



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE PRAMOV c. BULGARIE

(Requête n° 42986/98)

ARRÊT

STRASBOURG

30 septembre 2004

DÉFINITIF

30/12/2004

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Pramov c. Bulgarie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

P. LORENZEN,

M^{me} S. BOTOCHAROVA,

MM. A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} E. STEINER,

MM. K. HAJIYEV, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 septembre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 42986/98) dirigée contre la République de Bulgarie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Rumen Dimitrov Pramov (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 18 mai 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté par M^e M. Ekimdjiev, avocat à Plovdiv. Le gouvernement bulgare (« le Gouvernement ») est représenté par son coagent, M^{me} M. Pacheva, du Ministère de la Justice.

3. Le requérant alléguait, au regard de l'article 6 de la Convention, une méconnaissance de son droit d'avoir accès à un tribunal qui statue sur la régularité de son licenciement.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une communication du 16 octobre 2002, le représentant du requérant a soulevé une objection concernant les pouvoirs de représentation du coagent, M^{me} Pacheva, et a demandé que les observations soumises au nom du Gouvernement sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête soient écartées des débats. Le 5 juin 2003, la chambre a décidé de rejeter l'objection soulevée.

7. Par une décision du 5 juin 2003, la chambre a déclaré la requête recevable.

8. Ni le requérant, ni le Gouvernement, n'ont déposé d'observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1964 et réside à Karlovo.

10. Il occupait un poste de contrôleur de train à la Compagnie nationale des chemins de fer depuis le 1^{er} février 1992. Le 31 octobre 1995, il fit l'objet d'un licenciement pour faute au motif qu'il avait détourné des fonds provenant de la vente de tickets à bord des trains.

11. Le 16 novembre 1995, le requérant s'adressa au procureur de district de Karlovo en lui demandant d'établir s'il y avait bien eu détournement. Il se plaignait également de la retenue sur son salaire des sommes prétendument détournées. En réponse, le procureur lui indiqua que le problème soulevé était de nature civile et invita le requérant à s'adresser aux tribunaux.

12. Le 11 décembre 1995, le requérant introduisit devant le tribunal de district (районен съд) de Karlovo une demande, enregistrée sous le n° 92/96, visant à faire déclarer son licenciement irrégulier, à obtenir sa réintégration au poste occupé et une indemnisation.

13. Par une ordonnance dont la date n'est pas précisée, le tribunal de district déclara la demande irrecevable, considérant qu'en application du Statut disciplinaire du personnel des transports par chemin de fer (Дисциплинарен устав на ръководния и изпълнителския състав от железопътния транспорт), les sanctions disciplinaires dudit personnel pouvaient uniquement faire l'objet d'un recours hiérarchique devant l'autorité administrative et non d'un recours judiciaire.

14. Le requérant interjeta appel de l'ordonnance devant le tribunal régional (окръжен съд) de Plovdiv qui confirma, le 6 juin 1996, que le litige ne relevait pas de la compétence des tribunaux. Le tribunal régional renvoya le dossier au tribunal de district de Karlovo afin que celui-ci le transmette à l'autorité administrative compétente pour se prononcer.

15. Le 16 juillet 1996, le requérant déposa au greffe du tribunal de district de Karlovo un recours en révision (cassation) contre la décision d'irrecevabilité, qui se vit attribuer un numéro d'enregistrement 58/16.07.96. Il y invoquait notamment que l'absence de recours juridictionnel contre une décision de licenciement était contraire à la

Constitution bulgare et à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

16. Lorsque, en mars 1998, le requérant s'adressa au tribunal de district afin d'obtenir des renseignements sur l'issue de son recours, il eut connaissance du fait que celui-ci n'avait pas été communiqué à la Cour suprême, mais que le dossier avait été transmis le 31 juillet 1996 à la direction régionale des chemins de fer de Plovdiv, qui était l'autorité administrative compétente pour se prononcer.

17. Le 4 mai 1998, l'avocat du requérant demanda la restitution du dossier auprès du service juridique de la direction régionale. Au cours d'un entretien téléphonique en date du 18 mai 1998, le responsable de ce service lui indiqua ne pas disposer du dossier.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

18. A l'époque des faits, l'ordonnance n° 9 du 6 janvier 1981 sur le travail du personnel des transports par chemins de fer (Указ N° 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт), ayant valeur législative, régissait le statut particulier des employés de la Compagnie nationale des chemins de fer. Les différents postes faisaient l'objet d'une classification par grades et une réglementation stricte, accompagnée de sanctions disciplinaires, était prévue aux fins de garantir la sécurité des transports.

19. En vertu de l'article 9, alinéa 3 de l'ordonnance n° 9, les sanctions disciplinaires prises à l'encontre du personnel des chemins de fer, et notamment le licenciement (jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle du 18 février 1997), étaient susceptibles d'un recours administratif hiérarchique.

20. L'article 56 du Statut disciplinaire du personnel des transports par chemins de fer (Дисциплинарен устав на ръководния и изпълнителския състав от железопътния транспорт), adopté par un arrêté du Conseil des ministres du 23 janvier 1981, indiquait que le recours administratif devant l'autorité hiérarchique était l'unique voie de recours et en précisait les modalités. En conséquence, ni les actions judiciaires contre les licenciements en application du Code du travail, ni les recours en annulation des décisions administratives rendues sur les recours hiérarchiques n'étaient admis par la jurisprudence jusqu'au revirement opéré par la Cour suprême dans une décision du 19 août 1996. Dans cette décision, la Cour suprême, tirant argument d'un amendement du Code du travail en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1993, considéra que les décisions de licenciement n'étaient plus exclues du contrôle juridictionnel réglementé par le Code du travail (опр. n° 641 от 19.8.1996, Бюлетин на ВС, кн. 10-1996 г., стр. 17 ; pour la jurisprudence antérieure, опр. n° 2085 от 15.12.1993, по адм. дело 5987/93, III г.о.).

21. Par une décision du 18 février 1997, la Cour constitutionnelle considéra que le fait de soustraire par voie législative les litiges portant sur un droit civil fondamental, tel que le droit au travail, à la compétence des tribunaux était contraire à la Constitution et à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (реш. n° 5 от 18.2.1997 по конст. дело n° 25/96 г. на КС на РБ, Държавен вестник, бр. 20/97). En conséquence, les dispositions de l'ordonnance du 6 janvier 1981, qui n'admettaient pas le contrôle juridictionnel des décisions de licenciement de la Compagnie des chemins de fer, furent privées d'effet.

22. L'ordonnance du 6 janvier 1981 fut abrogée par la nouvelle loi sur le transport ferroviaire, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Les employés des chemins de fer relèvent désormais du droit commun régi par le Code du travail.

23. L'article 358 du Code du travail, dans sa rédaction au moment du licenciement du requérant, prévoyait que les demandes en justice portant sur des litiges liés à la rupture du contrat de travail doivent être introduites dans un délai de six mois à compter de la rupture.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

24. Le requérant se plaint de ne pas avoir eu accès à un tribunal pour voir statuer sur la régularité de son licenciement, au mépris de l'article 6 § 1 de la Convention qui dispose en ses parties pertinentes :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

25. Le Gouvernement soutient que le requérant avait la possibilité d'introduire un recours hiérarchique, puis un recours judiciaire en annulation d'une éventuelle décision de rejet de l'autorité administrative. Il considère que cette réglementation était en conformité avec l'article 6 de la Convention et que le requérant aurait dû faire usage de cette voie au lieu

d'introduire une action civile contre le licenciement dans le but de provoquer des changements dans la réglementation.

26. Il ajoute que depuis l'amendement, en janvier 1993, du Code du travail, le contrôle judiciaire des licenciements des employés de la Compagnie de chemins de fer était en réalité possible. L'existence de ce recours a été confirmée par la décision de la Cour suprême du 19 août 1996. Par conséquent, cette voie était ouverte au requérant qui n'a pu l'actionner, faute d'avoir mené à terme la procédure sur la recevabilité de son action.

2. Le requérant

27. Le requérant expose tout d'abord que l'applicabilité de l'article 6 découle de la nature du poste qu'il occupait et du caractère civil des droits en cause. Il conteste ensuite les affirmations du Gouvernement selon lesquelles le rejet d'un éventuel recours administratif aurait été susceptible d'un contrôle juridictionnel. Il observe enfin que si, suite au revirement de jurisprudence de la Cour suprême du 19 août 1996, il s'est avéré qu'une action en justice était possible, il n'a pu y avoir accès en pratique en raison du défaut de transmission de son recours par le tribunal de district de Karlovo.

B. Appréciation de la Cour

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

28. La Cour rappelle qu'au nombre des garanties de l'article 6 § 1 de la Convention figure le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit d'introduire une instance devant un tribunal en matière civile, constitue l'un des éléments.

29. La Cour note que le Gouvernement ne conteste pas l'applicabilité de cette disposition au cas d'espèce. En tout état de cause, dans la mesure où le requérant était agent d'une entreprise publique, elle rappelle sa jurisprudence selon laquelle, pour déterminer l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux litiges liés à la cessation d'activité des agents publics, il convient d'adopter un critère fonctionnel fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par l'intéressé dans chaque situation particulière. Dans le cas d'espèce, malgré le statut particulier dont était doté le personnel des chemins de fers à l'époque pertinente (grades, discipline), la Cour estime que la qualité de contrôleur des titres de transport dans les trains ne saurait être considérée comme « 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 » (*Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, § 66, CEDH 1999-VIII).

30. Partant, l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer.

2. Sur l'observation de l'article 6 § 1

31. La Cour relève d'emblée que les textes normatifs régissant le statut des employés des chemins de fer au moment du licenciement du requérant ne prévoyaient pas un contrôle juridictionnel de la régularité d'un tel licenciement. Seul était possible un recours auprès de l'autorité hiérarchique, qui était en l'occurrence la direction régionale des chemins de fers, organe qui ne pouvait manifestement pas réunir les qualités d'indépendance et d'impartialité inhérentes à un « tribunal » au sens de l'article 6 § 1 (*Belilos c. Suisse*, arrêt du 29 avril 1988, série A n° 132, p. 29, § 64).

32. Ensuite, quant à la possibilité invoquée par le Gouvernement d'introduire dans un premier temps un recours administratif hiérarchique, puis, en cas d'échec, un recours judiciaire en annulation de la décision de l'autorité administrative, la Cour observe que ni les textes applicables à l'époque, ni la jurisprudence ne semblaient autoriser un tel recours (voir le droit applicable au § 20 du présent arrêt). Le Gouvernement ne présente au demeurant aucune décision judiciaire qui irait dans le sens de la recevabilité d'un tel recours. Cette voie n'était dès lors pas ouverte au requérant.

33. Concernant la voie de l'action civile en application du Code du travail, la Cour relève tout d'abord qu'au moment du licenciement du requérant en octobre 1995, avant le revirement de jurisprudence opéré par la Cour suprême le 19 août 1996 (voir le droit interne pertinent, § 20 du présent arrêt), il n'apparaissait pas possible d'utiliser cette voie pour contester un licenciement par la Compagnie des chemins de fer.

34. Malgré cela, dans le cas d'espèce, le requérant a tenté d'introduire une telle action, en invoquant notamment le droit à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention. Conformément à la jurisprudence à cette époque, son action a été déclarée irrecevable. La Cour rappelle que dans sa décision du 5 juin 2003 sur la recevabilité de la requête elle a rejeté l'objection du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et a considéré que le requérant avait épuisé les recours qu'il avait à sa disposition pour contester l'irrecevabilité de sa demande en justice. Cette voie ne s'est donc pas révélée efficace en l'occurrence.

35. La Cour relève enfin que le requérant n'avait pas la faculté d'introduire une nouvelle demande suite au revirement de jurisprudence de la Cour suprême, le délai de six mois prévu en droit interne pour contester la régularité d'un licenciement ayant expiré dans son cas le 1^{er} mai 1996, antérieurement au revirement intervenu.

36. En définitive, la Cour considère que le requérant n'a pas eu accès à un tribunal qui statue sur la régularité de son licenciement.

37. Partant, l'article 6 § 1 de la Convention a été méconnu.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

38. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

39. Le requérant met en avant que l'absence d'accès à un tribunal pour contester la régularité de son licenciement l'a privé de toute possibilité d'établir qu'il n'avait pas commis de faute disciplinaire, de retrouver son travail et d'obtenir réparation. Ces circonstances, compte tenu de la situation économique du pays et de la difficulté de trouver un autre emploi, lui auraient causé un préjudice moral considérable qu'il évalue à 6 000 euros (EUR).

40. Le Gouvernement ne soumet pas d'observations.

41. La Cour rappelle que le constat de violation de la Convention auquel elle parvient résulte exclusivement d'une méconnaissance du droit du requérant d'avoir accès à un tribunal qui statue sur la légalité de son licenciement. Dans ces circonstances, elle ne saurait spéculer sur l'issue de la procédure pour l'intéressé si tel n'avait pas été le cas.

42. La Cour estime néanmoins que le manquement relevé a causé au requérant un tort moral certain qui justifie l'octroi d'une indemnité. Statuant en équité, comme le veut l'article 41, la Cour lui alloue la somme de 2 000 EUR.

B. Frais et dépens

43. Le requérant sollicite en outre 1 900 EUR au titre d'honoraires d'avocat et présente une convention d'honoraires et un décompte détaillé du travail effectué, correspondant à un total de 38 heures au tarif horaire de 50 EUR. Il demande également 262 EUR pour les frais engagés (traductions, frais d'affranchissement, de photocopie etc.) et fournit des factures pour les frais d'affranchissement d'un montant de 23 EUR. Le requérant demande que les sommes allouées par la Cour à ce titre soient versées directement à son avocat, M^e M. Ekimdjiev.

44. Le Gouvernement ne soumet pas de commentaires.

45. La Cour rappelle que seul le remboursement des frais et dépens établis dans leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur quantum peut être obtenu. En l'espèce, la Cour note que le requérant ne produit de pièces justificatives que pour une partie des frais prétendument engagés. Elle relève également qu'il convient de tenir compte des montants

versés au titre de l'assistance judiciaire, s'élevant à 660 EUR. En définitive, compte tenu de tous les éléments en sa possession, la Cour estime raisonnable d'allouer au requérant la somme de 1 000 EUR pour frais et dépens, à verser à son représentant, M^e M. Ekimdjiev.

C. Intérêts moratoires

46. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en levs bulgares au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 2 000 EUR (deux mille euros) pour dommage moral;
 - ii. 1 000 EUR (mille euros) pour frais et dépens, à verser à son représentant, M^e M. Ekimdjiev ;
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur lesdites sommes ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 30 septembre 2004 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président