



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE OBERMEIER c. AUTRICHE

(Requête n°11761/85)

ARRÊT

STRASBOURG

28 juin 1990

En l'affaire Obermeier*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. MATSCHER,

R. MACDONALD,

R. BERNHARDT,

J. DE MEYER,

S.K. MARTENS,

I. FOIGHEL,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 janvier, 25 avril et 22 mai 1990,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") puis par le gouvernement de la République d'Autriche ("le Gouvernement"), les 16 mars et 7 avril 1989, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 11761/85) dirigée contre la République d'Autriche et dont un citoyen de cet État, M. Karl Obermeier, avait saisi la Commission le 24 septembre 1985 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration autrichienne reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement aux articles 45, 47 et 48 (art. 45, art. 47, art. 48). Elles visent à obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences des articles 6 § 1, 13 et 14 (art. 6-1, art. 13, art. 14).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 § 3 d) du règlement, le requérant a exprimé le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

* Note du greffe: L'affaire porte le n° 6/1989/166/222. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes (à la Commission) correspondantes.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M. Türk, Mme Bernegger et Mme Gartner pour le

Gouvernement, M. Frowein pour la Commission et Me Blum pour le requérant.

7. Le 16 mai 1990, le greffe a reçu de M. Obermeier divers documents, non demandés. La Cour a décidé de ne pas y avoir égard, en raison de la tardiveté de leur dépôt.

EN FAIT

8. Domicilié à Linz, M. Karl Obermeier travaillait autrefois pour une compagnie d'assurance privée ("la compagnie") comme directeur du bureau régional de Haute-Autriche.

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

1. La suspension du requérant

9. En 1974, un litige s'éleva entre elle et lui au sujet de certaines charges rémunérées qu'elle entendait lui retirer. M. Obermeier saisit le tribunal du travail (Arbeitsgericht) de Vienne. Le 10 mars 1978, le lendemain de la première audience, il se vit suspendre de ses fonctions par son employeur, lequel estimait pouvoir prendre pareille décision à tout moment et sans motif.

2. La première phase de la procédure relative à la suspension

10. Après avoir en vain réclamé l'ouverture d'une procédure disciplinaire, le requérant introduisit une instance contre sa suspension: il intenta le 9 mars 1981, devant le tribunal du travail de Linz, une action déclaratoire (Feststellungsklage) et, à titre subsidiaire, une action en exécution d'une prestation (Leistungsklage). Elles tendaient respectivement à faire constater la non-validité et à obtenir la révocation de la mesure litigieuse. Il alléguait notamment que celle-ci constituait une sanction prononcée contre lui pour avoir assigné la compagnie en justice, ce qui la rendait abusive.

11. Le tribunal du travail de Linz le débouta le 23 avril 1981. Le 25 novembre 1981, le tribunal régional (Landesgericht) de Linz accueillit l'appel de l'intéressé pour la partie du jugement relative à la révocation. Il releva que l'article 32 de la convention collective des employés d'assurance (paragraphe 45 ci-dessous), applicable en l'espèce, subordonnait la suspension d'un employé à certaines conditions dont le juge de première instance aurait dû vérifier le respect. La circonstance que M. Obermeier avait engagé des poursuites judiciaires contre son employeur ne pouvait à elle seule justifier la mesure incriminée. Le tribunal rejeta l'appel pour le

surplus, considérant qu'aux termes de l'article 228 du code de procédure civile (Zivilprozessordnung), un jugement déclaratoire ne peut porter que sur l'existence d'un rapport juridique (Rechtsverhältnis) et non sur la validité d'un acte juridique (Rechtshandlung), telle la suspension d'un travailleur.

12. Sur pourvoi de la compagnie, la Cour suprême (Oberster Gerichtshof) confirma, le 30 mars 1982, le jugement du tribunal régional. L'affaire fut donc renvoyée devant le tribunal du travail.

3. Le premier licenciement et la procédure administrative relative à l'autorisation préalable

13. Entre temps, la compagnie avait résolu de licencier M. Obermeier par voie de "mise à la retraite administrative" (administrative Pensionierung). Cette décision, prise en vertu de l'article 33 § 9 de la convention collective (paragraphe 44 ci-dessous), fut signifiée à l'intéressé le 14 juillet 1981 et devait déployer ses effets le 31 mars 1982.

14. Au préalable, le 8 mai 1981, la compagnie avait, comme l'y obligeait l'article 8 § 2 de la loi sur le recrutement des personnes handicapées (Invalideneinstellungsgesetz, paragraphe 47 ci-dessous), sollicité auprès du Conseil pour les personnes handicapées (Invalidenausschuss, "le Conseil") l'autorisation de congédier le requérant. Le 21 mai 1980, celui-ci avait été déclaré invalide au sens de cette loi.

15. Le Conseil considéra que l'article 8 § 2 abandonnait l'autorisation à son pouvoir discrétionnaire, mais qu'il devait user de ce dernier conformément à l'esprit de la loi, c'est-à-dire en tenant compte de l'intérêt légitime de l'employeur au licenciement et du besoin particulier de protection sociale du travailleur. Après audience, il donna son accord le 8 juillet 1981, au motif que la confiance entre les parties était irrémédiablement ébranlée.

16. Alléguant notamment que le Conseil avait négligé d'instruire l'affaire et recueilli les seules observations de la compagnie, M. Obermeier recourut contre la décision. Le chef du gouvernement provincial (Landeshauptmann) de Haute-Autriche la confirma le 16 octobre 1981 au terme d'une procédure sans débats.

17. À son tour saisie par le requérant, la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof) le débouta le 9 mars 1983. Elle estima non contraire à la loi, parce que non entachée d'erreurs de droit, l'autorisation de licencier accordée par le Conseil et confirmée au second degré, la décision litigieuse n'ayant pas transgressé le cadre du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi aux autorités administratives (paragraphe 53 ci-dessous). Elle ajouta que les principes de procédure avaient été respectés au cours de l'instance administrative, notamment quant à l'accès de M. Obermeier au dossier.

18. Le requérant attaqua l'arrêt de la Cour administrative par une requête (n° 10247/83) à la Commission européenne des Droits de l'Homme, qui la déclara irrecevable le 12 mars 1986 (Décisions et rapports n° 46, pp. 77-80).

4. La seconde phase de la procédure relative à la suspension

19. Parallèlement à la procédure administrative concernant l'autorisation de licenciement, le tribunal du travail de Linz reprit, à la suite du renvoi par la Cour suprême (paragraphe 12 ci-dessus), l'examen de la suspension du requérant.

20. La compagnie excipa de l'absence d'intérêt légitime (Rechtsschutzbedürfnis) de M. Obermeier à la révocation de sa suspension, en raison du congédiement intervenu depuis lors. Le requérant, lui, contesta la régularité de cette dernière mesure; il souligna notamment qu'elle remontait à l'époque où l'autorisation donnée par le Conseil ne revêtait pas un caractère définitif, la cause demeurant en instance devant la Cour administrative.

21. Le tribunal rejeta la demande de M. Obermeier le 9 décembre 1982: le licenciement avait été prononcé avec l'autorisation de l'organe administratif compétent et la procédure devant la Cour administrative ne déployait pas d'effet suspensif. Le tribunal régional de Linz confirma la sentence le 11 mai 1983 en notant que, dans l'intervalle, cette Cour avait rejeté le recours du requérant.

22. Sur pourvoi de celui-ci, la Cour suprême annula, le 23 octobre 1984, les décisions des juridictions du travail. Renversant son ancienne jurisprudence, elle estima que la compagnie aurait dû attendre que l'autorisation du Conseil fût définitive (rechtskräftig). Le congédiement se révélant donc nul, la demande dirigée contre la suspension présentait un intérêt; en conséquence, la Cour la renvoya au tribunal du travail.

5. La procédure administrative relative à l'autorisation rétroactive du premier licenciement

23. À la suite de cet arrêt, la compagnie adressa au requérant, le 21 décembre 1984, une nouvelle notification de licenciement, devant prendre effet le 30 juin 1985. Le 9 janvier 1985, elle sollicita auprès du Conseil une autorisation rétroactive pour le congédiement prononcé le 14 juillet 1981. Elle alléguait que le revirement de jurisprudence opéré par la Cour suprême n'avait pas été prévisible et constituait donc un cas exceptionnel au sens de l'article 8 § 2 de la loi sur le recrutement des personnes handicapées.

24. Le Conseil rejeta la demande le 14 mars 1985; selon lui, elle se heurtait au caractère définitif (Rechtskraft) de sa décision du 8 juillet 1981 (paragraphe 15 ci-dessus). Sur recours des deux parties, le chef du

gouvernement provincial réforma cette décision le 17 juin 1985 et donna son consentement rétroactif au premier congédiement.

25. Le 23 juillet 1985, le requérant se pourvut devant la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof) qui renvoya l'affaire, le 25 novembre 1985, à la Cour administrative. Celle-ci accueillit le recours le 21 mai 1986, estimant que la compagnie avait commis une erreur de droit en négligeant d'attendre que l'autorisation fût devenue définitive. En conséquence, le chef du gouvernement provincial confirma, le 1er juin 1986, la décision du Conseil du 14 mars 1985.

26. Là-dessus, M. Obermeier invita le Conseil à constater, en vertu des articles 8 à 12 de la loi sur le recrutement des personnes handicapées, que son contrat de travail subsistait. Le Conseil et le chef du gouvernement provincial se déclarèrent, respectivement les 10 février 1986 et 12 janvier 1987, incompetents au profit des juridictions ordinaires.

6. La troisième phase de la procédure relative à la suspension

27. Statuant en vertu du renvoi ordonné par la Cour suprême le 23 octobre 1984 (paragraphe 22 ci-dessus), le tribunal du travail de Linz donna gain de cause au requérant le 30 janvier 1985. D'après lui, les procédures judiciaires engagées contre la compagnie par M. Obermeier n'avaient rien d'abusif et ne justifiaient donc pas une mesure de suspension, par laquelle l'employeur avait préjugé de l'issue des instances pendantes.

28. Le 31 juillet 1985, le tribunal régional de Linz réforma cette décision sur appel de la compagnie. Le requérant l'avait pourtant invité à suspendre la procédure en attendant les sentences des Cours constitutionnelle et administrative, qu'il avait saisies (paragraphe 25 ci-dessus). Le tribunal s'estima toutefois lié par la décision du chef du gouvernement provincial, du 17 juin 1985, autorisant le licenciement à compter du 31 mars 1982 (paragraphe 24 ci-dessus). Il en conclut que M. Obermeier n'avait plus aucun intérêt légitime à obtenir la révocation de sa suspension.

29. La Cour suprême rejeta, le 15 juillet 1986, le pourvoi formé par le requérant le 7 octobre 1985. Elle approuva le tribunal régional d'avoir considéré comme obligatoire l'autorisation du chef du gouvernement provincial: seuls compétents pour appliquer la loi sur le recrutement des personnes handicapées, les organes administratifs n'étaient pas tenus par l'opinion, exprimée par la Cour suprême dans son arrêt du 23 octobre 1984 (paragraphe 22 ci-dessus), selon laquelle ne se trouvaient pas réunies les conditions mises par l'article 8 § 2 de ladite loi à l'octroi d'une autorisation rétroactive. Elle précisa qu'il ne revenait pas aux tribunaux civils de contrôler les décisions des autorités administratives; ils devaient, au contraire, fonder sur elles leurs jugements, sans autre examen.

Dans son arrêt, la Cour suprême ne tint pas compte du recours que le requérant avait exercé auprès des Cours constitutionnelle et administrative.

Elle semble même avoir ignoré l'existence de l'arrêt rendu par la seconde le 21 mai 1986 (paragraphe 25 ci-dessus).

7. La procédure relative aux deux licenciements devant les juridictions du travail

30. Parallèlement à ses démarches administratives, M. Obermeier attaqua aussi son licenciement devant les juridictions du travail. Le 16 août 1982, il saisit le tribunal du travail de Linz d'une action tendant à le faire déclarer inopérant. Il reprochait à la compagnie de n'avoir pas attendu que l'autorisation du Conseil ne fût plus susceptible de recours et de n'avoir pas non plus informé le comité d'entreprise comme l'exigeait l'article 105 § 1 de la loi sur les relations de travail (Arbeitsverfassungsgesetz - paragraphe 46 ci-dessous).

31. Après avoir suspendu la procédure le 9 décembre 1982, le tribunal débouta M. Obermeier le 14 août 1985, au motif qu'entre-temps le chef du gouvernement provincial avait donné son consentement rétroactif au licenciement (paragraphe 24 ci-dessus). Les parties n'interjetèrent pas appel.

32. A la suite de l'arrêt rendu par la Cour administrative le 21 mai 1986 (paragraphe 25 ci-dessus), le requérant introduisit, le 22 juillet 1986, un recours en révision (Wiederaufnahmsklage) et demanda que l'instance s'étendît au second congédiement. Le tribunal du travail de Linz accueillit le recours par un jugement du 24 septembre 1986, que la cour d'appel de Linz (Oberlandesgericht) confirma le 3 février 1987 et la Cour suprême le 15 juillet.

33. Statuant au fond le 15 septembre 1987, le tribunal du travail constata que légalement M. Obermeier demeurait en fonction. D'après lui, l'autorisation préalable accordée par le Conseil ne déployait pas d'effets permanents et seul pouvait se fonder sur elle un licenciement qui lui fût étroitement lié dans le temps et quant au fond; or il n'en allait pas ainsi du second.

34. Sur recours de la compagnie, la cour d'appel de Linz réforma cette sentence le 15 mars 1988: on se trouvait devant une situation continue, de sorte qu'il existait un lien suffisant entre le consentement donné par l'autorité administrative et le congédiement prononcé le 21 décembre 1984.

35. Le requérant prétend avoir invoqué pendant les débats, comme motif supplémentaire de nullité de son licenciement, la méconnaissance de l'article 33 § 9 de la convention collective (paragraphe 44 ci-dessous) exigeant le consentement valable du comité d'entreprise. Le procès-verbal d'audience notifié à l'intéressé le 31 mars 1988 ne mentionnait pas ses déclarations à ce sujet; aussi l'attaqua-t-il, le 5 avril 1988, au moyen d'une opposition que la cour d'appel rejeta le 12 parce que tardive.

36. Dans l'intervalle, le requérant s'était pourvu en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel du 15 mars 1988 (paragraphe 34 ci-dessus). Par un mémoire ampliatif du 23 juin 1988, il souligna que son second licenciement

n'avait pas été précédé d'une autorisation régulière du comité d'entreprise, respectant les exigences de l'article 33 § 9 de la convention collective.

37. La Cour suprême rejeta le pourvoi le 29 juin: l'article 105 de la loi sur les relations de travail, qui prévoit la nullité de tout congédiement prononcé sans la consultation préalable du comité d'entreprise, ne s'appliquait pas à une personne handicapée; en pareil cas, en effet, une consultation dudit comité se faisait déjà par l'entremise du Conseil agissant en vertu de l'article 8 § 2 de la loi sur le recrutement des personnes handicapées. Quant au mémoire du 23 juin, la Cour le déclara irrecevable en vertu du principe de l'unicité de la voie de droit (*Grundsatz der Einmaligkeit des Rechtsmittels*, paragraphe 60 ci-dessous).

38. Le 30 juin 1988, avant même d'avoir reçu copie de l'arrêt de la Cour suprême, le requérant introduisit une nouvelle instance devant le tribunal régional de Linz, siégeant comme tribunal social et du travail. Il réclamait un jugement constatant la nullité du second licenciement, au motif que la compagnie n'avait pas obtenu, comme l'exigeait l'article 33 § 9 de la convention collective, le consentement préalable du comité d'entreprise. Le tribunal le débouta le 23 septembre 1988, estimant que l'accord donné par le comité d'entreprise en 1981 valait aussi pour le congédiement de 1984.

La cour d'appel, puis la Cour suprême rejetèrent les recours de M. Obermeier, les 28 février et 14 juin 1989 respectivement.

39. Le requérant saisit derechef le même tribunal le 21 mars 1989; il l'invitait à déclarer nuls, pour violation des "bonnes moeurs" (*Sittenwidrigkeit*), le congédiement du 21 décembre 1984 et l'autorisation des organes administratifs. Le tribunal rejeta la demande le 12 mai 1989: ces derniers s'étaient implicitement prononcés sur la question en marquant leur accord en vertu de l'article 8 § 2 de la loi sur le recrutement des personnes handicapées, car une autorisation donnée en vue d'un licenciement contraire aux bonnes moeurs eût méconnu les critères auxquels la Cour administrative soumettait la validité de pareille décision. La cour d'appel de Linz confirma ce jugement le 10 octobre. Sur pourvoi de M. Obermeier, la Cour suprême annula ces deux sentences mais débouta l'intéressé de sa demande le 14 mars 1990, eu égard à la force de chose jugée des décisions judiciaires clôturant les procédures par lesquelles il avait déjà contesté la validité de son licenciement devant les juridictions du travail (paragraphe 30-38 ci-dessus).

8. La quatrième phase de la procédure relative à la suspension

40. Entre temps, le requérant avait réclamé devant les juridictions du travail, le 22 juillet 1986, la réouverture de la procédure relative à sa suspension, close par la Cour suprême le 15 juillet 1986 (paragraphe 29 ci-dessus); il s'appuyait sur l'arrêt que la Cour administrative avait prononcé le 21 mai 1986 (paragraphe 25 ci-dessus).

41. Le tribunal régional rejeta le recours en révision, le 15 octobre 1986, pour un motif de procédure mais sur pourvoi de l'intéressé la Cour suprême y fit droit le 15 juillet 1987 et renvoya l'affaire à la cour d'appel de Linz, devenue compétente en vertu de la nouvelle loi sur les juridictions sociales et du travail.

42. Le 19 novembre 1987, ladite cour prononça la réouverture mais accueillit la requête de la compagnie tendant à ce qu'il fût sursis à statuer jusqu'à l'issue de l'instance relative au licenciement du 21 décembre 1984. Elle en décida ainsi malgré la longue durée de la procédure, en raison du caractère nettement préjudiciel de la décision attendue. La suspension reste maintenue.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. Le droit matériel

a. Le droit des contrats

43. Les contrats de travail obéissent au droit commun des contrats (articles 859 et s. du code civil, Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch) et aux dispositions particulières en matière de contrats de services (Dienstvertrag, articles 1151 et s. du même code), complétées par la loi sur les employés (Angestelltengesetz, Bundesgesetzblatt n° 292/1921, modifiée). Celle-ci prévoit, en son article 27, qu'un licenciement ne peut être prononcé que pour certaines raisons précises énumérées par elle.

44. En général, les contrats de travail se concluent sur la base de conventions collectives (Kollektivverträge) dont les règles font partie des conditions de travail, sauf clause contraire du contrat individuel. La convention collective des employés d'assurances du service administratif (Kollektivvertrag für Angestellte der Versicherungsunternehmen - Innendienst), applicable en l'espèce, pose le principe selon lequel, à de rares exceptions près, un employé permanent ne peut être congédié que dans le cadre d'une procédure disciplinaire (article 33 § 4). Parmi les exceptions figure la "mise à la retraite administrative" (administrative Pensionierung - article 33 § 9). Elle suppose notamment le consentement préalable du comité d'entreprise.

45. L'article 32 de ladite convention, consacré à la "suspension" (Suspendierung), est ainsi libellé:

"1. La suspension ne constitue pas une sanction, mais une mesure administrative préventive qui peut être décidée par la direction dans les cas suivants:

- a. lorsqu'un employé est soumis à une enquête pénale ou disciplinaire;
- b. en cas de manquement grave au respect et à la soumission dus aux supérieurs;

c. si la sécurité du service et les intérêts de l'entreprise l'exigent.

2. Pendant la durée de la suspension, l'employé continue à percevoir son salaire. Il conserve également ses droits d'avancement à l'ancienneté."

b. Le licenciement des salariés en général

46. Le licenciement des salariés est régi en principe par l'article 105 de la loi sur les relations de travail (Arbeitsverfassungsgesetz, Bundesgesetzblatt n° 22/1974). Dans sa version applicable à l'époque des faits, celui-ci disposait:

"Contestation de licenciements

(1) Avant de licencier un travailleur, le chef d'entreprise en avertit le comité d'entreprise qui peut présenter ses observations dans un délai de cinq jours ouvrables.

(2) Si le comité d'entreprise le demande, le chef d'entreprise délibère avec lui sur le licenciement dans le délai de cinq jours fixé pour formuler des observations. Tout licenciement prononcé avant l'expiration de ce délai est nul sauf si le comité d'entreprise s'est déjà exprimé.

(3) Au cas où le comité d'entreprise ne l'aurait pas expressément autorisé dans le délai fixé au paragraphe (1), le licenciement envisagé peut être attaqué devant le bureau de conciliation si

1. (...)

2. le licenciement est socialement injustifié et si le travailleur est employé dans l'établissement depuis six mois déjà. Est socialement injustifié le licenciement qui lèse les intérêts vitaux de l'employé, à moins que le chef d'entreprise ne puisse prouver que le licenciement se fonde

a) sur des circonstances relatives à la personne de l'employé et portant préjudice aux intérêts de l'entreprise;

b) sur des exigences de l'entreprise qui s'opposent au maintien en activité de l'employé.

(...)

En recherchant si l'on se trouve bien en présence d'un licenciement socialement injustifié il faut, dans le cas de travailleurs d'un certain âge, prêter tout particulièrement attention au fait qu'ils ont exercé leur activité pendant de longues années, sans interruption, au sein de l'établissement ou de l'entreprise à laquelle appartient l'établissement et aux difficultés prévisibles qu'ils auront, en raison de leur âge, pour se réintégrer dans la vie professionnelle.

(4) Le chef d'entreprise notifie le licenciement au comité d'entreprise. S'il s'est expressément opposé au licenciement envisagé, le comité d'entreprise peut, dans le délai d'une semaine à compter de la notification du licenciement, attaquer celui-ci devant le bureau de conciliation, à la demande du travailleur licencié. Si le comité

d'entreprise ne défère pas à une telle demande, le travailleur peut attaquer lui-même le licenciement devant le bureau de conciliation dans la semaine qui suit l'expiration du délai imparti au comité d'entreprise.

(5) (...)

(6) Si le bureau de conciliation fait droit à la demande, le licenciement est nul. La décision du bureau de conciliation est définitive."

Le bureau de conciliation agit comme tribunal du travail.

c. Le licenciement des personnes handicapées

47. L'article 8 de la loi sur le recrutement des personnes handicapées (Invalideneinstellungsgesetz, Bundesgesetzblatt n° 22/1970, modifiée) dispose, au sujet de leur licenciement, ce qui suit:

"Licenciement

(1) Sauf dans les cas où est exigé un délai-congé plus long, une personne handicapée bénéficiant d'un statut spécial ne peut être licenciée par son employeur que moyennant un préavis de quatre semaines (...)

(2) Une [telle] personne (...) ne peut être licenciée par son employeur que si le Conseil pour les personnes handicapées, (...) après avoir consulté le comité d'entreprise (...), a donné son autorisation; dans cette procédure, l'employé a la qualité de partie. Sans préjudice des dispositions légales subordonnant à des conditions supplémentaires la cessation des rapports de travail, est nul tout licenciement prononcé sans l'autorisation du Conseil pour les personnes handicapées, à moins que celui-ci, dans des cas exceptionnels, ne la donne rétroactivement. L'article 105 §§ 2 à 6 de la loi sur les relations de travail (Bundesgesetzblatt n° 22/1974) ne s'applique pas au licenciement des personnes handicapées bénéficiant d'un statut spécial."

2. Le droit procédural

a. La procédure administrative

48. Sauf disposition contraire de la loi sur le recrutement des personnes handicapées, la procédure suivie par le Conseil pour les personnes handicapées et, en cas de recours, par l'autorité de deuxième degré obéit aux règles du code de procédure administrative générale (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetzblatt n° 172/1950, modifié).

49. L'article 19a de ladite loi désigne comme autorité de deuxième degré le chef du gouvernement provincial (Landeshauptmann), agissant en tant qu'organe de l'administration fédérale indirecte (mittelbare Bundesverwaltung) au sens de l'article 103 de la Constitution fédérale (Bundesverfassungsgesetz). En cette qualité, il se trouve soumis aux instructions (Weisungen) du ministre fédéral des Affaires sociales (Bundesminister für Soziale Verwaltung - articles 103 § 1 et 20 § 1, combinés, de la Constitution fédérale).

50. Aux termes de l'article 64 du code de procédure administrative générale, le recours au chef du gouvernement provincial a un effet suspensif.

51. La décision ainsi rendue vaut comme définitive (formell rechtskräftig) bien qu'elle puisse être attaquée devant la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof) et la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof) en vertu, respectivement, des articles 131 et 144 de la Constitution fédérale. Ces recours ne déploient aucun effet suspensif, à moins que lesdites cours n'en décident autrement (articles 30 de la loi sur la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshofgesetz), Bundesgesetzblatt n° 10/1985, et 85 de la loi sur la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshofgesetz), Bundesgesetzblatt n° 85/1953).

52. La Cour administrative annule la décision si elle ne rejette pas le recours pour défaut de fondement; elle ne se prononce sur le fond que si l'autorité compétente a failli à son devoir de statuer (article 42 § 1 de la loi sur la Cour administrative).

Lorsqu'il lui incombe de contrôler la légalité d'un acte administratif, elle tranche sur la base des faits constatés par l'autorité dont il s'agit et sous l'angle des seuls griefs présentés, sauf en cas d'incompétence de ladite autorité ou de violation de règles de procédure (article 41 de la loi précitée). A ce sujet, la loi apporte une précision: la Cour annule l'acte attaqué, pour infraction à pareille règle, quand les faits tenus par l'administration pour établis se trouvent, sur un point essentiel, démentis par le dossier, qu'il échet de les compléter sur un tel point et qu'il y a inobservation de règles dont l'application correcte aurait pu conduire à une décision différente (article 42 § 2, alinéa 3), de la loi précitée).

Si en cours d'examen apparaissent des motifs inconnus jusqu'alors des parties, la Cour doit entendre celles-ci et, au besoin, suspendre la procédure (article 41 § 1).

La procédure consiste pour l'essentiel en un échange de mémoires (article 36), suivi, sous réserve de quelques hypothèses énumérées dans la loi, d'une audience contradictoire et, en principe, publique (articles 39 et 40).

53. L'article 94 de la Constitution prescrit la séparation à tous les niveaux des autorités administratives d'avec les tribunaux.

De son côté, l'article 130 § 2 trouve à s'appliquer lorsque la Cour administrative doit contrôler la légalité d'un acte administratif pris dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que la loi confère à l'autorité administrative compétente. Il dispose:

"Il n'y a pas illégalité (Rechtswidrigkeit) quand le législateur s'abstient de réglementer de manière contraignante le comportement de l'autorité administrative et confie à celle-ci le soin de le déterminer et que l'autorité a usé de ce pouvoir discrétionnaire conformément à la loi."

b. La procédure judiciaire

54. Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1987, de la loi sur les juridictions sociales et du travail (Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz, Bundesgesetzblatt n° 104/1985), la procédure suivie en l'espèce relevait de la loi sur les juridictions du travail (Arbeitsgerichtsgesetz, Bundesgesetzblatt n° 170/1946, modifiée).

Celle-ci prévoyait des tribunaux du travail de première instance au niveau des tribunaux de district (Bezirksgerichte, article 6); les recours étaient introduits devant les juridictions civiles de droit commun, c'est-à-dire les tribunaux régionaux et la Cour suprême qui, à cet effet, constituaient des chambres spéciales (articles 25 § 2 et 26). La nouvelle législation attribue compétence en la matière à des chambres spéciales des tribunaux régionaux (sauf à Vienne), des cours d'appel et, en cassation, de la Cour suprême (article 2).

55. Sous l'empire de l'ancienne loi, une affaire traitée en appel était rejugée, les parties pouvant présenter de nouveaux faits et éléments de preuve (article 25 § 1). S'alignant sur les principes qui régissent les procédures d'appel en général, les textes en vigueur depuis le 1er janvier 1987 ne le permettent plus qu'à certaines conditions (article 63 de la loi sur les juridictions sociales et du travail). En outre, ils précisent que les procédures relatives à des conflits du travail et des conflits sociaux doivent être menées avec une diligence toute particulière (article 39 § 1). Sauf disposition contraire, elles obéissent aux règles du code de procédure civile (Zivilprozessordnung).

56. L'article 228 de ce code prévoit la possibilité d'intenter une action en constatation (Feststellungsklage) de l'existence ou de l'absence d'un rapport juridique ou d'un droit (Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses oder Rechtes) si le plaignant y a un intérêt légitime (rechtliches Interesse). Pour les actions en exécution d'une prestation (Leistungsklagen), la loi ne requiert pas expressément pareil intérêt, mais en général on le considère comme une condition nécessaire à toute action en justice.

57. Au sujet des questions préalables donnant lieu à une autre procédure encore pendante, l'article 190 dispose:

"Suspension de procédure en raison de décisions sur des questions préalables

(1) Si la solution d'un litige dépend en tout ou en partie de l'existence d'un rapport juridique qui fait l'objet d'une autre instance judiciaire pendante ou qui doit être constaté dans le cadre d'une procédure administrative pendante, la chambre peut ordonner la suspension de la procédure jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur ce rapport juridique.

(2) (...)

(3) Après conclusion définitive de la procédure judiciaire ou administrative en cause, l'instance au principal se poursuit à la demande des parties ou d'office."

Le tribunal doit donc trancher lui-même la question préalable si elle ne donne pas lieu à une autre procédure pendante. En vertu de son pouvoir discrétionnaire, il en a la faculté si pareille instance demeure en cours. Une fois la décision sur la question préalable définitivement rendue par l'autorité judiciaire ou administrative compétente, on considère d'ordinaire qu'elle lie le tribunal.

L'article 38 du code de procédure administrative générale contient une disposition identique applicable aux autorités administratives.

58. L'article 530 du code de procédure civile prévoit, sous certaines conditions, la possibilité de rouvrir une procédure civile (Wiederaufnahmsklage):

"Recours en révision

(1) Une instance close par une décision au fond peut être rouverte à la demande d'une partie

1. - 4. (...)

5. si un jugement pénal sur lequel se fonde la décision a été annulé depuis lors par un autre jugement devenu définitif;

6. si la partie concernée se trouve ou est mise en mesure d'invoquer un jugement antérieur, passé en force de chose jugée, qui porte sur le même droit ou rapport juridique et règle définitivement le litige entre les parties à la procédure à rouvrir;

7. si la partie concernée apprend de nouveaux faits ou si elle se trouve ou est mise en mesure d'invoquer des éléments de preuve qui, s'ils avaient été présentés et invoqués au cours de l'instance antérieure, auraient conduit à une décision plus favorable pour elle.

(2) Le recours en révision pour les motifs mentionnés aux points 6 et 7 n'est recevable que si la partie qui l'exerce n'a pas été en mesure, sans faute de sa part, d'invoquer le jugement devenu définitif ou les nouveaux faits ou éléments de preuve avant la fin des débats ayant débouché sur la décision de première instance."

59. En l'espèce (paragraphes 32 et 41 ci-dessus), la Cour suprême a précisé qu'en cas d'annulation ou de modification ultérieure d'une décision administrative devenue définitive, considérée comme obligatoire par les tribunaux, le recours en révision est recevable par application analogique de l'article 530 § 1, n° 5.

60. En général, elle examine les pourvois en cassation à huis clos (article 509 du code de procédure civile) et sur la base du dossier (article 508). Elle ne prend en compte des faits ou des éléments de preuve nouveaux que dans la mesure restreinte où ils sont admissibles et où de surcroît ils figurent dans le mémoire du demandeur au pourvoi ou le mémoire en réponse (articles 504 § 2 et 507 § 3 - Neuerungsverbot). Le droit autrichien

connaît en outre le principe de l'unicité de la voie de droit (Grundsatz der Einmaligkeit des Rechtsmittels), qui interdit la présentation de mémoires ampliatifs. La Cour suprême doit normalement statuer au fond. Elle ne peut renvoyer l'affaire aux juridictions inférieures qu'à certaines conditions (article 510), parmi lesquelles figure le cas où la procédure en cause se trouve entachée d'un vice de nature à empêcher une discussion complète et un examen approfondi du litige (article 503 n° 2).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

61. Dans sa requête du 24 septembre 1985 à la Commission (n° 11761/85), M. Obermeier dénonçait une double violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention: il y aurait eu à la fois entrave à son droit d'accès à un tribunal et dépassement du délai raisonnable dans l'examen d'une contestation relative à ses droits de caractère civil. Il invoquait aussi son droit à un recours effectif devant une instance nationale (article 13) (art. 13) et se prétendait victime, en tant qu'invalidé, d'une discrimination contraire à l'article 14 (art. 14).

62. La Commission a retenu la requête le 10 juillet 1987. Dans son rapport du 15 décembre 1988 (article 31) (art. 31), elle exprime l'opinion unanime:

- qu'il y a bien eu infraction à l'article 6 § 1 (art. 6-1) sur les deux points considérés;
- que nulle question distincte ne se pose sur le terrain de l'article 13 (art. 13);
- qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur les griefs tirés de l'article 14 (art. 14).

Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt*.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 § 1 (art. 6-1)

63. Le requérant allègue une double violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1), ainsi libellé:

* Note du greffier: Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 179 de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

"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 (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)."

Tout d'abord, il se serait vu refuser l'accès à un tribunal qui apprécierait la légalité de son licenciement et, partant, de sa suspension. En outre, les juridictions saisies auraient manqué à l'obligation de statuer dans un délai raisonnable.

A. Accès à un tribunal

64. M. Obermeier reproche aux tribunaux du travail de s'être estimés liés par les décisions administratives ayant autorisé son congédiement; ils l'auraient privé de la sorte du droit à un contrôle judiciaire des mesures prises contre lui par son employeur.

1. Sur l'exception préliminaire

65. Le Gouvernement soutient que l'épuisement des voies de recours internes n'est pas réalisé sur ce point.

Devant la Commission, cependant, il avait reconnu que le requérant avait rempli les conditions de l'article 26 (art. 26); l'exception préliminaire se heurte donc à la forclusion (voir, mutatis mutandis, l'arrêt De Wilde, Ooms et Versyp du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 31, § 55).

2. Sur le bien-fondé du grief

66. Seule se trouve ici en cause la procédure par laquelle M. Obermeier contesta la légalité de sa suspension.

A cette fin, il introduisit une action déclaratoire tendant à faire constater l'irrégularité de la mesure litigieuse, dont il ne réclama la révocation qu'à titre subsidiaire (paragraphe 10 ci-dessus).

Les tribunaux ayant considéré comme irrecevable la demande principale (paragraphe 11 ci-dessus), la révocation devint le but unique de l'instance. La légalité du licenciement constituait dès lors une question préalable décisive: d'après les juridictions saisies, le requérant n'avait plus aucun intérêt légitime à poursuivre la levée de sa suspension si son congédiement se révélait valable (paragraphe 19-21 et 28-29 ci-dessus).

67. Le litige relatif à la suspension concerne sans contredit des rapports de droit privé entre employeur et travailleur. Partant, il revêt un "caractère civil" au sens de l'article 6 § 1 (art. 6-1) qui par conséquent s'applique en l'espèce. Il y a donc lieu de rechercher si M. Obermeier a pu discuter devant un tribunal répondant aux exigences de ce texte non seulement la légalité de sa suspension, mais aussi la question préalable mentionnée au paragraphe

précédent, car le différend issu du licenciement présente lui aussi, à l'évidence, pareil "caractère civil".

68. A elle seule, la circonstance que l'action déclaratoire du requérant fut jugée irrecevable pour défaut d'intérêt légitime n'équivaut pas à un refus d'accès à un tribunal. Encore faut-il que M. Obermeier ait bénéficié d'un examen effectif de ses moyens pendant la procédure en révocation.

Il n'en a pas été ainsi selon lui: les tribunaux du travail n'auraient pas pu trancher la question préalable, s'estimant liés par les décisions des organes administratifs compétents, lesquelles avaient admis son congédiement. D'après le Gouvernement, elles ne s'imposaient pas à eux à ce point.

69. Le droit autrichien connaît un système général de protection contre le licenciement, qui charge les tribunaux du travail d'apprécier, entre autres, si un congédiement se justifie socialement (article 105 §§ 2 à 6 de la loi sur les relations de travail, paragraphe 46 ci-dessus). Les personnes handicapées bénéficient toutefois du régime spécial de protection institué par la loi relative à leur recrutement. Aux termes de son article 8, les paragraphes 2 à 6 de l'article 105 de la loi sur les relations de travail ne s'appliquent pas à elles; elles ne peuvent se voir congédier qu'avec l'autorisation du Conseil (paragraphe 47 ci-dessus).

La loi ne contient pas de directives spécifiques à observer par celui-ci lorsqu'il décide d'octroyer ou de refuser ladite autorisation. Selon une jurisprudence constante, confirmée par les juridictions qui ont connu du présent litige (voir notamment l'arrêt de la Cour administrative du 9 mars 1983, paragraphe 17 ci-dessus), il jouit d'un pouvoir discrétionnaire (Ermessen) au sens de l'article 130 de la Constitution (paragraphe 53 ci-dessus). Dans ce contexte, il lui revient de s'assurer que la cause réelle du congédiement souhaité par l'employeur ne réside pas dans le handicap de l'intéressé; de surcroît, il ne peut donner son accord sans avoir pesé avec soin les intérêts respectifs des parties. En somme, il lui incombe de rechercher s'il existe des faits qui socialement justifient un congédiement, examen plus poussé que celui prévu à l'article 105 §§ 2 à 6 de la loi sur les relations de travail (paragraphes 46-47 ci-dessus).

Les tribunaux du travail - cela aussi ressort clairement des jugements et arrêts prononcés en l'espèce - en déduisent qu'ils ne sauraient vérifier la validité d'un licenciement auquel le Conseil a consenti, à moins qu'elle ne soit contestée pour des motifs dont l'appréciation échappe à la compétence de ce dernier. D'après eux, quant aux aspects couverts par l'autorisation de congédier au sens de l'article 8 de la loi sur le recrutement des personnes handicapées, on a ici affaire à un domaine où, pour reprendre les termes de la Cour suprême dans son arrêt du 15 juillet 1987 (14 Ob 18/87, paragraphe 41 ci-dessus), le législateur a retiré aux juridictions le pouvoir de trancher une question préalable et en a investi les autorités administratives.

70. Partant, les conditions de l'article 6 § 1 (art. 6-1) ne se trouvent remplies que si les décisions administratives liant les cours et tribunaux ont été rendues conformément aux exigences de cette disposition.

Or il est constant que ni le Conseil ni le chef du gouvernement provincial, qui en cas de recours statue au deuxième degré, ne constituent des tribunaux indépendants aux fins de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

Sans doute les décisions du second peuvent-elles faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour administrative, mais on ne saurait le juger suffisant sous l'angle de l'article 6 § 1 (art. 6-1) que si cette dernière peut être qualifiée d'"organe judiciaire de pleine juridiction" au sens de l'arrêt *Albert et Le Compte* du 10 février 1983 (série A n° 58, p. 16, § 29).

A ce sujet, il échet de rappeler que la législation pertinente ne renferme aucune clause substantielle et précise concernant les décisions du Conseil ou du chef du gouvernement provincial. De ce silence des textes, la Cour administrative a elle-même inféré qu'elle peut seulement, quant à elle, rechercher si les autorités administratives ont usé de leur pouvoir discrétionnaire d'une manière compatible avec l'objet et le but de la loi. Il en résulte qu'une décision administrative déclarant socialement justifié le congédiement d'une personne handicapée échappe dans la majorité des cas, y compris en l'espèce, à tout contrôle réel des tribunaux.

Dans des litiges relatifs à des droits de caractère civil, un droit de regard aussi limité ne saurait passer pour un contrôle judiciaire effectif aux fins de l'article 6 § 1 (art. 6-1). Il y a donc eu violation du droit d'accès de M. Obermeier à un tribunal.

Partant, il ne s'impose pas, en l'occurrence, d'examiner en général la nature et l'étendue de la compétence de la Cour administrative pour apprécier les questions de fait et de droit.

B. Durée de la procédure

71. Le requérant reproche en outre aux juridictions compétentes de n'avoir toujours pas statué sur la légalité de sa suspension; elles n'auraient pas respecté le "délai raisonnable" visé à l'article 6 § 1 (art. 6-1).

La Commission souscrit à cette thèse, que combat le Gouvernement.

72. M. Obermeier engagea la procédure en cause le 9 mars 1981, en vue d'une décision judiciaire sur la légalité de sa suspension. Or aucun jugement définitif n'est intervenu jusqu'ici, neuf ans après.

Les parties ont discuté des divers critères appliqués en la matière par la Cour, tels la période exacte à considérer, le degré de complexité de l'affaire, le comportement des parties, etc. La Cour rappelle pourtant que sa jurisprudence s'inspire en pareil cas d'un principe fondamental: le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause. En l'espèce elles commandent une

évaluation globale, en sorte que la Cour ne croit pas utile d'examiner ces questions en détail.

Elle souligne qu'un employé s'estimant suspendu à tort par son employeur a un important intérêt personnel à obtenir promptement une décision judiciaire sur la légalité de cette mesure. Sans doute la procédure litigieuse présentait-elle une certaine complexité: interaction entre les procédures administratives et judiciaires en matière de licenciement des personnes handicapées, multiplicité des instances; il n'en demeure pas moins qu'un laps de temps de neuf ans sans décision définitive dépasse le délai raisonnable.

Il y a eu dès lors, là aussi, violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DES ARTICLES 13 et 14 (art. 13, art. 14)

73. A l'origine, le requérant dénonçait aussi une violation des articles 13 et 14 (art. 13, art. 14) de la Convention. La Commission conclut à l'absence de problème distinct sous l'angle du premier (art. 13) et n'estime pas nécessaire d'examiner le grief relatif au second (art. 14).

M. Obermeier n'a plus invoqué ces dispositions devant la Cour et point n'est besoin de traiter la question d'office.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

74. Le requérant revendique une satisfaction équitable en vertu de l'article 50 (art. 50), aux termes duquel

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Préjudice

75. M. Obermeier invite la Cour à lui octroyer 2.400.000 schillings autrichiens pour dommage moral, soit 200.000 par année écoulée sans jugement définitif sur la validité de sa suspension. Il invoque les fortes tensions psychologiques auxquelles l'affaire exposa toute sa famille.

76. Tandis que la Commission ne se prononce pas, le Gouvernement trouve ce montant totalement déraisonnable. Le préjudice allégué ne découlerait pas de la durée de la procédure, mais de la rupture du rapport de confiance entre le requérant et son employeur.

77. La Cour admet que M. Obermeier a subi un tort moral certain pendant la période, non encore achevée, où il n'a pu obtenir une décision judiciaire sur la légalité de sa suspension. Elle lui alloue 100.000 schillings autrichiens de ce chef.

B. Frais et dépens

78. Le requérant réclame aussi 865.555 schillings pour les frais et dépens afférents aux procédures qu'il a menées depuis 1978. Ils se décomposeraient ainsi: téléphone (91.360), honoraires médicaux et médicaments (192.000), frais de port et de photocopie (10.234), matériel de bureau (38.666), frais de déplacement (29.003), consultations juridiques, livres et traductions (159.292), indemnité kilométrique (345.000).

Au titre de sa représentation par un avocat devant la Cour européenne, il sollicite en outre un montant de 30.000 schillings.

Il produit divers justificatifs à l'appui de ses prétentions.

79. Le Gouvernement consent à payer, outre les 30.000 schillings de frais de représentation, 1.500 schillings pour frais de consultation juridique, 33.000 schillings pour frais de traduction ainsi que les frais de déplacement et de séjour d'une personne à Strasbourg, occasionnés par les audiences devant la Commission et la Cour. Le délégué de la Commission ne se prononce pas.

80. Sur la base des éléments en sa possession, des observations des comparants et de sa propre jurisprudence en la matière (voir notamment l'arrêt Belilos du 29 avril 1988, série A n° 132, pp. 27-28, § 79), la Cour, statuant en équité, accorde à M. Obermeier 100.000 schillings.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Déclare le Gouvernement forclos à exciper du non-épuisement des voies de recours internes;
2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention;
3. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle des articles 13 et 14 (art. 13, art. 14);
4. Dit que l'État défendeur doit verser à M. Obermeier, pour dommage moral, 100.000 (cent mille) schillings autrichiens et, pour frais et dépens, 100.000 (cent mille) schillings;
5. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 28 juin 1990.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier