



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE DEAK c. ROUMANIE

(Requête n° 42790/02)

ARRÊT

STRASBOURG

4 novembre 2008

DÉFINITIF

06/04/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Deak c. Roumanie,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président*,

Elisabet Fura-Sandström,

Corneliu Bîrsan,

Alvina Gyulumyan,

Ineta Ziemele,

Luis López Guerra,

Ann Power, *juges*,

et de Stanley Naismith, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 octobre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 42790/02) dirigée contre la Roumanie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Adelaida Deak (« la requérante »), a saisi la Cour le 13 novembre 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 5 octobre 2007, le président de la troisième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. La requérante est née en 1944 et réside à Bucarest.

5. Le 30 août 1999, la requérante demanda à la commission des pensions de retraite du troisième arrondissement de Bucarest (« la commission locale ») de rendre une décision de mise à la retraite et de calculer le montant mensuel de sa pension de retraite en fonction de ses revenus salariaux perçus entre août 1988 et août 1993, période où son salaire mensuel moyen avait été de 8 029 lei roumains (« ROL »). La loi n° 49/1992 permettait à la personne concernée de choisir, aux fins de

calcul de ses droits de pension, une période de cinq ans au cours de ses dix dernières années de contribution au système de pensions.

6. Par une décision du 20 septembre 1999, la commission locale rendit une décision de mise à la retraite qui prenait en compte, dans le calcul de la pension mensuelle de la requérante, la période comprise entre avril 1988 et avril 1993 pendant laquelle le salaire moyen de l'intéressée avait été de 6 794 ROL. La commission locale précisait que cette décision était susceptible de recours devant la commission des contestations du département de la sécurité sociale près le ministère du Travail (« la commission des contestations »), en vertu de l'article 52 de la loi n° 3/1977 sur les pensions de retraite (« la loi n° 3/1977 »).

7. Le 7 octobre 1999, la requérante contesta la décision susmentionnée devant la commission des contestations. Par une lettre du 29 novembre 1999, la commission locale répondit à la requérante qu'elle avait pris en compte une période autre que celle choisie par l'intéressée, aboutissant à un autre salaire moyen, au motif que cette dernière avait été en congés sans solde pendant quatre mois entre 1996 et 1998.

8. Le 22 février 2000, en réponse à une nouvelle lettre de la requérante, la commission des contestations confirma la position de la commission locale et classa sans suite la contestation de l'intéressée, ajoutant que les quatre mois de congés sans solde n'étaient pas pris en compte dans l'ancienneté pour le calcul du salaire moyen et de ses droits de pension. Par une lettre du 28 septembre 2001, en réponse à la demande de la requérante en faveur d'un nouveau calcul de ses droits de pension, la commission locale confirma sa position.

9. Le 13 février 2002, la requérante saisit le tribunal départemental de Bucarest d'une action tendant à la condamnation de la commission locale à recalculer ses droits de pension et à lui payer les montants dus à ce titre à compter d'octobre 1999. Elle fonda son action sur la loi n° 3/1977, telle qu'elle avait modifiée après 1989, et adressa sa demande introductive d'instance au président du tribunal départemental.

10. L'affaire de la requérante fut attribuée à la chambre civile du tribunal départemental. Par un jugement du 7 mars 2002, se fondant sur l'article 52 de la loi n° 3/1977, le tribunal départemental rejeta comme irrecevable l'action formée par la requérante en contestation de la décision du 20 septembre 1999. Il jugea que la requérante avait utilisé les voies de recours prévues par la loi n° 3/1977 et que la décision susmentionnée, rendue en vertu de la loi en question, ne pouvait être contestée devant les tribunaux, ainsi que le prévoyait la nouvelle loi n° 19/2000 sur les pensions de retraite qui avait abrogé la première, mais seulement devant la commission des contestations.

11. La requérante forma un recours contre le jugement précité, invoquant son droit d'accès à un tribunal pour contester un acte administratif.

12. Par un arrêt du 24 mai 2002, mis au net le 27 juin 2002, la chambre sociale de la cour d'appel de Bucarest confirma le jugement du 7 mars 2002 et le rejet pour irrecevabilité de l'action de la requérante.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

13. La loi n° 3/1977 sur les pensions de retraite, telle qu'elle était rédigée en 1999 à la suite de sa modification par la loi n° 73/1991, prévoyait dans son article 52 que la décision de mise à la retraite et de calcul des droits de pension rendue par la commission locale était susceptible de recours devant la commission des contestations. L'article 55 précisait que les décisions des commissions des contestations pouvaient faire l'objet d'un recours en justice en vertu de la loi n° 29/1990 sur le contentieux administratif, qui prévoyait l'obligation d'épuiser le recours hiérarchique avant de saisir les tribunaux d'une action contre un acte administratif. Cette loi prévoyait aussi que le tribunal départemental était compétent, sauf exception, en matière de contestation des actes administratifs.

14. Les articles 112 et 114 du code de procédure civile (CPC) prévoient que la demande introductive d'instance doit contenir des éléments qui permettent d'identifier les parties à la procédure (nom et domicile ou résidence), l'objet de la demande et, le cas échéant, la valeur de celui-ci, les moyens de fait et de droit sur lesquels la demande est fondée, ainsi que les preuves à l'appui. A la réception de la demande, le président du tribunal ou le juge désigné à cet effet vérifie le respect des conditions précitées et, le cas échéant, indique à l'intéressé la nécessité de la compléter ou de la modifier.

15. L'article 158 CPC prévoit que le tribunal devant lequel se pose la question de sa compétence a l'obligation, s'il ne s'estime pas compétent, de désigner la juridiction compétente et de rendre une décision pour lui renvoyer l'affaire. Partant, la jurisprudence interne a jugé comme illégal, dans une telle hypothèse, le rejet d'une action pour irrecevabilité au lieu du prononcé d'une décision de renvoi vers le tribunal compétent (décisions du 19 janvier 1994 de la Cour suprême de justice et du 8 janvier 2007 du tribunal départemental de Ialomita). Par ailleurs, lorsque la question de la compétence *ratione materiae* s'est posée entre deux chambres d'une même juridiction, la Cour suprême de justice a considéré, dans un arrêt du 24 septembre 2003, que l'article précité du CPC ne régit pas la compétence des chambres et que la décision prise d'office par une chambre de transférer une affaire au rôle d'une autre constitue un acte de procédure de nature administrative, susceptible de recours avec la décision au fond.

16. Le règlement intérieur des juridictions internes a été adopté le 22 septembre 2005 par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et publié le 28 octobre 2005 au Moniteur officiel. Il a remplacé le précédent règlement publié le 27 septembre 2004. Le nouveau règlement prévoit que, après leur présentation au président du tribunal ou à un juge désigné à cet

effet, les demandes introductives d'instance sont attribuées en fonction de leur objet aux chambres compétentes par le greffier (articles 62 et 93). Par ailleurs, selon l'article 99 (2), dans le cas de l'attribution d'une affaire à une chambre incompétente, le renvoi du dossier à la chambre compétente de la même juridiction se fait par un jugement avant dire droit.

EN DROIT

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

17. La requérante se plaint en substance de la violation de son droit d'accès à un tribunal en raison du rejet pour irrecevabilité de son action portant sur ses droits de pension, rejet fondé selon elle sur le défaut de compétence générale des juridictions internes. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé dans ses parties pertinentes en l'espèce :

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

18. Le Gouvernement combat cette thèse.

A. Sur la recevabilité

19. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes par la requérante, estimant que, même si l'intéressée a saisi le tribunal départemental compétent sur la base de la loi n° 3/1977 telle que modifiée après 1989, elle n'a pas indiqué dans sa demande introductive d'instance la chambre compétente et la loi n° 29/1990 sur le contentieux administratif, à laquelle renvoyait l'article 55 de la loi n° 3/1977, et n'a pas demandé non plus le transfert de son affaire attribuée à la chambre civile au rôle de la chambre du contentieux administratif, par le biais d'un jugement avant dire droit. Le Gouvernement ajoute qu'à présent, sur la base de l'article 99 (2) du règlement intérieur des juridictions de 2005 (« le règlement », paragraphe 16 ci-dessus), il est possible d'invoquer l'exception de la composition illégale de la formation de jugement et de demander le transfert de l'affaire, par un jugement avant dire droit, à la chambre du contentieux administratif d'une même juridiction.

20. La requérante n'a pas présenté d'observations à cet égard.

21. La Cour estime que l'exception du Gouvernement est étroitement liée à la substance du grief fondé sur l'article 6 § 1 de la Convention, de

sorte qu'il y a lieu de la joindre au fond (voir, *mutatis mutandis*, *Constantin Oprea c. Roumanie*, n° 24724/03, § 31, 8 novembre 2007).

22. Par ailleurs, la Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

23. Admettant qu'en vertu de l'article 6 § 1 de la Convention la requérante devait pouvoir faire contrôler par un tribunal la décision administrative relative à ses droits de pension, le Gouvernement considère néanmoins que, dans la mesure où l'intéressée n'a pas indiqué expressément une disposition de la loi n° 29/1990 sur le contentieux administratif dans son action fondée sur la loi n° 3/1977, action qui tendait à un nouveau calcul de ses droits de pension et qui était rédigée comme une action civile, les tribunaux nationaux ont fait en l'espèce une application correcte des dispositions légales et n'ont pas privé la requérante d'une possibilité claire et concrète d'accès à un tribunal.

24. La requérante renvoie pour l'essentiel aux faits pertinents.

25. La Cour rappelle que les limitations appliquées au droit d'accès d'un individu à un tribunal, qui découlent des formalités et délais de procédure établis par l'Etat, ne doivent pas restreindre l'accès ouvert à l'intéressé d'une manière ou à un point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. Elle rappelle en outre que ces limitations ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Guérin c. France*, 29 juillet 1998, § 37, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V). La réglementation relative aux formalités à accomplir pour former un recours visant à assurer la bonne administration de la justice et le respect, en particulier, du principe de la sécurité juridique, les intéressés doivent pouvoir s'attendre à ce que les règles soient appliquées (*Miragall Escolano et autres c. Espagne*, n°s 38366/97 et autres, § 33, CEDH 2000-I).

26. Par ailleurs, la Cour rappelle que, s'agissant de décisions sur des droits et obligations de caractère civil, l'article 6 § 1 de la Convention commande de soumettre les décisions prises par des autorités administratives ne remplissant pas elles-mêmes les exigences de cette disposition au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (*Glod c. Roumanie*, n° 41134/98, § 35, 16 septembre 2003).

27. En l'espèce, la Cour observe que l'action de la requérante dirigée contre la décision administrative du 20 septembre 1999 et fondée sur la loi n° 3/1977 a été rejetée comme irrecevable par les juridictions internes au motif que, selon la loi précitée, la décision en cause ne pouvait être contestée devant les tribunaux, mais seulement devant la commission des

contestations, voie de recours que l'intéressée avait déjà utilisée. La Cour note qu'il n'est pas contesté en l'espèce que la commission administrative des contestations ne répondait pas à l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif, et qu'elle ne saurait, dès lors, constituer un « tribunal », au sens de l'article 6 § 1 précité (voir, *mutatis mutandis*, *Glod*, précité, § 36).

28. La Cour note également que, tout en admettant que la requérante a saisi le tribunal compétent et a indiqué la loi n° 3/1977 applicable en l'espèce, le Gouvernement soutient que les juridictions internes ont rejeté comme irrecevable l'action de l'intéressée au motif que celle-ci ne s'est pas adressée à la chambre compétente en invoquant aussi la loi n° 29/1990 sur le contentieux administratif. Par ailleurs, selon lui, l'intéressée avait la possibilité de demander le transfert du dossier attribué à la chambre civile à la chambre du contentieux administratif.

29. La Cour relève d'abord qu'il ressort clairement des termes des décisions des juridictions internes rendues sur l'action de la requérante que celles-ci ont considéré que la décision administrative litigieuse ne pouvait aucunement être contestée devant les tribunaux. Tant la chambre civile du tribunal départemental de Bucarest que la cour d'appel de Bucarest n'ont fait aucune référence aux arguments invoqués par le Gouvernement, alors que l'intéressée, qui n'avait pas de formation juridique et n'était pas assistée d'un avocat, a expressément précisé qu'elle fondait son action sur la loi n° 3/1977 dans sa forme modifiée après 1989, qui permettait l'accès à un tribunal (paragraphe 13 ci-dessus), et qu'elle devait bénéficier de la possibilité de contester une décision relative à ses droits de pension.

30. Certes, la requérante n'a pas ajouté dans sa demande introductive d'instance que la procédure devait se dérouler selon la loi n° 29/1990 devant la chambre du contentieux administratif, mais elle s'est fondée dans sa demande sur la loi n° 3/1977 modifiée, qui renvoyait dans son article 55 à la loi n° 29/1990, permettant ainsi aux tribunaux d'identifier sans aucune difficulté l'objet de son action (paragraphe 10 ci-dessus). De surcroît, la Cour observe qu'en vertu du droit interne un individu n'a pas l'obligation d'indiquer dans une demande introductive d'instance la chambre compétente (paragraphe 14 ci-dessus) et que la charge d'attribuer le dossier à la chambre en cause revient à des professionnels de la justice (paragraphe 14 *in fine* et 16 ci-dessus). Enfin, s'agissant de la possibilité pour la requérante de demander au cours de la procédure le transfert du dossier à la chambre du contentieux administratif, la Cour observe que le Gouvernement n'a pas fourni des copies de décisions judiciaires prouvant l'existence d'une pratique établie en ce sens à l'époque des faits et qu'il admet d'ailleurs qu'une telle possibilité n'a pas été prévue par les dispositions légales ou réglementaires avant 2005 (paragraphe 16 et 19 *in fine* ci-dessus).

31. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que, si la législation roumaine en matière de contestation de décisions administratives relatives aux droits de pension ne prêtait pas, en tant que telle, à la critique, il n'en demeure pas moins que son application concrète en l'espèce a conduit à un résultat contraire au droit de la requérante d'accès à un tribunal et proche du déni de justice (voir, *mutatis mutandis*, *Santos Pinto c. Portugal*, n° 39005/04, § 44 *in fine*, 20 mai 2008). La Cour rappelle à cet égard que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (*Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 24, série A n° 32).

32. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement et de constater que le droit d'accès de la requérante à un tribunal s'est trouvé atteint dans sa substance même. Il y a eu donc violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

33. 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

34. Au titre du préjudice matériel, la requérante réclame le paiement d'une somme correspondant à la totalité de sa pension de retraite pour la période comprise entre 1999 et 2008, que le Gouvernement devra calculer en prenant en compte son salaire moyen de 8 029 lei roumains (ROL), selon le système prévu par les dispositions légales en la matière. Par ailleurs, au titre du dommage moral, elle demande une somme en euros (EUR) représentant l'équivalent du montant de 15 nouveaux lei roumains (RON) par jour à partir du 20 septembre 1999, en dédommagement des conditions de vie qu'elle a dû subir et dont elle attribue la responsabilité aux autorités.

35. Le Gouvernement soutient que, comme il ne s'agit que de la question du droit d'accès à un tribunal de la requérante, la demande au titre du dommage matériel est purement spéculative et contraire à la jurisprudence de la Cour. Quant au préjudice moral, le Gouvernement conteste l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice allégué et une éventuelle violation du droit d'accès de l'intéressée à un tribunal. A son avis, un éventuel constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention pourrait constituer en soi une réparation équitable satisfaisante.

36. La Cour note qu'en l'espèce la seule base à retenir pour l'octroi d'une satisfaction équitable réside dans le constat de violation du droit d'accès de la requérante à un tribunal, droit garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

37. En ce qui concerne le dommage matériel allégué, la Cour ne saurait spéculer sur le résultat auquel aurait abouti la procédure judiciaire tendant au contrôle de la décision de la commission locale du 20 septembre 1999 si la violation de la Convention n'avait pas été commise. Il n'y a donc pas lieu d'accorder à la requérante une indemnité à ce titre (voir, *mutatis mutandis*, *Lungoci c. Roumanie*, n° 62710/00, § 53, 26 janvier 2006).

38. En revanche, la Cour estime que le constat de violation auquel elle a abouti ne saurait compenser de manière suffisante le préjudice moral qu'a vraisemblablement subi la requérante du fait du refus des autorités judiciaires de contrôler la décision administrative en question. Statuant en équité, la Cour octroie à l'intéressée la somme de 2 500 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

39. La requérante n'a pas soumis de demande de remboursement des frais et dépens exposés pour les procédures devant les juridictions internes ou devant la Cour.

C. Intérêts moratoires

40. La Cour juge approprié de calquer 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. *Joint au fond* l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et la *rejette* ;
2. *Déclare* la requête recevable ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, 2 500 EUR (deux mille cinq cents euros), à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux

applicable à la date du règlement, pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera 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 ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 4 novembre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier adjoint

Josep Casadevall
Président