SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 36834/97
présentée par Georges ROUHETTE
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 3 décembre 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 27 décembre 1996 par Georges ROUHETTE contre la France et enregistrée le 10 juillet 1997 sous le N° de dossier 36834/97 ;

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, ressortissant français né en 1933, est professeur d'université et réside à Enval (Puy-de-Dome).

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

Le requérant est professeur de droit à l'université de Clermont-Ferrand I. Lors de l'année scolaire 1988/1989, il assura, pour le compte de l'université Paris II et à la demande du président de cette université, un cours d'introduction au droit comparé, d'une durée de vingt-quatre heures.

Par lettre du 11 septembre 1989, le président de l'université Paris II indiqua au requérant que, dans la mesure où il n'avait pas fourni, contrairement à la réglementation applicable, une autorisation de cumul délivrée par le chancelier des universités de son académie,

l'agent comptable s'opposait au paiement des heures de cours.

Par lettre du 24 octobre 1989, le président informa le requérant de ce qu'il décidait de suivre l'opposition de l'agent comptable et de ne pas utiliser la procédure de réquisition.

Le 15 décembre 1989, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de la décision du 24 octobre 1989. Il faisait notamment valoir que la circulaire sur laquelle se fondait le refus de rémunération était illégale. Le recours fut enregistré au greffe du Conseil d'Etat le 20 décembre 1989.

Le président de l'université Paris II produisit un mémoire en défense à une date non précisée et le ministre de l'éducation nationale en fit de même le 23 avril 1990. Le requérant répliqua le 14 juin 1990.

L'audience eut lieu le 3 juillet 1996. Dans ses conclusions, le commissaire du Gouvernement estima que le requérant était fondé à soutenir que la circulaire était illégale. Il conclut toutefois au rejet du recours, au motif que l'autorisation lui paraissait nécessaire sur le fondement d'autres textes, à savoir le statut des enseignants et plus largement les règles inhérentes aux services publics.

Par arrêt du 26 juillet 1996, le Conseil d'Etat rejeta le recours, avec la motivation suivante :

> "Considérant qu'aux termes de l'article 9 du décret (...) du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences : 'Les enseignants-chercheurs doivent la totalité de leur temps de service à la réalisation des différentes activités qu'impliquent leurs fonctions. En matière d'emploi et de cumuls de rémunérations publiques ou privées, ils sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des agents de la fonction publique, notamment au statut général des fonctionnaires et au décret du 29 octobre 1936 modifié relatif au cumul de retraites, de rémunérations et de fonctions...' ;
>
> Considérant qu'aux termes de l'article 3 alinéa 2 du décret du 29 octobre 1936 : 'Les fonctionnaires, agents et ouvriers peuvent effectuer des expertises ou donner des consultations, sur la demande d'une autorité administrative ou judiciaire ou s'ils y sont autorisés par le ministre ou le chef de l'administration dont ils dépendent. Ils peuvent, dans les mêmes conditions, être appelés à donner des enseignements ressortissant à leur compétence.' ; que ces dispositions n'ont pas pour effet de dispenser d'une autorisation préalable tout enseignant qui entend donner des enseignements complémentaires dans un établissement autre que celui dont il dépend ; que, dès lors, la circulaire contestée qui se borne à rappeler l'obligation de cette autorisation n'est pas illégale ; que, par suite, M. ROUHETTE n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par sa décision du 24 octobre 1989, le président de l'université de Paris II a refusé de lui verser la rémunération des enseignements qu'il a assurés dans ladite université sans y avoir été autorisé par les autorités dont il relevait comme professeur à l'université de Clermont-Ferrand I (...)"

Dans sa note sur cet arrêt, parue dans la revue Droit administratif (N° 11, novembre 1996), le commissaire du Gouvernement le commenta ainsi :

"Il est probable que le juge se soit référé aux obligations générales des fonctionnaires, reprises dans les dispositions statutaires propres aux enseignants chercheurs, obligeant les intéressés à consacrer la totalité de leur temps à leurs fonctions. De cette obligation découle naturellement le devoir de demander à son supérieur hiérarchique l'autorisation d'exercer hors de l'établissement une activité complémentaire. Ce dernier vérifiera si l'intéressé respecte ses obligations de service et si les activités complémentaires sollicitées restent compatibles avec l'exercice normal des fonctions. La circulaire précitée ne faisant que rappeler cette obligation générale, elle n'était pas à ce titre illégale.

En l'absence d'autorisation préalable, les cours donnés dans un autre établissement le sont irrégulièrement. En conséquence, tant le comptable public que l'ordonnateur dudit établissement ne peuvent procéder au règlement de la rémunération correspondante de l'enseignant."

GRIEFS

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

2. Citant la même disposition, il considère que le Conseil d'Etat, n'ayant pas suffisamment motivé sa décision, ne lui a pas assuré un procès équitable.

3. Enfin, selon lui, le Conseil d'Etat ne constituait pas un tribunal impartial. Il mentionne le fait, d'une part, que les membres de la section du contentieux appartiennent en même temps à des sections administratives du Conseil d'Etat et sont ainsi "administrateurs et juges", d'autre part, que les conseillers d'Etat aspirent à exercer - ou ont exercé - de hautes fonctions administratives, ce qui fait d'eux des hauts fonctionnaires en puissance et, enfin, que certains membres de la formation de jugement ont été nommés "au tour extérieur" (le rapporteur et un assesseur, respectivement ancien chargé de mission à la présidence de la République et ancien intendant militaire).

EN DROIT

1. 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, 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 observe que le requérant a formé le 15 décembre 1989 un recours qui a fait l'objet le 26 juillet 1996 d'un arrêt du Conseil d'Etat.

En l'état actuel du dossier, la Commission n'est pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et estime nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en application de l'article 48 par. 2 b) du Règlement intérieur.

2. Citant la même disposition, le requérant considère que le Conseil d'Etat, n'ayant pas suffisamment motivé sa décision, ne lui a pas assuré un procès équitable.

Il considère, en effet, que le Conseil d'Etat, qui statuait en premier et dernier ressort, n'indique pas le raisonnement de droit qui motive le choix d'une interprétation contraire à la lettre du texte (du décret de 1936) et illogique.

La Commission rappelle que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, mais il ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument (Cour eur. D.H., arrêt Van de Hurk c. Pays-Bas du 19 avril 1994, série A n° 288, p. 20, par. 61). L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la décision (Cour eur. D.H., arrêts Ruiz Torija c. Espagne et Hiro Balani c. Espagne du 9 décembre 1994, série A n° 303-A, p. 12, par. 29 et n° 303-B, pp. 29-30, par. 27).

En l'espèce, la Commission observe que le Conseil d'Etat, devant lequel les parties avaient débattu de l'interprétation du décret du 29 octobre 1936 et de la légalité de la circulaire, a interprété l'article 3 alinéa 2 du décret comme n'ayant pas pour effet de dispenser d'autorisation préalable tout enseignant qui entend donner des enseignements complémentaires dans un établissement autre que celui dont il dépend et a considéré que, de ce fait, la circulaire n'était pas illégale puisqu'elle se bornait à rappeler la nécessité de cette autorisation.

La Commission en conclut que le Conseil d'Etat a répondu - fût-ce de façon succinte - aux moyens soulevés devant lui et estime dès lors que l'arrêt était suffisamment motivé (cf. arrêt Van de Hurk c. Pays-Bas précité, eod. loc. ; mutatis mutandis, en ce qui concerne la motivation des décisions de la commission d'admission des pourvois en cassation du Conseil d'Etat, N° 26561/95, Rebai c. France, déc. 25.2.97, D.R. 88, pp. 72, 83-84).

Il s'ensuit que, à supposer même que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) soit applicable au litige en cause, ce grief est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant estime que le Conseil d'Etat ne constituerait pas un tribunal impartial, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité. Il soutient que certains faits vérifiables l'autorisent à "suspecter raisonnablement" l'impartialité objective des membres qui l'ont jugé.

Le requérant en déduit que ces éléments jettent un doute légitime sur l'impartialité structurelle de la section du contentieux et de ses formations.

La Commission rappelle qu'aux fins de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), l'impartialité doit s'apprécier selon une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction personnelle de tel juge en telle occasion, et aussi selon une démarche objective, amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure, à cet égard, tout doute légitime (cf. notamment Cour eur. D.H., arrêt Saraiva de Carvalho c. Portugal du 22 avril 1994, série A n° 286-B p. 38, par. 33).

En l'espèce, le requérant ne met pas en cause l'impartialité subjective des membres de la formation de jugement. La Commission doit dès lors établir si certains faits vérifiables autorisent à mettre en doute leur impartialité, l'élément déterminant consistant à savoir si les appréhensions du requérant peuvent passer pour objectivement justifiées (arrêt Saraiva de Carvalho c. Portugal précité, par. 35 ; Cour eur. D.H., arrêt Remli c. France du 23 avril 1996, Recueil 1996-II, N° 8, p. 574, par. 46).

La Commission relève d'abord que la présente affaire se distingue de l'affaire Procola c. Luxembourg (Cour eur. D.H., arrêt du

28 septembre 1995, série A n° 326), où quatre des cinq membres de la formation de jugement ont eu à se prononcer sur la légalité d'un règlement qu'ils avaient examiné auparavant dans le cadre de leur fonction consultative. Dans la présente espèce, le requérant a fait valoir essentiellement des arguments de nature générale tenant à l'organisation du Conseil d'Etat, aux carrières des conseillers d'Etat et aux fonctions qu'ils ont pu auparavant exercer.

Il n'a toutefois indiqué aucun élément susceptible de faire conclure que, dans l'exercice de fonctions antérieures ou parallèles, les membres de la formation de jugement auraient eu à prendre position sur les textes en cause, en auraient connu d'une quelconque façon, ou auraient eu avec les parties adverses des liens de nature à faire redouter un défaut d'impartialité (a contrario, Cour eur. D.H., arrêt Holm c. Suède du 25 novembre 1993, série A n° 279 et arrêt Procola c. Luxembourg précité).

Il s'ensuit que les craintes du requérant ne peuvent passer pour objectivement justifiées et que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

AJOURNE l'examen du grief du requérant concernant la durée de la procédure,

à l'unanimité,
DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

G.H. THUNE
Présidente
de la Deuxième Chambre