SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 24884/94
présentée par Bruno ROY
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 26 juin 1996 en présence de

M. H. DANELIUS, Président
Mme G.H. THUNE
MM. G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS

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 4 juillet 1994 par Bruno ROY contre la France et enregistrée le 11 août 1994 sous le N° de dossier 24884/94 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 15 décembre 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 3 février 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, né en 1956, est avocat et réside à Cognac.

1. Circonstances particulières de l'affaire

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

Par une loi du 31 décembre 1990, le législateur organisa la réforme de certaines professions judiciaires, consistant notamment en la fusion des conseils juridiques avec les avocats. L'entrée en vigueur de cette loi fut fixée au 1er janvier 1992.

Le 31 octobre 1991, le requérant démissionna de ses fonctions d'inspecteur des impôts.

Le 1er novembre 1991, il fut inscrit sur la liste des conseils juridiques près le tribunal de grande instance de Rochefort.

Le 27 novembre 1991, le décret d'application de la loi du 31 décembre 1990 intervint. L'article 122 de ce décret, à l'instar du décret n° 72-468 du 9 juin 1972 organisant jusqu'alors la profession d'avocat, disposait qu'un ancien fonctionnaire n'avait pas le droit de conclure et de plaider contre son ancienne administration pendant un délai de cinq ans à dater de la cessation de ses fonctions.

Le 11 décembre 1991, le requérant introduisit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation de l'article 122 du décret du 27 novembre 1991, estimant notamment qu'une telle interdiction réduisait considérablement la possibilité d'exercer son activité libérale dans son domaine de spécialité.

Le requérant devint avocat le 1er janvier 1992 avec effet rétroactif au 1er novembre 1991, à la suite de la loi du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires.

Le 12 mai 1992, le ministre de la Justice présenta ses observations. Il indiqua notamment que le requérant gardait la possibilité de faire des consultations et de rédiger des actes sous seing privé en matière fiscale, que les avocats étrangers étaient soumis aux mêmes conditions dans leur pays d'origine si leur droit interne le prévoyait et que cette restriction, limitée dans le temps, obéissait à des impératifs d'éthique professionnelle, étant rappelé qu'une loi du 11 janvier 1984 réglementait en tout état de cause les obligations des fonctionnaires quittant leurs fonctions pour exercer une activité privée.

Le requérant y répliqua le 3 juillet 1992 par un mémoire complémentaire.

Par lettre du 28 mai 1993, le requérant écrivit au Conseil d'Etat pour se plaindre de la durée de la procédure et de l'absence de désignation d'un conseiller rapporteur malgré les délais écoulés.

Par arrêt du 12 avril 1995, le Conseil d'Etat rejeta le recours du requérant aux motifs, notamment, que les restrictions créées par l'article 122 du décret du 27 novembre 1991 trouvent leur base légale dans l'article 72 de la loi du 11 janvier 1984.

2. Droit interne pertinent

> Article 72 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et fixant des limites aux activités privées exercées après le départ de l'administration) :
>
> "Un décret en Conseil d'Etat définit les activités privées qu'en raison de leur nature un fonctionnaire qui a cessé définitivement ses fonctions ou qui a été mis en disponibilité, ne peut exercer. S'agissant de fonctionnaires ayant cessé définitivement leurs fonctions, il peut prévoir que cette interdiction sera limitée dans le temps."
>
> Article 122 du décret 91-1197 du 27 novembre 1991 (pris en application de la loi n° 90.1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) :
>
> "Il est interdit aux avocats anciens fonctionnaires de l'Etat de conclure et de plaider contre les administrations ressortissant au département ministériel auquel ils ont appartenu, pendant un délai de cinq ans à dater de la

cessation de leurs fonctions. (...)."

GRIEF

Le requérant se plaint de la durée de la procédure. Il invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 4 juillet 1994 et enregistrée le 11 août 1994.

Le 17 mai 1995, 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 15 décembre 1995, après une prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 3 février 1996.

EN DROIT

Le requérant considère que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable en violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui dispose notamment que :

> "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 défendeur estime à titre principal que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention n'est pas applicable. En premier lieu, il explique que le litige ne portait pas sur des droits et obligations de caractère civil mais concernait un recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire un contentieux portant sur la légalité d'un acte à portée

générale et impersonnelle (cf. n° 11543/85, rapp. 5.3.90, D.R. 65, p. 51).

Le Gouvernement précise en outre que l'interdiction édictée par l'article 122 du décret litigieux est motivée par des considérations liées à la protection du service public et constitue la transposition, pour les avocats, de l'interdiction prévue par l'article 72 de la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique. C'est en sa qualité de fonctionnaire, encore soumis à ces obligations, que le requérant se verrait soumis à certaines restrictions, au demeurant limitées dans le temps et dans leur contenu.

Le requérant estime, quant à l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention, que l'article 122 du décret du 27 novembre 1991 n'est pas un acte à portée générale et impersonnelle, puisqu'il s'applique à tous les anciens fonctionnaires ayant cessé leurs fonctions depuis moins de cinq ans et les anciens conseils juridiques devenus avocats à compter du 1er janvier 1992.

Le requérant conteste l'existence d'un litige en matière de fonction publique, estimant que la notion d'ancien fonctionnaire, dans son cas, est un non-sens juridique puisqu'il n'a droit à aucune pension ni aucun avantage depuis son départ et qu'il n'a pas été un fonctionnaire d'autorité susceptible de détenir certains secrets. Il considère enfin que le mécanisme institué par la loi du 11 janvier 1984 constitue une législation d'exception.

La Commission rappelle la jurisprudence constante des organes de la Convention selon laquelle l'article 6 (art. 6) s'applique à toute

"contestation" relative à un "droit de caractère civil" que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne (cf. notamment Cour eur. D.H., arrêt Bodén c/ Suède du 27 octobre 1987, série A n° 125-B, p. 39, par. 28 ; arrêt H. c/ Belgique du 30 novembre 1987, série A n° 127-B, p. 31, par. 40).

Par ailleurs, la Commission rappelle 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) de la Convention, l'intervention de l'autorité publique par une loi ou un règlement n'a pas empêché la Cour européenne des Droits de l'Homme de conclure parfois au caractère civil du droit en cause (cf. notamment Cour eur. D. H., arrêts Francesco et Giancarlo Lombardo c/ Italie du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, p. 26, par. 17 et n° 249-C, p. 42, par. 16).

La Commission rappelle enfin que le droit à inscription sur une liste d'avocats est un droit à caractère civil au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention (Cour eur. D. H., arrêt H. c/ Belgique précité, p. 31, par. 40 ; arrêt De Moor c/ Belgique du 23 juin 1994, série A n° 292-A, p. 16, par. 47).

Cependant, en l'espèce, la Commission constate que lors de sa démission de l'administration le 31 octobre 1991, le requérant savait qu'il deviendrait automatiquement avocat lors de l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1990 fixée au 1er janvier 1992 et qu'il serait soumis à une restriction d'activité judiciaire à l'égard de son ancienne administration, telle que la prévoyait déjà l'article 68 du décret du 9 juin 1972 organisant la profession d'avocat. Au demeurant, la Commission constate que le requérant a quitté l'administration pour devenir conseil juridique, profession disparue en raison de la fusion des professions judiciaires mais qui ne permettait pas de conclure ou de plaider, ces activités étant réservées aux seuls "avocats" avant la fusion.

La Commission relève par ailleurs que le requérant n'a pas rencontré de difficultés pour devenir conseil juridique puis avocat, et que la restriction apportée à l'exercice purement judiciaire de son activité à l'égard uniquement de son ancienne administration ne portent pas atteinte à ses prérogatives et notamment, ne lui interdisent pas l'exercice sa profession.

La Commission estime que le litige soumis aux juridictions administratives opposait en réalité le requérant, en sa qualité d'ancien fonctionnaire, à son administration d'origine et qu'il ne porte pas sur un "droit" que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. En effet, la Commission ne peut que constater l'absence de droit pour le requérant, en sa qualité d'ancien inspecteur des impôts, de conclure et de plaider contre son administration d'origine, d'autant que l'absence d'un tel "droit" existe en droit interne depuis l'article 68 du décret du 9 juin 1972, repris par l'article 122 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat. La Commission note également que le statut d'ancien fonctionnaire du requérant le soumet d'office à une réglementation spécifique, en application de la loi du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et fixant des limites aux activités privées exercées après le départ de l'administration, qui constitue au demeurant le fondement légal du texte litigieux.

En conséquence, la Commission considère que le requérant, en sa qualité d'ancien fonctionnaire, ne saurait invoquer un droit, que l'on pourrait dire, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne, à pouvoir conclure et plaider contre son administration d'origine dès son inscription au barreau.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée comme étant

incompatible ratione materiae avec les dispositions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de celle-ci.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre	Le Président de la Deuxième Chambre
(M.-T. SCHOEPFER)	(H. DANELIUS)