

I. PROCÈS ÉQUITABLE. — Contentieux de la fonction publique. —**Applicabilité de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme. — Jurisprudence Pellegrin.****— Emploi impliquant ou non une participation à l'exercice de la puissance publique. — Non-pertinence du critère. — II. FONCTION PUBLIQUE. — Contentieux -****Applicabilité de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme. — Nouveau critère. —****Exclusion de l'accès à un tribunal reposant sur des motifs liés à l'intérêt de l'État, pour autant que l'objet du litige soit lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remette en cause le lien spécial de confiance et de loyauté qui unit le fonctionnaire à l'administration.**

C.E.D.H. (gde ch.), 19 avril 2007

Siég. : J.-P. Costa, L. Wildhaber, C.L. Rozakis, N. Bratza, P. Lorenzen, F. Tulkens, G. Bonello, R. Türmen, M. Pellonpää, K. Traja, M. Ugrekhelidze, A. Kovler, L. Garlicki, J. Borrego Borrego, L. Mijovic, E. Myjer, D. Jociene et E. Fieberg.

Plaid. : A. Kosonen (agent), A. Manner, T. Eränkö et P. Orava (cons.).

(Vilho Eskelinen et autres c. Finlande).

I. Depuis l'arrêt Pellegrin c. France, le litige opposant à l'administration un fonctionnaire qui occupe un emploi impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique échappait au champ d'application de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention.

L'enseignement n'avait, certes, pas cours en matière de pensions et devait être appliqué en ayant égard à l'interprétation restrictive qu'il sied d'adopter toutes les fois qu'il est question d'excepter à un droit garanti. Mais le critère retenu aboutissait à des anomalies, n'était pas aisé à mettre en œuvre et conduisait à exclure le bénéfice de l'article 6, alors même que le litige ne portait pas sur une question directement relative au lien particulier de confiance et de loyauté qui unit le fonctionnaire à l'administration.

II. En vue d'accroître la sécurité juridique et, dans le même temps, d'étendre l'applicabilité de l'article 6 à davantage de litiges touchant au contentieux de la fonction publique, il s'imposait de développer plus avant le critère consacré dans l'arrêt Pellegrin.

Désormais, pour que l'Etat défendeur puisse, devant la Cour, invoquer le statut de fonctionnaire d'un requérant afin de le soustraire à la protection offerte par l'article 6, il s'impose que le droit interne de l'Etat concerné ait expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question et que cette exclusion repose sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat. L'ex-

clusion est justifiée si l'Etat démontre, non seulement que le fonctionnaire participe à l'exercice de la puissance publique, mais que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le lien spécial de confiance et de loyauté qui unit le fonctionnaire à l'administration.

■
(Extraits)

En fait.

I. Les circonstances de l'espèce.

9. Les requérants sont nés respectivement en 1955, 1953, 1954, 1956, 1937, 1957, 1983 et 1981, et résident à Sonkakoski et Sonkajärvi.

A. L'incorporation du district de police de Sonkajärvi.

10. Les cinq premiers requérants et feu M. Hannu Matti Lappalainen faisaient partie du service de police de Sonkajärvi. Un accord collectif de 1986 leur donnait droit à une indemnité d'éloignement géographique, qu'ils touchaient avec leur salaire — comme une prime — du fait qu'ils travaillaient dans une zone reculée du pays. Le montant de cette indemnité était fonction du degré d'éloignement de la zone en question. Un nouvel accord collectif du 15 mars 1988 supprima cet avantage, impliquant une baisse de salaire pour les agents publics dont le lieu d'affectation était Sonkajärvi; cependant, pour éviter cette perte, l'accord allouait aux intéressés à compter du 1^{er} mars 1988 des compléments de salaire individuels mensuels.

11. Le 1^{er} novembre 1990, le service de police de Sonkajärvi fut rattaché à celui d'Isalmi en vertu d'une décision du ministère de l'Intérieur (sisäasiainministeriö, inrikesministeriet). En conséquence, les requérants changèrent de lieu d'affectation. De plus, ils perdirent le bénéfice du complément de salaire individuel, et leurs trajets quotidiens entre domicile et lieu de travail augmentèrent apparemment d'une distance pouvant atteindre 50 kilomètres, parce qu'ils devaient désormais faire la navette entre Sonkajärvi et Isalmi.

12. Aux dires des intéressés, à la suite d'une demande qu'ils avaient présentée en ce sens le 17 octobre 1990, la direction provinciale de la police (läänin poliisijohto, länspolisledningen) de Kuopio promit la compensation du préjudice.

13. Le 25 mars 1991, à la demande de ladite direction, le département de la police au ministère de l'Intérieur sollicita l'autorisation de verser aux policiers et aux autres membres du personnel dont le lieu d'affectation avait été transféré de Sonkajärvi à Isalmi des compléments de salaire individuels allant de 500 à 700 FIM (84-118 EUR) par personne et par mois. Cette requête s'appuyait sur une affaire apparemment similaire (l'affaire Mäntyharju) dans laquelle, à la date du 29 décembre 1989, le ministère des Finances (valtiovarainministeriö, finansministeriet) avait accueilli une demande de complément de salaire individuel. Le 3 juillet 1991, le ministère

des Finances répondit qu'il ne pouvait accorder pareille autorisation; il n'exposa pas les motifs de son refus.

14. Le 1^{er} octobre 1992, la compétence pour statuer sur les compléments de salaire dans la police locale fut transférée aux préfectures (lääninhallitus, länsstyrelsen).

B. La procédure devant la préfecture de Kuopio.

15. Le 19 mars 1993, les requérants soumièrent une demande aux fins d'obtenir la compensation de leur préjudice. Ils invoquèrent la décision rendue dans l'affaire Mäntyharju susmentionnée, ainsi que le principe d'égalité tel qu'énoncé à l'article 5 de la Constitution alors en vigueur (Suomen hallitusmuoto, Regeringsform för Finland; loi n° 94/1919).

16. Quatre ans plus tard, le 19 mars 1997, leur demande fut rejetée par la préfecture de Kuopio, qui tint le raisonnement suivant :

« Les agents publics de l'ancien service de police de Sonkajärvi (...) ont sollicité la compensation du préjudice consécutif à un rattachement de services; en réponse, la direction provinciale de la police, qui appuyait cette demande, a soumis certains documents au département de la police au ministère de l'Intérieur. Par une lettre du 25 mars 1991, ledit ministère a recommandé au ministère des Finances le versement rétroactif — à compter du 1^{er} novembre 1990 — de compléments de salaire individuels aux agents publics affectés à Isalmi à la suite du rattachement.

» Par une lettre du 3 juillet 1991, [le ministère des Finances] a informé le ministère de l'Intérieur qu'il ne pouvait accueillir pareille demande.

» Par la suite, la compétence pour statuer en matière de compléments de salaire individuels a été transférée aux préfectures. Le 28 janvier 1993, lors d'une réunion de négociation tenue par la direction provinciale de la police — à laquelle les requérants étaient représentés par M. Lappalainen — il a été relevé que des négociations étaient en cours au sujet du service de police d'Askola, dans la province d'Uusimaa, pour une affaire équivalente. Puisque [le ministère des Finances], qui jouissait de la compétence pertinente, s'était déjà prononcé sur les demandes concernant le service de police de Sonkajärvi, il a été résolu, dans un souci d'équité, que la décision prise dans la province d'Uusimaa serait suivie dans la province de Kuopio si elle s'écarterait de l'opinion du ministère des Finances. La préfecture d'Uusimaa rejeta la demande, et cette décision fut confirmée par la Cour administrative suprême. Aucun moyen nouveau n'a été présenté, ni dans la lettre du 19 mars 1993 ni dans la demande [complémentaire et] distincte de M. Pallonen en date du 17 août 1994, à l'appui des requêtes déjà tranchées [par le ministère des Finances].

» La préfecture n'a connaissance d'aucune décision positive qui aurait été rendue dans le pays, en matière de compensation et dans une affaire équivalente concernant un rattachement de services de police, postérieurement à la décision susmentionnée [du ministère des Finances].

» En 1990, année de l'incorporation, la direction provinciale de la police n'était pas compétente pour prendre des engagements contraignants en matière d'indemnisation de frais. L'avis de la direction ressort clairement du fait que celle-ci a soutenu la demande. Faisant usage de son pou-

voir discrétionnaire et se fondant sur la précédente décision de l'autorité compétente, la préfecture estime que cette décision est passée en force de chose jugée. Soulignant par ailleurs les principes d'égalité et d'équité, la préfecture s'appuie également sur la pratique qui prévaut dans l'ensemble du pays ».

17. Dans l'intervalle, en décembre 1996, l'un des requérants avait saisi d'une plainte le chancelier de la Justice (*oikeuskansleri, justitiekanslern*). Par une décision du 24 janvier 1997, celui-ci avait attiré l'attention sur le fait que les intéressés n'avaient toujours pas reçu de réponse à leur demande.

C. La procédure devant le tribunal administratif de la province de Kuopio.

18. Le 25 avril 1997, les requérants firent appel de la décision de la préfecture et demandèrent une audience, estimant que celle-ci leur permettrait d'établir les circonstances de la cause, notamment l'existence d'une promesse faite par la direction provinciale de la police. Le tribunal administratif de la province (*lääninoikeus, länsrätten*) de Kuopio reçut au sujet du recours des observations émanant de la direction provinciale de la police et du procureur provincial (*lääninasiamies, länsombudet*), pièces qu'il communiqua aux requérants pour commentaires.

19. Dans sa décision du 8 juin 1998, le tribunal administratif de province exposa comme suit son raisonnement :

« La révision des augmentations de salaire affectant les pensions n'est pas du ressort du tribunal administratif de province.

» Il n'est pas nécessaire, pour obtenir des éclaircissements sur cette affaire, de recueillir les dépositions orales des parties sur les promesses faites par la direction provinciale de la police, qui relève de la préfecture [de Kuopio], quant au rattachement des services de police ou sur le point de savoir comment l'affaire a par ailleurs été traitée.

» Dans une lettre du 25 mars 1991, le ministère de l'Intérieur avait proposé au ministère des Finances de rattacher le service de police de Sonkajärvi à celui d'Iisalmi à compter du 1^{er} novembre 1990 [en réalité, le ministère de l'Intérieur avait recommandé le versement de sommes, et non le rattachement] et de compenser les inconvénients causés par le changement de lieu d'affectation au moyen d'un complément de salaire mensuel d'un montant de 500 à 700 FIM, à verser rétroactivement à compter du 1^{er} novembre 1990. Dans une lettre du 3 juillet 1991, le ministère des Finances avait indiqué qu'il ne pouvait accueillir pareille demande. Des négociations avaient eu lieu le 3 septembre 1992 entre le département de la police au ministère de l'Intérieur et l'Association de la police (*Suomen Poliisiliitto ry*), et le 28 janvier 1993 entre la direction provinciale de la police (...) et le représentant des requérants.

» En vertu de l'article 9, § 2, du décret sur l'accord collectif engageant l'Etat (tel que modifié le 18 septembre 1992), la préfecture est compétente pour statuer sur les compléments de salaire en ce qui concerne (...) les agents de la police locale.

» Il y a lieu de considérer que la préfecture a examiné les arguments présentés par les requérants (...) le 19 mars 1993 comme une demande de révision, action visée à l'article 84 de la loi

sur les agents de la fonction publique. Si l'on prend pour point de départ la décision du ministère des Finances du 3 juillet 1991, la demande de révision a été soumise dans le délai prévu à l'article 95 § 1 de ladite loi.

» En 1990, la direction provinciale de la police (...) n'était pas compétente pour prendre des engagements contraignants en matière d'indemnisation. Le pouvoir de décider dans ce domaine appartenait alors au ministère des Finances, lequel dans sa lettre du 3 juillet 1991 indiqua qu'il estimait ne pas pouvoir accueillir la demande. Depuis le 1^{er} octobre 1992, c'est la préfecture qui a compétence pour statuer sur les salaires dans la police locale.

» Dans sa décision, susceptible de recours, la préfecture s'est fondée sur la décision rendue par l'autorité auparavant compétente et sur le fait qu'après le 3 juillet 1991 aucune compensation n'avait été accordée à des membres du personnel dans d'autres affaires où un rattachement avait eu lieu. La décision de la préfecture repose donc sur la pratique qui prévalait à l'époque dans l'ensemble du pays. Dans ces conditions, elle ne saurait être jugée déraisonnable. La demande de révision peut être rejetée ».

D. La procédure devant la Cour administrative suprême.

20. Le 7 juillet 1998, les requérants formèrent un nouveau recours, en sollicitant la tenue d'une audience et en soulignant que des compléments de salaire similaires avaient été accordés à des agents d'autres services de police dans des situations équivalentes. Ils s'appuyaient notamment sur une décision de la préfecture de Carélie du Nord (*Pohjois-Karjala*) en date du 10 janvier 1997, en vertu de laquelle un policier s'était vu octroyer un complément de salaire individuel à compter du 1^{er} décembre 1996, ce à la suite du rattachement du service de police de Valtimo à celui de Nurmes.

21. Le 27 avril 2000, la Cour administrative suprême (*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*), après avoir reçu des observations de la direction provinciale de la police et du procureur provincial et les avoir communiquées aux requérants pour commentaires, confirma la décision de la juridiction inférieure. Elle tint le raisonnement suivant :

« La Cour administrative suprême a examiné l'affaire.

» Les promesses faites par la direction provinciale de la police (...) en ce qui concerne la compensation des frais résultant du rattachement de services de police n'ont pas d'intérêt juridique en l'espèce. Dès lors, la tenue d'une audience est manifestement inutile. En conséquence, la Cour administrative suprême rejette, en vertu de l'article 38, § 1^{er}, de la loi sur la procédure judiciaire en matière administrative, la demande d'audience soumise par [les intéressés].

» Dans leur lettre du 19 mars 1993, [les demandeurs] ont sollicité la compensation — sous forme de compléments de salaire individuels — des frais découlant du rattachement de leur service de police. Le 1^{er} octobre 1992, la compétence pour statuer sur les salaires dans la police locale avait été transférée aux préfectures en application de l'article 9, § 2, du décret sur l'accord collectif engageant l'Etat (tel que modifié le 18 septembre 1992).

» [Les demandeurs] n'ont pas de droit légal au complément de salaire individuel en question.

La préfecture de Kuopio n'a pas outrepassé sa marge d'appréciation et la décision de celle-ci n'est pas contraire à la loi. En conséquence, la Cour administrative suprême juge, eu égard à l'article 7, § 1^{er}, de la loi sur la procédure judiciaire en matière administrative, qu'il n'y a pas lieu de modifier la conclusion formulée dans la décision de la préfecture, et que ladite décision est dès lors définitive ».

II. Le droit et la pratique internes pertinents.

A. Les compléments de salaire individuels.

22. Concernant le versement à un agent public d'une indemnité de rigueur climatique, la directive d'application de l'accord collectif, émise le 26 avril 1988, disposait :

« Un agent public travaillant (avant le 29 février 1988) dans une commune non couverte par le nouvel accord collectif a droit à un complément de salaire individuel (...) tant qu'il travaille dans la commune ouvrant droit à ce complément. Si un agent public ayant droit à pareil avantage est chargé d'assumer temporairement ou comme remplaçant les fonctions d'un autre agent public, ou si son lieu d'affectation est transféré vers une commune où l'ancienne indemnité d'éloignement géographique n'était pas versée, l'intéressé ne touche pas de complément de salaire individuel pendant la période où il exécute les tâches en question, car pour bénéficier d'un tel complément il doit accomplir ses fonctions dans une commune ouvrant droit à cet avantage ».

Les requérants jugent cette directive non pertinente en l'espèce, en ce qu'elle concernerait uniquement les transferts provisoires, alors que leur changement de lieu d'affectation revêtait un caractère permanent.

23. Dans sa demande du 25 mars 1991, le département de la police au ministère de l'Intérieur évoquait une affaire selon lui analogue dans laquelle le ministère des Finances avait accueilli, le 29 décembre 1989, une demande de complément de salaire individuel faisant suite au rattachement du service de police de Pertunmaa à celui de Mäntyharju (affaire *Mäntyharju*).

24. Le 3 juillet 1991, le ministère des Finances rejeta une demande de compensation des frais de déplacement entre domicile et lieu de travail qui avait été formée par un agent public dont le lieu d'affectation avait changé lors du rattachement du service de police d'Askola à celui de Mäntsälä et Porvoo. Cette décision fut confirmée par la préfecture d'Uusimaa le 7 avril 1993, puis par la Cour administrative suprême le 7 décembre 1994.

25. Par une décision du 10 janvier 1997, la préfecture de Carélie du Nord octroya à un policier une indemnité de rigueur climatique de niveau 1, ainsi qu'un complément de salaire individuel compensant l'écart entre le niveau 2 (Valtimo) et le niveau 1 (Nurmes) de cette indemnité à la suite du rattachement du service de police de Valtimo à celui de Nurmes (affaire *Nurmes*).

B. La tenue d'audiences.

26. En vertu de l'article 38, § 1^{er}, de la loi sur la procédure judiciaire en matière administrative (*hallintolainkäyttölaki, förvaltningsprocesslagen*; loi n° 586/1996), une audience doit avoir lieu si un justiciable en fait la demande. Toutefois, la juridiction compétente peut ne pas tenir d'audience lorsque l'action introduite est jugée

irrecevable ou est immédiatement rejetée ou que, eu égard à la nature de l'affaire ou à d'autres circonstances, pareille mesure apparaît manifestement inutile.

27. Le rapport explicatif du projet de loi (n° 217/1995) sur la procédure judiciaire en matière administrative se penche sur le droit des justiciables à une audience au regard de l'article 6 de la Convention et sur la possibilité, pour les tribunaux, de se dispenser de tenir audience en matière administrative, comme le prévoit l'article 38, § 1^{er}, de la loi, lorsque pareille procédure paraît manifestement inutile. Le rapport indique qu'une audience sert à circonscrire le litige et à en accélérer le traitement, mais que, comme elle n'est pas toujours d'un grand apport, il faut s'assurer qu'en tenir une ne nuit pas à la souplesse et à l'économie de la procédure administrative. Il y a lieu d'ordonner pareille mesure lorsqu'il faut clarifier les points en litige et qu'elle apparaît utile pour l'ensemble de l'affaire.

III. Le droit et la pratique internationaux pertinents.

28. Les éléments du droit et de la pratique internationaux dont la Cour a tiré des orientations dans l'arrêt *Pellegrin c. France* (lgde ch.), n° 28541/95, C.E.D.H. 1999-VIII) sont présentés aux paragraphes 37 à 41 dudit arrêt.

29. L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (proclamée le 7 décembre 2000), qui porte sur le droit à un recours effectif et à l'accès à un tribunal impartial, dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

» Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

» Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ».

30. Les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, initialement établies sous la responsabilité du présidium de la Convention ayant rédigé la Charte et finalement intégrées dans l'Acte final du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, n'ont pas la même autorité que la Charte elle-même. Elles constituent néanmoins un « outil précieux d'interprétation destiné à clarifier les dispositions de la Charte ». Elles se lisent ainsi (extrait) :

« Le deuxième alinéa [de l'article 47] correspond à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui se lit ainsi :

» « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une

partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

» Dans le droit de l'Union, le droit à un tribunal ne s'applique pas seulement à des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil. C'est l'une des conséquences du fait que l'Union est une communauté de droit, comme la Cour l'a constaté dans l'affaire 194/83, *Les Verts c. Parlement européen* (arrêt du 23 avril 1986, *Rec.*, 1988, p. 1339). Cependant, à l'exception de leur champ d'application, les garanties offertes par la Convention européenne des droits de l'homme s'appliquent de manière similaire dans l'Union ».

Il s'ensuit que l'article 47, dans le cadre du droit de l'Union européenne, ne se limite pas aux droits et obligations de caractère civil ou aux affaires pénales au sens de l'article 6 de la Convention. A cet égard, la Charte a codifié la jurisprudence existante de la Cour de justice des Communautés européennes (voy. *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, affaire 222/84, *Rec.*, 1986, p. 1651, évoquée au paragraphe 60 ci-dessous).

En droit.

I. Sur la violation alléguée de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention.

31. Sous l'angle de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, les requérants se plaignent de la durée excessive de la procédure relative à leurs conditions d'emploi en tant qu'agents publics, et également du fait qu'aucune des instances nationales concernées n'ait tenu d'audience.

La disposition pertinente est ainsi libellée :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

A. Thèses des parties.

1. Les requérants.

32. Les requérants contestent la thèse du gouvernement selon laquelle l'article 6 ne s'applique pas à certains d'entre eux en leur qualité de policiers. Ils insistent sur le fait que leurs fonctions et salaires n'ont pas de rapport avec l'exercice de la puissance publique. Ce qui est en jeu, c'est leur droit à leur salaire, lequel relève du droit privé. Le montant de leur paye est une question d'ordre contractuel régie par l'accord collectif liant les employés et l'employeur. Les intéressés soulignent qu'ils ne se sont pas plaints de la décision de transférer leur lieu d'affectation. L'affaire ne porte pas non plus sur l'usage de l'autorité publique, le recrutement, la carrière ou la cessation d'activité. Elle a par contre une incidence sur la question du montant de leurs pensions.

33. Les requérants estiment que la procédure a débuté le 17 octobre 1990, date à laquelle ils ont soumis leur demande initiale. Le 3 juillet 1991, le ministère des Finances a rendu sa décision. Le 19 mars 1993, après presque deux ans

de vaines négociations avec l'Etat, ils se sont adressés à la préfecture. Les procédures auprès du ministère de l'Intérieur et de la préfecture entrent en compte dès lors qu'elles constituaient un préalable indispensable pour obtenir une décision dans leur affaire. Les requérants n'auraient pu saisir le tribunal administratif de province sans avoir eu auparavant une décision de la préfecture. La procédure s'est achevée le 27 avril 2000. Les intéressés contestent l'argument du gouvernement selon lequel il était impératif d'attendre l'issue de l'affaire *Askola*, qui selon eux n'est pas comparable à leur cause. Quoi qu'il en soit, la décision rendue dans l'affaire *Askola* est devenue définitive le 7 décembre 1994. Les requérants ont agi avec célérité. Leur cause porte sur des questions de simple subsistance.

34. Enfin, les intéressés soutiennent qu'il eût fallu tenir une audience afin de recueillir leur témoignage oral sur les circonstances particulières de l'affaire. L'administration leur avait promis une compensation. En fait, l'article 38, § 1^{er}, de la loi sur la procédure judiciaire en matière administrative exigeait la tenue d'une audience dès lors que cela n'était pas manifestement inutile.

2. Le gouvernement.

35. Le gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 6 au motif que les postes des requérants, excepté celui de l'assistante administrative, impliquaient une participation directe à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat (il se réfère à cet égard au paragraphe 66 de l'arrêt *Pellegrin*, précité). Il est moins aisé de déterminer si les fonctions de l'assistante administrative impliquaient une participation indirecte. Cependant, le gouvernement renvoie au raisonnement suivi dans l'affaire *Vereová c. Slovaquie* ((déc.), n° 70497/01, 1^{er} février 2005), où la Cour a jugé que l'article 6 était inapplicable à une juriste travaillant pour la police et a estimé que « compte tenu de la nature des fonctions et des responsabilités que [la police] comporte, l'emploi de la requérante [pouvait] être considéré comme une participation directe à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ». Aux fins de l'article 6, les droits et obligations des policiers ont une dimension clairement « publique » et non « civile ». Que les intérêts pécuniaires des requérants soient selon eux en jeu ne suffit pas à faire entrer les recours intentés dans le champ d'application de l'article 6, car « un contentieux n'acquiert pas une nature « civile » du seul fait qu'il soulève (...) une question d'ordre économique » (*Pierre-Bloch c. France*, arrêt du 21 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, p. 2223, § 51). En conséquence, les griefs sont d'après le gouvernement incompatibles *ratione materiae* avec la Convention.

36. Le gouvernement conteste également l'applicabilité au motif qu'il n'existe pas de droit légal au complément de salaire en question. L'accord collectif et la directive d'application sur le versement d'un complément de salaire à la place de l'ancienne indemnité d'éloignement géographique n'impliquent pas que les requérants avaient droit ou pouvaient prétendre à ce complément. A cet égard, les griefs de l'ensemble des requérants seraient donc incompatibles *ratione materiae* avec la Convention.

37. Au cas où la Cour en jugerait autrement, le gouvernement soutient qu'en tout état de cause il n'y a pas eu violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention. Il estime que la procédure a débuté le 25 avril 1997, date à laquelle les requérants ont saisi le tribunal administratif de province, et s'est achevée le 27 avril 2000, lorsque la Cour administrative suprême a statué. L'affaire des requérants n'était pas complexe; si la préfecture a suspendu la procédure, c'est en partie parce qu'elle voulait attendre le dénouement de l'affaire *Askola* afin de pouvoir assurer au personnel de différents services de police un traitement analogue, même si la question avait déjà été tranchée à l'égard des requérants. Selon le gouvernement, on ne saurait prendre en compte le fait que l'examen de la demande des intéressés ait pris quatre ans à la préfecture, la procédure devant celle-ci n'équivalant pas à une procédure judiciaire et n'étant dès lors pas pertinente dans le calcul de la durée. L'affaire ne portait pas sur des questions de simple subsistance et ne revêtait donc un caractère particulièrement urgent ni pour un pareil motif ni pour aucun autre. Entre le 3 juillet 1991 et le 19 mars 1993, des efforts furent déployés pour résoudre l'affaire par le biais de négociations; durant celles-ci, les requérants furent informés qu'un complément de salaire ne pourrait leur être accordé que si la Cour administrative suprême réformait la décision de la juridiction inférieure dans l'affaire *Askola*.

38. Concernant l'absence d'audience, le gouvernement souligne que le tribunal administratif de province a jugé que les faits que les requérants voulaient exposer lors d'une audience étaient dépourvus d'incidence sur l'issue de l'affaire, et que la Cour administrative suprême a considéré que les prétendues promesses de la direction provinciale de la police n'avaient pas de portée juridique; les deux juridictions ont jugé inutile la tenue d'une audience. Les intéressés ont eu la possibilité de soumettre des observations écrites complémentaires. La question soulevée était technique et reposait sur l'examen des documents pertinents. Tous les points de fait et de droit pouvaient être tranchés de manière adéquate sur la base du dossier et des écritures des parties. L'audition de l'un ou l'autre des requérants n'aurait permis de recueillir aucune information complémentaire.

B. Appréciation de la Cour.

1. Sur l'applicabilité de l'article 6.

39. Le gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 6 pour deux motifs : il considère que l'on n'était pas en présence d'un « droit » ou que, si droit il y avait, celui-ci n'était pas « de caractère civil ».

a) Sur l'existence d'un droit.

40. La Cour doit tout d'abord rechercher si en l'espèce il existait un « droit ». Selon les principes dégagés par sa jurisprudence (voy., notamment, *Pudas c. Suède*, arrêt du 27 octobre 1987, série A n° 125-A, p. 14, § 31), une contestation relative à un « droit » que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne, doit être réelle et sérieuse; elle peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou ses modalités d'exercice; enfin, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question.

41. La Cour observe qu'il n'est pas contesté que la direction provinciale de la police avait promis une compensation aux requérants. De plus, le dossier montre que des compléments de salaire individuels ont été accordés dans des situations qui n'étaient pas totalement dissemblables de celle des intéressés. Les tribunaux nationaux n'ont d'ailleurs pas rejeté les demandes des requérants pour défaut de fondement. S'il est vrai que ceux-ci ont été déboutés, on peut considérer que les juridictions administratives ont examiné la demande au fond et ont ce faisant statué sur la contestation relative aux droits des intéressés. La Cour estime que dans ces conditions les requérants peuvent prétendre de manière défendable avoir un droit (voy., notamment, *Neves e Silva c. Portugal*, arrêt du 27 avril 1989, série A n° 153-A, p. 14, § 37).

b) Sur le caractère civil du droit.

42. Ensuite, la Cour doit examiner l'argument du gouvernement, fondé sur l'arrêt *Pellegrin* (précité), selon lequel l'article 6 est ici inapplicable au motif que les contestations soulevées par des agents publics tels que des policiers quant à leurs conditions d'emploi sont exclues de son champ d'application. La présente affaire porte sur une procédure dans le cadre de laquelle on a recherché si les cinq premiers requérants et feu M. Hannu Matti Lappalainen, fonctionnaires, pouvaient prétendre à un complément de salaire. Pour trancher cette question, la Cour doit rappeler la genèse et le fondement de l'arrêt *Pellegrin*, et la façon dont cette jurisprudence a été appliquée en pratique dans des affaires ultérieures.

1. Résumé de la jurisprudence.

43. Avant l'arrêt *Pellegrin*, la Cour avait déclaré que les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortaient, en règle générale, du champ d'application de l'article 6, § 1^{er}. Ce principe général d'exclusion avait toutefois été limité et explicité dans un certain nombre d'arrêts. Ainsi, dans les affaires *Francesco Lombardo c. Italie* (arrêt du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, pp. 26-27, § 17) et *Massa c. Italie* (arrêt du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, § 26), la Cour avait estimé que les griefs des requérants ne portaient ni sur le « recrutement » ni sur la « carrière » des fonctionnaires, mais seulement, indirectement, sur la « cessation d'activité », car il s'agissait de demandes relatives à des droits de caractère purement pécuniaire nés de la loi après cessation des activités. Dans ces circonstances et compte tenu du fait que l'Etat italien n'usait pas de « prérogatives discrétionnaires » en s'acquittant de son obligation de verser les pensions en question et qu'il pouvait être comparé à un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé, la Cour avait considéré que les revendications des requérants étaient « de caractère civil » au sens de l'article 6, § 1^{er}.

44. En revanche, dans l'affaire *Neigel c. France* (arrêt du 17 mars 1997, *Recueil* 1997-II, p. 411, § 44), la Cour avait jugé que la décision contestée par la requérante, à savoir le refus de réintégrer celle-ci au poste dont elle était titulaire dans la fonction publique, avait trait à son « recrutement », à sa « carrière » et à sa « cessation d'activité ». Quant à la demande de l'intéressée tendant au paiement du traitement qu'elle aurait

perçu si elle avait été réintégrée, elle ne rendait pas davantage l'article 6, § 1^{er}, applicable, l'allocation d'une indemnité de ce type par le juge administratif étant « directement subordonnée au constat préalable de l'illégalité du refus de réintégration ». Dès lors, la Cour avait conclu que la contestation en question ne portait pas sur un droit « de caractère civil » au sens de l'article 6, § 1^{er}.

45. Dans d'autres arrêts, la Cour a jugé que l'article 6, § 1^{er}, s'appliquait lorsque la revendication de l'agent avait trait à un droit « purement patrimonial » — tel le versement d'un salaire (*De Santa c. Italie, Lapalorcia c. Italie et Abenavoli c. Italie*, arrêts du 2 septembre 1997, *Recueil*, 1997-V, p. 1663, § 18, p. 1677, § 21, et p. 1690, § 16, respectivement) — ou « essentiellement patrimonial » (*Nicodemo c. Italie*, arrêt du 2 septembre 1997, *Recueil*, 1997-V, p. 1703, § 18) et ne mettait pas en cause « principalement des prérogatives discrétionnaires de l'administration » (*Benkessiouer c. France et Couez c. France*, arrêts du 24 août 1998, *Recueil*, 1998-V, pp. 2287-2288, §§ 29-30, et p. 2265, § 25, respectivement, *Le Calvez c. France*, arrêt du 29 juillet 1998, *Recueil*, 1998-V, pp. 1900-1901, § 58, et *Cazenave de la Roche c. France*, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil*, 1998-III, p. 1327, § 43).

46. Lorsque la Cour fut amenée à faire le point sur la situation dans l'affaire *Pellegrin* (§ 60 de l'arrêt *Pellegrin*), elle estima que cette jurisprudence comportait pour les Etats contractants un degré d'incertitude quant à l'étendue de leurs obligations au titre de l'article 6, § 1^{er}, en cas de contestations soulevées par les employés du secteur public au sujet de leurs conditions de service. La Cour voulut mettre un terme à cette incertitude en dégageant une interprétation autonome de la notion de « fonction publique » qui permit d'assurer un traitement égal des agents publics occupant des fonctions équivalentes ou similaires dans les Etats parties à la Convention, indépendamment du système d'emploi pratiqué sur le plan national et quelle que fût en particulier la nature du rapport juridique entre l'agent et l'administration.

47. A cette fin, la Cour adopta un critère fonctionnel, fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par l'agent. Elle releva que les titulaires de postes comportant une mission d'intérêt général ou une participation à l'exercice de la puissance publique détenaient une parcelle de la souveraineté de l'Etat. Celui-ci avait donc un intérêt légitime à exiger de ces fonctionnaires un lien spécial de confiance et de loyauté. Par contre, pour les autres postes, qui ne présentaient pas cette dimension d'« administration publique », cet intérêt faisait défaut (*Pellegrin*, précité, § 65). La Cour décida en conséquence qu'étaient seuls soustraits au champ d'application de l'article 6, § 1^{er}, les litiges des agents publics dont l'emploi était caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agissait comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Un exemple manifeste de telles activités était constitué par les forces armées et la police (*Pellegrin*, précité, § 66). La Cour parvint à la conclusion que la totalité des litiges opposant à l'administration des agents qui occupaient des emplois impliquant une participation à l'exercice de la puis-

sance publique échappaient au champ d'application de l'article 6, § 1^{er} (*Pellegrin*, précité, § 67).

48. La Cour observe que l'arrêt *Pellegrin* a été libellé de façon catégorique. Dès lors que le poste concerné appartenait à la catégorie visée, tous les litiges étaient exclus du champ d'application de l'article 6, indépendamment de leur nature. Une seule exception était prévue : les litiges en matière de pensions, quant à eux, relevaient tous du domaine de l'article 6, § 1^{er}, parce que, une fois que l'agent était admis à la retraite, le lien particulier qui l'unissait à l'administration était rompu ; l'agent se trouvait alors dans une situation tout à fait comparable à celle d'un salarié de droit privé : le lien spécial de confiance et de loyauté avec l'Etat avait cessé d'exister, et l'agent ne pouvait plus détenir de parcelle de la souveraineté de l'Etat (*Pellegrin*, précité, § 67).

49. Il est important d'observer que la Cour a souligné qu'en appliquant ce critère fonctionnel elle devait retenir, conformément à l'objet et au but de la Convention, une interprétation restrictive des exceptions aux garanties offertes par l'article 6, § 1^{er} (*Pellegrin*, précité, §§ 64-67). Il s'agissait de limiter les cas dans lesquels les agents publics ne pouvaient bénéficier de la protection concrète et effective qui leur est offerte (ainsi que cela a été confirmé dans l'arrêt *Frydender c. France*, gde ch., n° 30979/96, § 40, C.E.D.H., 2000-VII).

2. Sur l'opportunité d'une évolution de la jurisprudence.

50. L'arrêt *Pellegrin*, dernier maillon important de la chaîne que constitue l'évolution de la jurisprudence, devait fournir un concept opératoire sur la base duquel on vérifierait, au cas par cas, si compte tenu de la nature des fonctions et des responsabilités qu'il comportait l'emploi d'un requérant impliquait une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Il fallait ensuite déterminer si le requérant, dans le cadre de l'une de ces catégories de postes, occupait bien des fonctions pouvant être considérées comme relevant de l'exercice de la puissance publique, c'est-à-dire si la position de l'intéressé dans la hiérarchie de l'Etat était suffisamment importante ou élevée pour que l'on puisse dire qu'il participait à l'exercice de l'autorité étatique.

51. Cependant, le cas d'espèce fait apparaître que l'application du critère fonctionnel peut en soi déboucher sur des anomalies. A l'époque considérée, les requérants relevaient du ministère de l'Intérieur. Cinq d'entre eux étaient policiers, emploi illustrant parfaitement les activités spécifiques de l'administration publique telles que définies ci-dessus. Leur poste impliquait une participation directe à l'exercice de la puissance publique et à des fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat. Quant aux fonctions de l'assistante, elles étaient purement administratives, dépourvues de compétence décisionnelle ou d'exercice direct ou indirect de la puissance publique ; elles ne pouvaient donc être distinguées de celles de n'importe quelle autre assistante administrative travaillant dans le secteur public ou dans le secteur privé. Comme cela a été observé plus haut, l'arrêt *Pellegrin* mentionnait expressément la police comme exemple manifeste d'activités relevant de l'exer-

cice de la puissance publique, et soustrayait ainsi toute une catégorie de personnes du champ d'application de l'article 6. Il découlerait d'une application stricte de l'« approche *Pellegrin* » que, dans la présente affaire, l'assistante administrative bénéficie des garanties de l'article 6, § 1^{er}, alors que ce n'est assurément pas le cas pour les requérants policiers, même si le litige est identique pour l'ensemble des intéressés.

52. En outre, l'examen des affaires tranchées depuis l'arrêt *Pellegrin* montre qu'il n'est pas aisé de déterminer quels sont la nature et le statut des fonctions d'un requérant ; de même, la catégorie à laquelle celui-ci appartient au sein de la fonction publique n'est pas toujours facile à distinguer sur la base de son rôle effectif. Dans certains cas, le degré d'appartenance à un secteur spécifique de la fonction publique qui suffit pour exclure l'applicabilité de l'article 6 indépendamment de la nature des responsabilités de l'intéressé n'apparaît pas clairement.

Ainsi, dans l'affaire *Kepka c. Pologne* (déc., n°s 31439/96 et 35123/97, C.E.D.H. 2000-IX), la Cour a estimé que même si le requérant, déclaré dans l'incapacité de participer à la lutte contre les incendies, avait effectué toute sa carrière comme professeur dans le corps des sapeurs-pompiers, il fallait considérer que ses fonctions, qui comportaient des recherches et un accès à des informations sensibles, relevaient du domaine de la défense nationale — où l'Etat exerçait l'autorité souveraine — et impliquaient une participation, fût-elle indirecte, à l'exécution d'une mission visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat (voy., *a contrario*, *Frydender c. France*, précité, § 39). L'article 6 était dès lors inapplicable. Autre exemple : dans l'affaire *Kanaïev c. Russie* (n° 43726/02, § 18, 27 juillet 2006), où le requérant était un officier d'active dans la marine russe, un capitaine de troisième rang qui, à ce titre « [détenait] une parcelle de la souveraineté de l'Etat », la Cour a jugé que l'article 6, § 1^{er}, n'était pas applicable, même si le litige portait sur la non-exécution d'un jugement rendu en faveur de l'intéressé au sujet de frais de déplacement contestés. Dans la décision *Vereová c. Slovaquie* (précitée), la Cour a écarté l'application de l'article 6, § 1^{er}, à l'égard d'un juriste travaillant pour la police, en raison de la nature des fonctions et responsabilités de l'ensemble du service de police, apparemment sans tenir compte du rôle individuel de la requérante au sein de l'organisation.

53. Par ailleurs, il est particulièrement frappant de constater que, prise à la lettre, l'« approche fonctionnelle » commande d'exclure l'application de l'article 6 dans des litiges où la situation d'un requérant fonctionnaire est semblable à celle de n'importe quel autre plaideur, c'est-à-dire où le conflit opposant le salarié et l'employeur n'a pas spécialement trait au « lien spécial de confiance et de loyauté ».

54. Le caractère déterminant de la fonction du requérant, et non de la nature du litige, a toutefois été confirmé dans l'affaire *Martinie c. France* (gde ch., n° 58675/00, § 30, 12 avril 2006), dans laquelle la grande chambre a conclu à l'applicabilité de l'article 6, § 1^{er}, comme l'avait fait la chambre (décision sur la recevabilité du 13 janvier 2004) mais par un raisonnement différent. Tandis que la chambre s'était fondée principalement sur la nature du litige opposant le requérant à l'Etat — à savoir l'obligation pour l'intéressé de rembourser des versements non

autorisés — pour en tirer la conclusion que les obligations litigieuses étaient de caractère « civil » au sens de l'article 6, § 1^{er}, les aspects de droit privé prédominant en l'espèce, la grande chambre a tenu compte du fait que le requérant était un fonctionnaire qui était agent comptable dans un lycée et ne participait pas à l'exercice de la puissance publique.

55. Force est à la Cour de conclure que le critère fonctionnel, tel qu'appliqué en pratique, n'a pas simplifié l'examen de la question de l'applicabilité de l'article 6 aux procédures auxquelles un fonctionnaire est partie, et que, contrairement aux attentes, il n'a pas apporté en la matière plus de certitude (voy., *mutatis mutandis*, *Perez c. France*, gde ch., n° 47287/99, § 55, C.E.D.H. 2004-I).

56. Dans ce contexte et pour ces raisons, la Cour estime que le critère fonctionnel adopté dans l'affaire *Pellegrin* doit être développé plus avant. Certes, il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi que la Cour ne s'écarte pas sans motif valable de ses précédents ; toutefois, si elle devait faillir à maintenir une approche dynamique et évolutive, pareille attitude risquerait de faire obstacle à toute réforme ou amélioration (voy., *mutatis mutandis*, *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie*, gde ch., n°s 46827/99 et 46951/99, § 121, C.E.D.H. 2005-I).

57. L'arrêt *Pellegrin* doit être replacé dans le contexte de la jurisprudence antérieure de la Cour et être compris comme une première distanciation d'avec l'ancien principe d'inapplicabilité de l'article 6 à la fonction publique, et un premier pas vers l'applicabilité partielle. Cet arrêt reflète le postulat de base selon lequel certains agents publics, en raison de leurs fonctions, ont un lien spécial de confiance et de loyauté avec leur employeur. Cependant, il ressort clairement des affaires tranchées depuis lors que dans de très nombreux Etats contractants l'accès à un tribunal est accordé aux fonctionnaires, de sorte que ceux-ci peuvent présenter des revendications relativement au salaire ou aux indemnités, voire au licenciement ou au recrutement, de la même façon que les salariés du secteur privé. Dans ces conditions, le système national ne discerne aucun conflit entre les intérêts essentiels de l'Etat et le droit de l'individu à une protection. En effet, si ni la Convention ni ses Protocoles ne garantissent un droit d'accès à la fonction publique, cela ne signifie pas pour autant qu'à d'autres égards les fonctionnaires sortent du champ d'application de la Convention (voy., *mutatis mutandis*, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali*, arrêt du 28 mai 1985, série A n° 94, pp. 31-32, § 60, et *Glaserapp c. Allemagne*, arrêt du 28 août 1986, série A n° 104, p. 26, § 49).

58. En outre, les articles 1^{er} et 14 de la Convention précisent que « toute personne relevant de [la] juridiction » des Etats contractants doit jouir, « sans distinction aucune », des droits et libertés énumérés au titre I (voy., *mutatis mutandis*, *Engel et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 8 juin 1976, série A n° 22, p. 23, § 54). En règle générale, les garanties de la Convention s'étendent aux fonctionnaires (voy., *mutatis mutandis*, *Schmidt et Dahlström c. Suède*, arrêt du 6 février 1976, série A n° 21, p. 15, § 33, *Engel et autres*, précité, p. 23, § 54, *Glaserapp*, précité, p. 26, § 49, et *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du

2 septembre 1998, *Recueil*, 1998-VI, p. 2378, § 56).

59. Suivant l'interprétation restrictive du critère fonctionnel préconisée par l'arrêt *Pellegrin* lui-même, il devrait donc y avoir des raisons convaincantes de soustraire telle ou telle catégorie de requérants à la protection offerte par l'article 6, § 1^{er}. Dans la présente affaire, où les requérants — les policiers comme l'assistante administrative — avaient en vertu de la législation nationale le droit de voir examiner leurs demandes d'indemnisation par un tribunal, aucun motif ayant trait au fonctionnement effectif de l'Etat ni aucun impératif d'ordre public n'ont été avancés qui soient de nature à commander la suppression de la protection apportée par la Convention contre une procédure inéquitable ou excessivement longue.

60. Se tournant globalement vers le droit européen, source de précieuses indications (*Christine Goodwin* c. Royaume-Uni, gde ch., n° 28957/95, §§ 43-45, 92 et 100, C.E.D.H., 2002-VI, *Posti et Rahko* c. Finlande, n° 27824/95, § 54, C.E.D.H., 2002-VII, et *Meftah et autres* c. France, gde ch., n°s 32911/96, 35237/97 et 34595/97, § 45, C.E.D.H., 2002-VII), la Cour relève que l'arrêt *Pellegrin* s'appuie sur les catégories d'activités et les emplois énumérés par la Commission européenne et par la Cour de justice des Communautés européennes s'agissant de la dérogation au principe de la libre circulation (§ 66 de l'arrêt *Pellegrin*). Cependant, la Cour observe aussi que la Cour de justice suit elle-même une approche plus large en faveur du contrôle juridictionnel, comme l'atteste son arrêt de principe *Marguerite Johnston* c. *Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (affaire 222/84, *Rec.*, 1986, p. 1651, § 18). Dans cette affaire, déclenchée par une femme policier se prévalant de la directive 76/207 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes, la Cour de justice a tenu le raisonnement suivant :

« Le contrôle juridictionnel imposé par [l'article 6 de la directive 73/207 du Conseil] est l'expression d'un principe général de droit qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Ce principe a également été consacré par les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950. Comme il a été reconnu par la déclaration commune de l'assemblée, du Conseil et de la Commission, en date du 5 avril 1977 (...), et par la jurisprudence de la Cour, il convient de tenir compte des principes dont s'inspire cette Convention dans le cadre du droit communautaire ».

Ce précédent ainsi que d'autres, dans des domaines liés au droit communautaire, montrent que dans le droit de l'Union européenne l'étendue de l'applicabilité du contrôle juridictionnel est vaste. Lorsqu'un individu peut se prévaloir d'un droit matériel garanti par le droit communautaire, son statut de détenteur de la puissance publique n'a pas pour effet de rendre inapplicables les exigences du contrôle juridictionnel. Par ailleurs, en se référant aux articles 6 et 13 de la Convention, la Cour de justice a souligné la large portée d'un contrôle juridictionnel effectif (affaire *Marguerite Johnston*, susmentionnée, et affaire *Panayotova et autres* c. *Minister voor Vreemdelingenzaken* en *Integratie*, affaire C-327/02, *Rec.*, 2004, p. I-11055, § 27), comme le

fait aussi la Charte des droits fondamentaux (§§ 29 et 30 ci-dessus).

61. La Cour reconnaît l'intérêt qu'a l'Etat à limiter, pour certaines catégories de salariés, l'accès à un tribunal. C'est d'ailleurs au premier chef aux Etats contractants — en particulier au Parlement national concerné — et non à la Cour qu'il appartient d'identifier expressément les secteurs de la fonction publique impliquant l'exercice de prérogatives discrétionnaires inhérentes à la souveraineté de l'Etat où les intérêts de l'individu doivent céder. La Cour exerce son contrôle dans le respect du principe de subsidiarité (*Z et autres* c. *Royaume-Uni*, gde ch., n° 29392/95, § 103, C.E.D.H., 2001-V). Lorsqu'un ordre interne empêche l'accès à un tribunal, la Cour vérifie que le litige est bien tel qu'il justifie une dérogation aux garanties de l'article 6. Si tel n'est pas le cas, aucun problème ne se pose et l'article 6, § 1^{er}, trouve à s'appliquer.

Il convient toutefois de souligner que la présente situation se distingue de celles en cause dans d'autres affaires qui, en raison des revendications formulées, sont considérées comme sortant des volets civil et pénal de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention (concernant le calcul du montant de l'impôt, voy. notamment *Ferrazzini* c. *Italie* (gde ch., n° 44759/98, C.E.D.H., 2001-VII); s'agissant d'asile, de nationalité et de séjour dans un pays, voy. *Maouia* c. *France* (gde ch., n° 39652/98, C.E.D.H., 2000-X); pour le règlement des différends électoraux concernant des députés, voy. l'arrêt *Pierre-Bloch* précité). En l'espèce, le raisonnement se limite donc à la situation des fonctionnaires.

62. En résumé, pour que l'Etat défendeur puisse devant la Cour invoquer le statut de fonctionnaire d'un requérant afin de le soustraire à la protection offerte par l'article 6, deux conditions doivent être remplies. En premier lieu, le droit interne de l'Etat concerné doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question. En second lieu, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat. Le simple fait que l'intéressé relève d'un secteur ou Sd'un service qui participe à l'exercice de la puissance publique n'est pas en soi déterminant. Pour que l'exclusion soit justifiée, il ne suffit pas que l'Etat démontre que le fonctionnaire en question participe à l'exercice de la puissance publique ou qu'il existe — pour reprendre les termes employés par la Cour dans l'arrêt *Pellegrin* — un « lien spécial de confiance et de loyauté » entre l'intéressé et l'Etat employeur. Il faut aussi que l'Etat montre que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le lien spécial susmentionné. Ainsi, rien en principe ne justifie de soustraire aux garanties de l'article 6 les conflits ordinaires du travail — tels ceux portant sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type — à raison du caractère spécial de la relation entre le fonctionnaire concerné et l'Etat en question. En effet, il y aura présomption que l'article 6 trouve à s'appliquer, et il appartiendra à l'Etat défendeur de démontrer, premièrement, que d'après le droit national un requérant fonctionnaire n'a pas le droit d'accéder à un tribunal, et, deuxièmement, que l'exclusion des droits garantis à l'article 6 est fondée s'agissant de ce fonctionnaire.

63. En l'espèce, il ne prête pas à controverse que les requérants avaient tous accès à un tribunal

en vertu du droit national. L'article 6, § 1^{er}, est donc applicable.

64. La Cour fait observer que sa conclusion quant à l'applicabilité de l'article 6 ne préjuge en rien de la réponse à la question de savoir comment les diverses garanties attachées à cet article (par exemple l'étendue du contrôle requis des tribunaux nationaux; voy. *Zumtobel* c. *Autriche*, arrêt du 21 septembre 1993, série A n° 268-A, p. 14, § 32) doivent s'appliquer aux litiges concernant des fonctionnaires. En l'espèce, la Cour n'a besoin d'examiner que deux de ces garanties : celle relative à la durée de la procédure et celle ayant trait à la tenue d'une audience.

2. Sur l'observation de l'article 6.

a) Sur la durée de la procédure.

65. La Cour rappelle qu'en matière civile le délai raisonnable peut commencer à courir, dans certaines hypothèses, avant même le dépôt de l'acte introduisant l'instance devant le tribunal que le demandeur invite à trancher la contestation (*Golder* c. *Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18, p. 15, § 32). Cela correspond à la situation des présents requérants, qui ne pouvaient saisir le tribunal administratif de province tant qu'ils n'avaient pas obtenu, au sujet de leur demande de révision (paragraphe 19 ci-dessus), de décision susceptible d'appel (voy., *mutatis mutandis*, *König* c. *Allemagne*, arrêt du 28 juin 1978, série A n° 27, p. 33, § 98, *Janssen* c. *Allemagne*, n° 23959/94, § 40, 20 décembre 2001, et *Hellborg* c. *Suède*, n° 47473/99, § 59, 28 février 2006).

66. Dès lors, en l'espèce, le délai raisonnable prévu à l'article 6, § 1^{er}, a commencé à courir le jour où les requérants ont saisi la préfecture, c'est-à-dire le 19 mars 1993 (voy. le paragraphe précédent). Il n'est pas contesté que la procédure s'est achevée par la décision de la Cour administrative suprême en date du 27 avril 2000. La procédure a donc duré plus de sept ans.

67. La Cour appréciera le caractère raisonnable de la durée de la procédure en fonction des circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement des requérants et celui des autorités compétentes. Sur ce dernier point, il faut aussi prendre en compte l'enjeu du litige pour les intéressés (*Philis* c. *Grèce* (n° 2), arrêt du 27 juin 1997, *Recueil*, 1997-IV, p. 1083, § 35).

68. La Cour convient avec les parties que l'affaire n'était pas complexe. L'enjeu ne revêtait pas un caractère exceptionnel.

69. En ce qui concerne les requérants, ils n'ont pas eu un comportement qui aurait eu pour effet de prolonger la procédure. Quant aux autorités, la Cour observe que la préfecture a reçu la demande des intéressés le 19 mars 1993. Elle a recueilli des observations à ce sujet, qu'elle a communiquées aux requérants pour commentaires, et a rendu sa décision le 19 mars 1997. Il lui a donc fallu quatre ans pour examiner l'affaire. Cet intervalle ne s'explique ni par les actes de procédure accomplis ni par aucune nécessité perçue d'attendre la décision relative à l'affaire *Askola*, définitive dès le 7 décembre 1994.

70. S'agissant des procédures devant le tribunal administratif de province et la Cour administra-

tive suprême, la Cour constate que ces deux juridictions ont mis au total trois ans pour statuer. Elle considère que les instances en question ne posent pas de problème en soi.

71. En somme, la Cour conclut que la procédure menée devant la préfecture a accusé des retards, auxquels elle ne voit aucune explication satisfaisante. Dès lors, il y a eu violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention à raison de la durée de la procédure.

b) Sur la tenue d'une audience.

72. Les principes applicables sont présentés dans l'affaire *Jussila c. Finlande* (gde ch., n° 73053/01, §§ 40-45).

73. En l'espèce, l'objectif que poursuivaient les requérants en demandant une audience était de démontrer que l'administration policière leur avait promis la compensation de leur manque à gagner. Les juridictions administratives ont jugé qu'au vu des circonstances une audience était manifestement superflue puisque la promesse alléguée était dépourvue d'intérêt. La Cour juge pertinent l'argument du gouvernement selon lequel tous les points de fait et de droit susceptibles de surgir dans cette affaire pouvaient être examinés et tranchés de manière adéquate sur la base des écritures des parties.

74. La Cour relève en outre que les intéressés ne se sont pas vu refuser la possibilité de solliciter la tenue d'une audience, même s'il appartenait aux tribunaux de dire si pareille mesure était nécessaire (voy., *mutatis mutandis*, *Martinié*, précité, § 44), et que les juridictions administratives ont motivé leur décision à cet égard. Les requérants ayant eu amplement l'occasion de présenter leur thèse par écrit et de répondre aux conclusions de la partie adverse, la Cour estime que les exigences d'équité ont été satisfaites et qu'elles n'impliquaient pas la tenue d'une audience.

75. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention à raison de l'absence d'audience.

[Dispositif conforme aux motifs].

Opinion partiellement dissidente de Mme La juge Jociene.

(traduction)

J'ai voté contre l'application de l'article 6, § 1^{er}, en l'espèce, et mon opinion à ce sujet se reflète dans l'opinion dissidente commune aux juges Costa, Wildhaber, Türmen, Borrego Borrego et Jociene.

Dans la présente opinion, partiellement dissidente, je souhaite expliquer la raison essentielle pour laquelle je me suis prononcée contre un constat de violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention pour ce qui est de la durée de la procédure, et contre un constat de violation de l'article 13. De plus, j'ai voté contre l'octroi d'une somme quelconque aux requérants dans cette affaire.

Le principal motif de mon vote tient au fait que l'article 6, § 1^{er}, n'est pas applicable à la procédure en cause. Dans ces conditions, il ne saurait à mon sens y avoir violation de cette disposition en ce qui concerne la durée de la procédure.

La même conclusion vaut au sujet de l'article 13. Sur ce point particulier, j'approuve sans réserve le premier argument du gouvernement finlandais, au paragraphe 78 de l'arrêt de grande chambre, indiquant que dès lors qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6, il n'existe pas de grief défendable sous l'angle de l'article 13. Cette dernière disposition garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Elle a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié. A mon avis, si ce « grief défendable » au regard de la Convention n'existe pas en droit interne, on ne peut pas non plus considérer que l'article 13 a été violé.

Enfin, je ne puis approuver l'application de l'article 6, § 1^{er}, à l'espèce ni déceler une quelconque violation de la Convention. C'est pourquoi je me suis prononcée contre l'octroi d'une somme quelconque aux requérants.

Opinion dissidente commune à MM. Costa, Wildhaber, Türmen, Borrego Borrego et Mme Jociene, juges.

1. Le cœur de cette affaire concerne l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention à un litige opposant des personnes appartenant à un service de police à leur employeur, l'Etat. Ce litige portait sur le refus de leur verser des indemnités liées à leur changement d'affectation géographique; les requérants étaient des policiers, sauf l'une d'entre eux, qui était assistante administrative.

2. Contrairement à nos collègues de la majorité, nous avons considéré que l'article 6, § 1^{er}, ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce.

3. Le raisonnement sur lequel nous sommes fondés consiste à suivre la jurisprudence *Pellegrin c. France*, gde ch. (n° 28541/95, C.E.D.H., 1999-VIII, 8 décembre 1999).

4. Par cet arrêt très commenté et très connu, la Cour avait souhaité « mettre un terme à l'incertitude qui entoure l'applicabilité des garanties de l'article 6, § 1^{er}, aux litiges entre l'Etat et ses agents » (§ 61). Pour ce faire, elle avait abandonné des critères tels que celui fondé sur la nature patrimoniale du litige, qui « laisse, quant à lui, place à une marge d'arbitraire » (§ 60), au profit d'un « critère fonctionnel, fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par l'agent » (§ 64). Tout en retenant une interprétation restrictive des exceptions aux garanties offertes par l'article 6, § 1^{er}, la Cour décida que « sont seuls soustraits au champ d'application de l'article 6, § 1^{er}, les litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Un exemple manifeste de telles activités est constitué par les forces armées et la police » (c'est nous qui soulignons) (§ 66).

5. On sait que, pour définir ce critère fonctionnel, la Cour s'est inspirée de la doctrine de la Commission européenne et de la jurisprudence

de la Cour de justice des Communautés européennes, retracées dans *Pellegrin* aux paragraphes 37 à 41. A cet égard, nous sommes en désaccord avec la majorité lorsque, dans le présent arrêt, elle invoque, au paragraphe 60, un « arrêt de principe » de la Cour de justice, celui rendu dans l'affaire 222/84. Certes, il s'agit bien d'un arrêt de principe, rendu sur une demande de décision préjudicielle, selon lequel le contrôle juridictionnel est l'expression d'un principe général de droit (cet arrêt de la C.J.C.E., *Marguerite Johnston*, est cité dans l'opinion dissidente commune à M. Costa, Mme Tulkens, MM. Fischbach, Casadevall et Maruste, juges, dans l'arrêt *Athanassoglou et autres c. Suisse*, gde ch. (n° 27644/95, C.E.D.H., 2000-IV, du 6 avril 2000).

Mais sa portée n'est pas ce que le présent arrêt semble croire. Il ne s'agissait pas en effet, de déterminer si tout litige entre l'Etat et ses agents entre dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention, mais seulement d'affirmer qu'en vertu d'un principe général du droit tout acte de la puissance publique doit, en principe, pouvoir faire l'objet d'un contrôle de légalité (tel que le recours pour excès de pouvoir en droit français).

6. Quoi qu'il en soit, nous ne voyons pas quelle nécessité, théorique ou pratique, obligeait à abandonner en l'espèce la jurisprudence *Pellegrin*. Celle-ci a été depuis sept ans appliquée par la Cour, sans réelles difficultés et, comme on pouvait s'y attendre et le souhaiter, elle n'a pas restreint, mais plutôt étendu l'application des garanties de l'article 6, § 1^{er}. Les catégories d'agents soustraits à ces garanties, telles que la police dans son ensemble, sont limitées par rapport à la totalité des agents publics (pour des exemples, voir le paragraphe 52 de l'arrêt). La certitude juridique a certainement progressé, si on compare la situation avec celle antérieure à l'arrêt *Pellegrin*. Quant à se fonder sur l'argument tiré de l'existence d'un accès à un tribunal interne, il ne nous convainc pas. Comme l'indique à juste titre l'article 53 de la Convention, rien n'interdit à une haute partie contractante de reconnaître dans son droit des libertés ou des garanties supérieures à celles conférées par la Convention; en outre, comme les systèmes juridiques varient d'un Etat à l'autre, le raisonnement du présent arrêt risque d'avoir pour effet de faire dépendre l'applicabilité de l'article 6, § 1^{er}, aux litiges entre l'Etat et ses agents de l'accès à un tribunal pour ces litiges, tel qu'il existe ou non selon le droit national. En somme, au lieu de l'« interprétation autonome » (par la Cour), que celle-ci estimait important de dégager, aux fins de l'article 6, § 1^{er} (voy. l'arrêt *Pellegrin*, § 63), le présent arrêt pousse à une interprétation dépendante et variable, pour ne pas dire aléatoire, c'est-à-dire arbitraire. C'est à nos yeux un retour en arrière peu opportun.

7. Pour conclure, la Cour a renversé une jurisprudence bien établie. Elle a certes le droit de le faire (même si celle-ci était relativement récente). Mais, en général, elle procède ainsi lorsqu'il y a des développements nouveaux, lorsqu'un besoin nouveau apparaît. Tel n'est pas le cas ici. Renoncer à un précédent solide, dans de pareilles conditions, crée une incertitude juridique, et rendra à notre avis difficile pour les Etats de connaître l'étendue de leurs obligations.



OBSERVATIONS

**L'irrésistible extension du champ
d'application de l'article 6, § 1^{er},
de la Convention européenne
des droits de l'homme**

1. La Finlande est dotée d'un territoire qui s'étend à perte de vue. Nombre de contrées demeurent cependant inhabitées. Pour assurer pleinement la fonction de police dont il a la charge, l'Etat finlandais n'a d'autre choix que d'éloigner géographiquement certains fonctionnaires de leur domicile. Tel est le cas des requérants dans l'affaire qui conduit la Cour européenne des droits de l'homme à rendre l'arrêt commenté.

L'éloignement géographique imposé n'est guère convoité. Pour compenser le préjudice subi par les fonctionnaires à qui est imposé le sacrifice, une indemnité est allouée, correspondant à une prime qui, en 1988, se transforme en compléments de salaire mensuels.

Une nouvelle réforme intervient, qui a pour effet d'ôter les compléments de salaire à certains fonctionnaires, parmi lesquels se trouvent les requérants. Le département de la police, du ministère de l'Intérieur, sollicite auprès du ministère des Finances l'autorisation de continuer à verser les compléments. La demande est rejetée. Les requérants eux-mêmes soumettent alors une demande à la préfecture dont ils dépendent, en vue d'obtenir la compensation du préjudice prétendument subi. Cette demande est, elle aussi, rejetée. Le tribunal administratif de la province, puis la Cour administrative suprême, sont successivement saisis qui, tous deux, déboutent les requérants.

C'est dans ce contexte qu'une requête est adressée à la Cour européenne des droits de l'homme. La requête comporte plusieurs moyens. L'un d'eux est déduit de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme¹ : les requérants considèrent que la justice finlandaise n'a pas instruit leur demande dans un délai raisonnable et qu'elle n'a pas fixé d'audience en vue d'entendre les arguments des parties, ce qui serait inéquitable.

L'intérêt que procure l'arrêt commenté ne réside pas tant dans le fait que la Cour donne raison aux requérants quant à la critique déduite de la violation du délai raisonnable, mais que, pour arriver à cette conclusion, elle juge que l'article 6 est applicable à la catégorie de fonctionnaires auxquels appartiennent les requérants, tous policiers sauf un qui leur prodigue un soutien administratif. En admettant que l'article 6 est applicable aux fonctionnaires de police, la Cour opère, en effet, sinon un revirement de jurisprudence, tout au moins un ajustement perceptible de celle-ci, ce qu'elle reconnaît, du reste, en termes particulièrement explicites.

(1) Deux autres moyens étaient soulevés. Le premier, déduit de la violation de l'article 13 de la Convention, sera jugé fondé. Le second, déduit de la violation des articles 1^{er} du protocole additionnel n° 1 et 14 de la Convention, sera déclaré non fondé.

2. Pour justifier l'affinement qu'elle juge devoir opérer, la Cour rappelle chacune des étapes jurisprudentielles qui l'ont conduite à rendre l'arrêt en cause.

3. Dans une première étape, la Cour constate que l'article 6 permet difficilement d'être appliqué au contentieux de la fonction publique, étant donné que son champ d'application est restreint aux litiges portant sur des « droits et obligations de caractère civil » ou sur des « accusations en matière pénale ». Elle juge ainsi que « 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, § 1^{er} ». Mais elle admet que, lorsque la revendication d'un agent a trait à un droit « purement patrimonial » ou « essentiellement patrimonial », qui ne met pas en cause « principalement des prérogatives discrétionnaires de l'administration », l'article 6 trouve alors à s'appliquer². Ainsi en est-il des litiges relatifs à des droits de caractère purement pécuniaires nés de la loi après cessation d'activités du fonctionnaire car, dans un tel cas, l'administration n'use pas d'un pouvoir discrétionnaire et s'apparente à un employeur soumis aux règles de droit privé³.

La position jurisprudentielle ainsi arrêtée révèle rapidement ses limites. Au nom des préceptes qui la sous-tendent, la Cour décide que la contestation relative à la fois au refus de réintégrer un fonctionnaire au poste dont il était titulaire et au paiement du traitement y afférent, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6⁴. En revanche, elle juge que la contestation portant sur le versement du traitement d'un fonctionnaire y entre⁵.

Les incohérences ne passent pas inaperçues. Des critiques sont émises, qui conduisent à observer que les litiges relatifs au « recrutement », à la « carrière » et à la « cessation des activités » ont, dans la plupart des cas, des conséquences patrimoniales. De nouvelles contradictions risquent ainsi de voir le jour et de provoquer l'insécurité juridique. La Cour elle-même se range à l'évidence : la jurisprudence doit évoluer. L'affaire *Pellegrin c. France* va donner à la juridiction l'occasion de prendre le tournant attendu⁶.

(2) Comme le relèvent M. LEROY et J. SOHIER, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'est, à ce stade, pas sans rappeler « la problématique belge relative à la détermination de l'« objet véritable » du recours (...) » (« Les règles supranationales relatives à l'accès à la fonction publique », A.P.T., 1997, p. 58). Sur la problématique de l'objet véritable, voy., pour une récente étude, B. LOMBAERT, F. TULKENS et A. VAN DER HAEGEN, « Cohérence et incohérences de la théorie de l'objet véritable du recours », in H. DUMONT, P. JADOUX et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, la Charte, 2007, pp. 19-66.

(3) C.E.D.H., arrêt *Francesco Lombardo c. Italie* du 26 novembre 1992, § 17; également C.E.D.H., arrêt *Mas-sa c. Italie* du 24 août 1993, § 26.

(4) C.E.D.H., arrêt *Neigel c. France* du 17 mars 1997, § 44.

(5) C.E.D.H., arrêt *De Santa c. Italie* du 2 septembre 1997, § 18; C.E.D.H., arrêt *Lapalorcia c. Italie* du 2 septembre 1997, § 21; C.E.D.H., arrêt *Abenavoli c. Italie* du 2 septembre 1997, § 16; C.E.D.H., arrêt *Nicodemo c. Italie* du 2 septembre 1997, § 18; C.E.D.H., arrêt *Benkessiouer c. France* du 24 août 1998, §§ 29-30; C.E.D.H., arrêt *Couez c. France* du 24 août 1998, § 25; C.E.D.H., arrêt *Le Calvez c. France* du 29 juillet 1998, § 58; C.E.D.H., arrêt *Cazenave de la Roche c. France* du 9 juin 1998, § 43.

(6) C.E.D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, gde ch., §§ 64-67. Voy. notamment sur cet arrêt, les commentaires suivants : L. CAFLISCH, « The Pellegrin

4. S'inspirant de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes en matière d'accès des ressortissants d'un Etat membre de l'Union aux emplois publics d'un autre Etat membre, la Cour européenne des droits de l'homme choisit désormais d'avoir égard à un critère fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par le fonctionnaire. C'est la deuxième étape jurisprudentielle, qui conduit la Cour à décider que n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 6, les litiges opposant à l'administration un fonctionnaire qui détient une « parcelle de la souveraineté de l'Etat », soit qu'il « exerce une mission d'intérêt général », soit qu'il participe à « l'exercice de la puissance publique »⁷. Tel est le cas — juge-t-elle — du militaire, comme celui du fonctionnaire de police. En revanche, la Cour considère que le fonctionnaire qui ne détient pas une parcelle de la souveraineté de l'Etat n'est pas exclu du champ d'application de la disposition en cause.

Une exception est cependant ménagée : elle concerne les litiges en matière de pensions. La Cour juge, en effet, que ces litiges « relèvent tous du domaine de l'article 6, § 1^{er}, parce qu'une fois admis à la retraite, l'agent a rompu le lien particulier qui l'unit à l'administration »⁸.

Il se trouve, dès lors, dans une situation qui est comparable à celle du salarié de droit privé, en sorte qu'il n'y a plus lieu de refuser l'application du droit au procès équitable. Une précision est, par ailleurs, apportée : la catégorie de fonctionnaires exclus du champ d'application de l'article 6 doit, selon la Cour, être appréhendée de façon restrictive, dès lors que cette catégorie est exclue du bénéfice d'un droit⁹.

5. Le critère retenu dans l'arrêt *Pellegrin*, bien que contesté dès son prononcé¹⁰, est appliqué

ruling : origins and consequences », in *Man's Inhumanity to Man : essays on international law in honour of Antonio Cassese* (sous la dir. de L.C. VOHRAH et al.), The Hague - London - New York, Kluwer Law International, 2003, pp. 183 à 209; Y. WACHSMANN, « Un nouveau critère de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme au contentieux de la fonction publique », obs. sous C.E.D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, gde ch., *Rev. trim. dr. h.*, 2000, pp. 831 à 859; Y. HOUYET, « L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le contentieux de la fonction publique : arrêt Pellegrin », A.P.T., 2000, pp. 276 à 284 et S. VAN DROOGHENBROECK, *La Convention européenne des droits de l'homme - Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 1999-2001*, Bruxelles, Larquier, coll. Les dossiers du *Journal des tribunaux*, 2003, pp. 69 à 73. De manière plus générale, voy. également, M. PUECHAVY, « Les fonctionnaires et l'article 6, 1^o, de la Convention européenne des droits de l'homme », in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire - Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 673 à 692; B. LOMBAERT, *La Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux de la fonction publique belge*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit et justice, 2001, pp. 21 et s.

(7) C.E.D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, gde ch., § 64.

(8) *Ibidem*, § 67.

(9) *Ibidem*, § 64; en ce sens C.E.D.H., arrêt *Frydender c. France* du 27 juin 2000, gde ch., § 40.

(10) Voy. l'opinion dissidente commune aux juges Tulkens, Fischback, Casadevall et Thomassen jointe à l'arrêt *Pellegrin*. Les juges déclarent ne pas percevoir « le rapport entre le critère utilisé par la Cour et les effets qu'elle entend en déduire » (§ 2) : si la distinction entre les fonctionnaires dits d'autorité et ceux dits de gestion est pertinente dans l'ordre communautaire où elle détermine les exceptions à la libre circulation des travailleurs, elle est sans pertinence lorsqu'il s'agit de déterminer le champ des garanties procédurales applicables aux uns et aux

plusieurs années durant. C'est dans l'arrêt commenté qu'il cesse de convaincre la Cour¹¹.

La juridiction relève, tout d'abord, que ce critère peut conduire à des anomalies. Tel serait notamment le cas dans l'affaire en cause, dès lors que, parmi les requérants, tous occupent un emploi impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique, à l'exception de l'un d'eux qui occupe une fonction strictement administrative. La jurisprudence *Pellegrin* aboutirait, en effet, dans une même affaire, à reconnaître l'application de l'article 6, §1^{er}, à certains fonctionnaires et pas à d'autres¹².

La juridiction souligne également qu'il n'est pas toujours aisé de déterminer si les fonctions du requérant comportent ou non une participation à l'exercice de la puissance publique, en sorte que la jurisprudence *Pellegrin* n'offre pas toutes les garanties requises de praticabilité¹³.

Enfin, la juridiction constate que l'approche retenue dans l'arrêt *Pellegrin* impose d'exclure l'application de l'article 6 dans des litiges où la situation du requérant fonctionnaire est pourtant semblable à celle de tout autre plaideur, autrement dit « où le conflit opposant le salarié et

l'employeur n'a pas spécialement trait au « lien spécial de confiance et de loyauté » qui unit le fonctionnaire à l'administration¹⁴.

6. En vue d'accroître la sécurité juridique¹⁵ et, en même temps, d'étendre l'application de l'article 6 à davantage de litiges dans le contentieux de la fonction publique¹⁶, la Cour estime — c'est la troisième étape jurisprudentielle — que le critère dégagé dans l'affaire *Pellegrin* « doit être développé plus avant »¹⁷. Elle juge ainsi que, pour que l'Etat défendeur puisse invoquer, devant la Cour, le statut de fonctionnaire du requérant afin de le soustraire à la protection offerte par l'article 6, il s'impose que le droit interne de l'Etat en cause ait expressément exclu le droit à un juge et que cette exclusion repose sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat. L'exclusion est justifiée si l'Etat démontre, non seulement que le fonctionnaire participe à l'exercice de la puissance publique, mais aussi que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le « lien spécial de confiance et de loyauté » qui unit le fonctionnaire à l'administration¹⁸.

Désormais, il existe donc une présomption selon laquelle l'article 6 s'applique aux conflits opposant le fonctionnaire à son employeur, quelle que soit la nature de ses fonctions et de ses responsabilités. La présomption ne pourra être renversée que si l'Etat démontre que le requérant fonctionnaire ne se voit pas reconnaître le droit de saisir un juge d'après le droit interne auquel il ressortit et que le traitement qui lui est réservé est dûment justifié.

7. L'arrêt commenté conduit — on le perçoit — à attirer, dans l'orbite des garanties du procès équitable, davantage de litiges que ce que n'autorisait la jurisprudence *Pellegrin*. L'extension du champ d'application de l'article 6 ainsi consacrée ne remet pourtant pas en cause cette jurisprudence : les litiges touchant au « lien spécial de confiance et de loyauté » qui unit le fonctionnaire à l'administration demeurent exclus des garanties du procès équitable. En revanche, se voient désormais accorder le bénéfice de celles-ci, les litiges mettant en cause un fonctionnaire exerçant une parcelle de la souveraineté de l'Etat, mais dont l'objet n'est pas en relation avec le « lien spécial » évoqué.

L'on assiste ainsi à un ajustement entre l'objectif jurisprudentiel poursuivi dès l'arrêt *Pellegrin* et le critère destiné à sélectionner les affaires qui répondent à cet objectif.

8. L'ajustement opéré était prévisible.

Dans une affaire *Kanayev c. Russie* — auquel se réfère l'arrêt commenté¹⁹ — la Cour décidait qu'un officier de la marine russe qui avait obtenu, en droit interne, un jugement définitif lui allouant des indemnités de transport, ne peut se prévaloir de l'article 6 pour se plaindre de la durée de la procédure d'exécution du jugement, en raison de sa qualité de militaire. Devant la solution préconisée, le juge Kovler afficha un certain scepticisme dans son opinion dissidente jointe à l'arrêt. Il estimait qu'à partir du moment où la jurisprudence *Pellegrin* est fondée sur l'idée que

seuls les litiges touchant au « lien spécial de confiance et de loyauté » qui unit certains fonctionnaires à l'administration doivent être exclus du champ d'application de l'article 6, « the "functional approach" introduced by *Pellegrin* requires that article 6 be applicable to the disputes where the position of the applicant, even a State official, does not differ from the position of any other litigant, or, in other words, where the dispute between the employee and the employer is not marked by a "special bond of trust and loyalty" ».

Quelques mois plus tôt, dans une opinion commune jointe à l'arrêt *Martinie c. France*, les juges Tulkens, Maruste et Fura-Sandström s'interrogeaient dans le même sens. Constatant que « la Cour est de plus en plus confrontée à la question (...) des frontières de l'arrêt *Pellegrin* », ils se demandaient « si échappe au champ d'application de l'article 6 tout litige opposant un agent à l'administration dès lors que l'emploi de celui-ci implique une "participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique" ou seulement les litiges relatifs à l'emploi de l'intéressé ». « Tôt ou tard », concluaient-ils, « la Cour devra à nouveau se pencher sur le champ d'application de l'article 6 de la Convention et la requête *Eskelinen et autres c. Finlande* lui en donnera peut-être l'occasion dans le domaine de la fonction publique »²⁰.

L'observation de Bruno Lombaert selon laquelle « on sait qu'à Strasbourg, les opinions dissidentes d'aujourd'hui annoncent souvent la jurisprudence de demain » n'allait pas trouver meilleure illustration²¹.

9. L'on aura compris que, désormais, il ne suffit plus à l'Etat qui entend se prévaloir de la qualité de fonctionnaire du requérant pour écarter la protection offerte par l'article 6 de faire état de sa participation à l'exercice de la puissance publique. Encore faut-il démontrer que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le « lien spécial de confiance et de loyauté » qui l'unit à l'employeur public.

La démonstration ne doit, qui plus est, être opérée que si le droit interne ne reconnaît pas de protection juridictionnelle au fonctionnaire. Car, si le système national reconnaît à ce dernier une telle protection, c'est qu'il estime que « les intérêts essentiels de l'Etat »²² ne sont pas menacés, en sorte que plus rien ne justifie que le fonctionnaire soit tenu écarté des garanties du procès équitable.

10. A cet égard, l'opinion dissidente que les juges Costa et consorts joignent à l'arrêt ne convainc guère. En substance, les juges soutiennent que le nouveau critère jurisprudentiel n'est pas adéquat, dans la mesure où ce dernier recourrait à des données de droit interne, ce qui anéantirait l'autonomie d'interprétation de la Convention.

S'il est vrai que la Cour fait appel à un critère qui se réfère à une situation de droit interne — le droit ou non à un juge — l'autonomie d'interprétation de la Convention n'en demeure pas moins préservée. D'une part, les notions de « lien spécial de confiance et de loyauté » et de « tribunal » permettent à la Cour de développer

autres. Voy. également l'opinion concordante de la juge Tulkens jointe à l'arrêt *Frydlander* (C.E.D.H., arrêt *Frydlander c. France* du 27 juin 2000, gde ch.), qui met en garde contre la difficulté d'application du critère dégagé par l'arrêt *Pellegrin*, laissant entendre que sa mise en œuvre n'est pas à l'abri de l'insécurité juridique à laquelle l'arrêt *Pellegrin* a pourtant entendu remédier. Plus récemment, voy. encore l'opinion concordante du juge Caflisch, à laquelle s'est rallié le juge Birsan, jointe à l'arrêt *Strungariu c. Roumanie* (C.E.D.H., arrêt *Strungariu c. Roumanie* du 29 septembre 2005, § 9).

(11) C.E.D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et consorts c. Finlande* du 19 avril 2007, gde ch., §§ 50-51. Voy. l'opinion partiellement dissidente du juge Jociene et l'opinion dissidente des juges Costa, Wildhaber et Tümen, Borrego Borrego et Jociene. Sur cet arrêt, voy. M. R. VAN BRUSTEM et E. J. VAN BRUSTEM, « Fonction publique et article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales : la remise en question du critère fonctionnel est-elle le prélude à une extension des garanties procédurales en faveur d'un plus grand nombre de fonctionnaires? », obs. sous C.E.D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et consorts* du 19 avril 2007, gde ch., J.L.M.B., 2007, pp. 869 à 880; S. BLONDEL, « L'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme aux fonctionnaires : revirement de la jurisprudence *Pellegrin* », A.J.D.A. (Fr.), 2007, p. 887 et F. ROLIN, « Un Berkani européen? Le nouveau champ d'application de l'article 6, § 1^{er}, pour le contentieux des agents publics », A.J.D.A. (Fr.), 2007, pp. 1362 à 1365. L'arrêt *Vilho Eskelinen et consorts c. Finlande* a été récemment confirmé par deux arrêts du 27 juin 2007, prononcés dans les affaires *Thomas Makris c. Grèce* et *Pridatchenko et autres c. Russie*.

(12) L'on note, à cet égard, que, dans une affaire introduite par des fonctionnaires de police, dont certains occupaient des fonctions strictement administratives et d'autres pas, l'assemblée générale du Conseil d'Etat n'a, implicitement mais certainement, pas admis d'opérer la distinction entre les deux catégories d'agents. L'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme était pourtant de nature à emporter des conséquences non négligeables pour les requérants. Le litige portait, en effet, sur la régularité d'un arrêté royal dont la confirmation avait été opérée par le législateur. Devant la consolidation législative, les requérants demandaient au Conseil d'Etat, à titre principal, de refuser d'appliquer la loi de confirmation pour contrevention à l'article 6 de la Convention, sur le fondement de la jurisprudence *Le Ski*, et, à titre subsidiaire, de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle de savoir si la loi de confirmation ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Écartant la possible applicabilité de l'article 6 au litige, fût-ce pour une partie des requérants, l'assemblée générale posa à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle, ce qui allongea la procédure de deux ans (voy. C.E. (a.g.), arrêt a.s.b.l. *Sypol.be et consorts*, n° 104.648 du 13 mars 2002).

(13) Voy. C.E.D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et consorts c. Finlande* du 19 avril 2007, gde ch., § 52.

(14) *Ibidem*, § 53.

(15) *Ibidem*, § 55.

(16) *Ibidem*, §§ 57-58.

(17) *Ibidem*, § 56.

(18) *Ibidem*, § 62.

(19) C.E.D.H., arrêt *Kanayev c. Russie* du 27 juillet 2006.

(20) C.E.D.H., arrêt *Martinie c. France* du 12 avril 2006, gde ch.

(21) B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 47.

(22) Voy. C.E.D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et consorts c. Finlande* du 19 avril 2007, gde ch., § 57.

une interprétation originale de ces notions. L'observation n'est pas mince, si l'on a notamment égard aux contributions qui, en Belgique, ont tenté d'identifier les critères destinés à distinguer la juridiction administrative de certaines autorités administratives collégiales statuant sur recours²³. D'autre part, c'est également à la Cour que revient le soin de vérifier si, au cas où le droit interne de l'Etat en cause ne garantit pas le droit d'accès à un tribunal, la justification relative à l'absence de juge est ou non admissible au regard de l'article 6.

11. L'arrêt commenté opère assurément une avancée qui, au regard des développements qui y ont conduit, ne doit pas être sous-estimée. Pour autant, l'impact qui est le sien dans le système belge de protection juridictionnelle des agents publics est, pour ainsi dire, nul.

Comme le relevait déjà Sébastien Van Drooghenbroeck à l'époque de l'arrêt *Pellegrin*, « sinon dans la totalité [des Etats membres], du moins dans la plupart d'entre eux, le contentieux de la fonction publique a d'ores et déjà été "juridictionnalisé" pour être confié à des institutions de jugement qui, investies d'autres contentieux auxquels l'article 6 est susceptible de s'appliquer, doivent (...) d'ores et déjà fonctionner dans le respect des règles du procès équitable »²⁴. Il songeait expressément au Conseil d'Etat de Belgique²⁵, mais le même constat vaut aussi bien pour les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire²⁶, auxquels le contentieux de la fonction publique peut, tout autant, être confié²⁷.

Les conséquences pratiques de l'arrêt commenté se mesurent, en réalité, dans le droit interne des Etats membres du Conseil de l'Europe qui soit offre au fonctionnaire le droit d'accès à un juge sans lui reconnaître tout ou partie des garanties du procès équitable, soit ne garantit pas ce droit.

12. L'arrêt commenté franchit, par ailleurs, une nouvelle étape dans l'interprétation dynamique du champ d'application de l'article 6. L'exten-

sion des garanties du procès équitable s'arrêtera-t-elle aux frontières tracées par l'arrêt commenté? Ou, ce qui revient au même, le nouveau critère jurisprudentiel répond-il, une fois pour toutes, au souhait exprimé par la Cour d'assurer la sécurité juridique²⁸?

Il nous paraît que, si le nouveau critère est, de prime abord, plus praticable que celui retenu dans l'arrêt *Pellegrin*, l'insécurité juridique pourrait à nouveau surgir lorsque, ayant constaté que le droit interne du requérant dénie à ce dernier le droit à un juge, la Cour devra contrôler si ce traitement est justifié au regard de la nature des missions de l'agent et de l'objet du litige.

Par ailleurs, demeure exclu du bénéfice des garanties du procès équitable le fonctionnaire auquel le droit interne ne confère pas d'accès à un juge et dont la fonction implique l'exercice de prérogatives de puissance publique, lorsque l'objet du litige avec l'administration touche à ces prérogatives. Vraiment la nouvelle distinction est-elle pertinente? Au nom de quel principe faut-il exclure certains agents du droit à un tribunal? La fonction publique — où qu'elle se pratique et quelle qu'elle soit — mérite-t-elle un sort si particulier à l'aube du XXI^e siècle²⁹?

Dans le même sens, l'arrêt commenté limite expressément l'extension du champ d'application de l'article 6 au contentieux de la fonction publique, à l'exclusion des autres contentieux. Tel est notamment le cas des contestations relatives à l'asile, au droit de séjour ou encore à la matière fiscale³⁰. La Cour ne s'explique pas sur cette précision, en l'espèce, inutile et dont on peine, dès lors, à comprendre la justification. Sur ce plan, l'on ne peut s'empêcher de se demander si la Cour ne s'est pas engagée dans un processus qui sera de plus en plus difficile à contenir, dès lors que « plus le champ d'application de l'article 6 sera étendu dans certains contentieux, plus il deviendra difficile de justifier son maintien dans des limites strictes dans d'autres »³¹.

13. L'on comprend, certes, qu'un argument important freine la Cour dans l'entreprise d'extension qu'elle ne pratique que par saccade. Si la jurisprudence de la Cour finit par le faire oublier, le libellé de l'article 6 permet d'en procurer application aux seules contestations de nature « civile » et « pénale ». Il est vrai que, selon les auteurs mêmes de la Convention, l'article 6 ne devait pas absorber les contestations de droit public, en général, et le contentieux de la fonction publique, en particulier³².

C'est le motif pour lequel on peut se demander si le temps n'est pas venu d'omettre, dans le li-

bellé de la disposition conventionnelle, la référence aux contestations « civiles » et « pénales », de façon à garantir l'adhérence de l'article 6 à tous les terrains³³.

Certes, l'article 13 reconnaît, lui, en toutes matières, le « droit à un recours effectif », tout comme l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Mais ces dispositions recèlent une autre limitation, imposante elle aussi : celui ou celle qui souhaite s'en prévaloir est tenu d'invoquer la violation d'un droit garanti par la Convention ou par la Charte, à l'exclusion de tout autre droit³⁴.

Certes, l'article 6 ouvert tous azimuts conduirait sans doute à un accroissement des affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme³⁵. Mais le poids des réalités rend, à notre estime, irrésistible l'extension du champ d'application de l'article 6, § 1^{er}.

Car n'est-ce pas le défi même de la Convention que d'irradier les démocraties européennes par les droits de l'homme? Et, dans ces conditions, n'est-ce pas la responsabilité même de ces démocraties d'offrir à la Cour — garante ultime du respect de la Convention — les outils destinés à assurer cette irradiation?

David RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

Dominique CACCAMISI

Assistante à l'Université catholique de Louvain
Avocate au barreau de Bruxelles

(23) Il est symptomatique d'observer que, dans la foulée de l'arrêt *Pellegrin*, un commentateur avait préconisé une solution identique (voy. P. WACHSMANN, *op. cit.*, p. 850).

(34) S'agissant des limites dans lesquelles l'article 13 a un intérêt, voy. notamment D. DE BRUYN, « Le droit à un recours effectif », in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire - Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 186; également D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2003, pp. 96-98 et les références citées.

(35) Telle est la raison pour laquelle P. TAVERNIER jugeait, en 1998, la proposition « totalement irréaliste » (« Faut-il réviser l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme? », in *Mélanges offerts à Louis Edmond Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1998, pp. 717 à 720 et spécialement p. 719). L'on peut toutefois se demander si le calcul est si exact. Multiples sont, en effet, les développements qui, jusqu'ici, ont été consacrés par la Cour pour savoir si tel ou tel contentieux entrait dans le champ d'application de l'article 6.

(23) Voy. notamment C. CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, t. I^{er}, 1961, p. 118, note 1; M. HANOTIAU, « Le Conseil d'Etat, juge de cassation administrative », in *Le citoyen face à l'administration*, Liège, éd. du Jeune barreau de Liège, 1990, pp. 135-138; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 261. La difficulté n'est pas propre au droit belge. Le droit français connaît, lui aussi, cette difficulté. Voy., à cet égard, J.-M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, Paris, L.G.D.J., t. I^{er}, 1984, p. 181.

(24) S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 73.

(25) L'on relève encore, dans la foulée de B. Lombaert (*op. cit.*, pp. 50 à 63), que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a vocation à s'appliquer qu'aux procédures juridictionnelles et non aux procédures administratives soumises au contrôle du Conseil d'Etat. De la sorte, si l'article 6 s'applique à la procédure menée devant le Conseil d'Etat lui-même — et aujourd'hui sans plus aucune exception possible — il reste que le moyen pris, devant le Conseil d'Etat, de la violation de l'article 6 est sans pertinence lorsqu'il est dirigé contre une procédure purement administrative. Dans ce cas, en effet, seule peut être invoquée la violation des principes généraux du droit applicables à la procédure disciplinaire, tels que le principe général d'impartialité ou la garantie des droits de la défense. Si ces principes sont certes inspirés de l'article 6 de la Convention, ils ne confèrent pas la même étendue protectionnelle (à cet égard, voy. spécialement B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 56 à 61).

(26) Voy. notamment R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, *Les droits et libertés*, 2^e éd., Bruxelles, Kluwer, 2002, pp. 128-129.

(27) Voy. les articles 144 et 145 de la Constitution.

(28) Voy. C.E.D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et consorts c. Finlande* du 19 avril 2007, gde ch., § 55.

(29) En ce sens, voy. notamment H. TIGROUDJA, « L'inapplicabilité de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention au relèvement d'une interdiction de territoire », obs. sous C.E.D.H., arrêt *Maaouia c. France* du 5 octobre 2000, gde ch., *Rev. trim. dr. h.*, 2002, spécialement pp. 459-462.

(30) Voy. C.E.D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et consorts c. Finlande* du 19 avril 2007, gde ch., § 61.

(31) F. ROLIN, « Un Berkani européen? », *loc. cit.*, pp. 1364-1365.

(32) Voy. les travaux préparatoires de l'article 6 de la Convention, Commission européenne des droits de l'homme, Document du Conseil de l'Europe, p. 9; J.-C. SOYER et M. DE SALVIA, « Article 6 », in L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Economica, 2^e éd., 1999, p. 251; également B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 49.



Pour connaître nos dernières
parutions, consultez notre
catalogue sur internet :

www.larcier.com