



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

---

1959 · 50 · 2009

QUATRIÈME SECTION

**AFFAIRE JANUSZ BIALAS c. POLOGNE**

*(Requête n° 29761/03)*

ARRÊT

STRASBOURG

28 juillet 2009

**DÉFINITIF**

*28/10/2009*

*Cet arrêt peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Janusz Białas c. Pologne,**

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

Nicolas Bratza, *président*,

Lech Garlicki,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 juillet 2009,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 29761/03) dirigée contre la République de Pologne et dont un ressortissant de cet État, M. Janusz Białas (« le requérant »), a saisi la Cour le 7 septembre 2003 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 polonais (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Jakub Wołasiwicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant allègue violation de son droit à un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

4. Le 7 mars 2006, la Cour 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 la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

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

5. Le requérant est né en 1962 et réside à Rzeszów. A l'époque des faits, il était agent de l'administration pénitentiaire.

6. En vertu d'une décision de son supérieur, le requérant se vit refuser le droit de continuer de percevoir une prestation destinée aux agents ne bénéficiant pas de logement de fonction. Cette décision ayant été annulée le 12 avril 2000 par la Cour administrative suprême, le 4 juillet 2000, le

supérieur du requérant en avait pris une autre, déclarant qu'à compter du 1er avril 1997, le requérant avait acquis le droit de percevoir la prestation concernée.

7. Le requérant demanda à son supérieur de lui verser également les intérêts de retard correspondant à la période pendant laquelle la prestation en question ne lui avait pas été versée. Toutefois, le 5 juillet 2000, le directeur de l'établissement pénitentiaire au sein duquel le requérant était affecté rejeta sa demande. Il releva que la loi portant le statut des agents de l'administration pénitentiaire ne comportait aucune disposition susceptible de leur conférer le droit de solliciter le versement des intérêts de retard en cas de non-paiement, à l'échéance convenue, d'une prestation dont les agents concernés étaient bénéficiaires.

8. Le 9 août 2000, statuant sur le recours du requérant, le directeur des services pénitentiaires (*Dyrektor służby więziennej*) de la région de Cracovie confirma la décision du 5 juillet. En se référant à la jurisprudence pertinente de la Cour Suprême, il souligna que la demande du requérant découlait de son statut de l'agent d'administration pénitentiaire et, en tant que telle, relevait du droit administratif et non pas du droit civil. Le directeur précisa qu'un rapport de service dans la fonction publique n'était pas assimilable à un rapport de travail. Il en résultait d'une part, que les règles du droit civil ou du droit du travail n'étaient pas applicables à un tel rapport de service, et d'autre part, que les prétentions susceptibles d'en découler ne pouvaient être considérées comme revêtant un caractère patrimonial. Le directeur rappela qu'en vertu de jurisprudence de la Cour Suprême, le requérant pourrait invoquer le droit en cause uniquement dans deux cas de figure, à savoir en cas d'existence dans la réglementation pertinente d'une disposition le lui conférant de manière explicite ou bien, en l'absence d'une telle règle, en cas de renvoi autorisé par cette réglementation à l'application des dispositions pertinentes du Code civil. Or, aucune de ces conditions n'était remplie dans le cas du requérant. Le directeur rappela de surcroît qu'en vertu de cette même jurisprudence de la Cour Suprême, les litiges portant sur les prétentions découlant d'un rapport de service dans la fonction publique étaient soustraits à la compétence des juridictions civiles. Toutefois, cette règle n'emportait pas une violation du droit à un tribunal, étant donné que les décisions administratives adoptées dans ce type d'affaires pouvaient être attaquées devant la Cour administrative suprême.

9. A une date non-indiquée, le requérant interjeta recours auprès de la Cour administrative suprême.

10. Le 10 avril 2003, la Cour administrative suprême rejeta son recours. Elle déclina sa compétence pour connaître de l'affaire du requérant au motif que le droit revendiqué par ce dernier était de nature essentiellement patrimoniale et que dès lors, ce dernier aurait dû saisir une juridiction civile et non pas administrative. La Cour administrative estima que la solution retenue en l'espèce par les autorités administratives ne pouvait se justifier

au regard des principes établis par la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence, notamment dans sa décision interprétative du 25 janvier 1995 (voir, § 21 ci-dessous).

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

11. En droit polonais, les agents de l'administration pénitentiaire appartiennent à la catégorie des fonctionnaires dits « en uniforme » (*szużby mundurowe*). Relèvent de celle-ci notamment les agents de police, ceux de police douanière, les agents des services secrets de l'État etc. Les droits et obligations des agents de l'administration pénitentiaire sont réglementés dans la Loi du 26 avril 1996 (*Ustawa o szużbie wieziennej*).

12. Certaines dispositions spécifiques aux agents « en uniforme » ont fait l'objet de décisions des deux hautes juridictions polonaises, à savoir de la Cour constitutionnelle et de la Cour Suprême. L'analyse de cette jurisprudence démontre qu'en ce qui concerne la question de savoir si les agents en question avaient droit de demander le paiement des intérêts en cas de non-respect de l'échéance convenue pour le versement des prestations découlant de leur rapport de service et si la voie judiciaire leur était ouverte dans ce type de litiges, ces deux hautes cours polonaises ont adopté des positions divergentes.

13. En vertu du principe applicable à l'époque antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution polonaise du 2 avril 1997, les décisions interprétatives de la Cour constitutionnelle s'imposaient à toutes les juridictions. Par conséquent, celles-ci étaient tenues d'appliquer la loi à la lumière de l'interprétation donnée par la Cour constitutionnelle. Toutefois, à la suite de l'entrée en vigueur le 17 octobre 1997 de la Constitution du 2 avril 1997, cette règle a été abrogée.

### *Principes établis dans la jurisprudence de la Cour Suprême*

14. A l'occasion de l'examen des affaires similaires à celle du requérant, la Cour Suprême affirmait de manière constante que les litiges portant sur des revendications relatives aux prestations dont les agents « en uniforme » pouvaient bénéficier du fait de leur service étaient exclus de la voie judiciaire. De l'avis de la Cour Suprême, au vu de leur nature spécifique se caractérisant par l'existence de liens de subordination hiérarchique, les rapports de service existant entre l'État et ses agents « en uniforme » ne relevaient pas du droit civil mais étaient régis par le droit administratif. En

ce qui concernait plus particulièrement le droit pour les agents « en uniforme » de solliciter les intérêts de retard en cas de non-respect de l'échéance prévue pour le versement d'une prestation leur étant due du fait de leur service, la Cour Suprême affirmait habituellement que ceux-ci ne pouvaient s'en prévaloir sauf si la réglementation portant le statut d'une catégorie donnée d'agents (*pragmatyki służbowe*) le consacrait de manière explicite ou bien, en l'absence d'une telle disposition, permettait, par le biais d'un renvoi, d'appliquer à la place les règles générales du Code civil. Toute une série des décisions prononcées par la Cour Suprême font apparaître cette approche:

a) ainsi, dans une décision du 12 septembre 1984 (I PR 93/84) la Cour Suprême, saisie dans une affaire relative à la révocation d'un agent de police, a considéré que les prétentions pouvant découler de la loi régissant le statut des agents de police ne revêtaient pas une nature civile mais administrative ;

b) la Cour Suprême a poursuivi ce raisonnement dans sa résolution (*uchwała*) du 5 décembre 1991 (I PZP 60/91) dans laquelle elle a affirmé que les litiges portant sur des contestations en rapport avec la révocation d'un agent de police étaient exclus de la voie judiciaire ;

c) dans sa résolution prononcée le 18 décembre 1992, la Cour Suprême a déclaré que les litiges relatifs aux prétentions pécuniaires d'un agent des services secrets de l'État qui découlaient de son rapport de service, relevaient de la compétence des autorités administratives ;

d) dans une résolution du 26 mai 1995, la Cour Suprême a confirmé sa position jurisprudentielle ci-dessus. Elle a déclaré qu'étaient exclues de la voie judiciaire les revendications d'un agent de police tendant au versement de son traitement et d'autres prestations pécuniaires prévues dans la Loi sur la police, y compris lorsque celles-ci étaient assorties d'intérêts moratoires ;

e) dans une décision du 17 janvier 1997 (I PKN 66/96), la Cour Suprême a jugé en premier lieu qu'un agent de police n'avait pas le droit de revendiquer le versement des intérêts en cas du retard dans le versement d'une prestation découlant de son rapport de service. En second lieu, elle a rappelé que les revendications pécuniaires découlant des rapports de services étaient exclues de la voie judiciaire.

15. Dans un arrêt (III RN 169/99) prononcé le 26 mai 2000, la Cour Suprême a légèrement modifié sa position habituelle. Celui-ci a été rendu dans une affaire d'un militaire ayant sollicité auprès des autorités administratives compétentes le versement des intérêts de retard du fait de l'absence de paiement, à l'échéance convenue, des prestations en rapport avec sa révocation. A la suite du refus de l'administration d'accueillir sa demande, le demandeur a saisi la Cour administrative suprême laquelle avait annulé les décisions prononcées et a renvoyé l'affaire pour reconsidération. La Cour administrative a jugé que le fait qu'en l'espèce, la législation portant le statut des militaires de carrière ne consacrait pas

explicitement le droit pour ces derniers de solliciter les intérêts en cas de retard dans le paiement d'un traitement qui leur était dû, ne signifiait pas que ce droit ne pouvait être revendiqué sur le fondement des règles générales du droit civil, en particulier sur le fondement de l'article 481 du Code civil. Qu'en fait, un tel raisonnement enfreindrait le droit à un tribunal constitutionnellement garanti. Statuant à la suite d'un recours extraordinaire formé par le premier président de la Cour Suprême à l'encontre de la décision adoptée par la Cour administrative suprême, la Cour Suprême a souscrit à la solution retenue par cette dernière juridiction. Pour appuyer sa décision, elle a de surcroît relevé qu'à la suite d'un changement opéré par une loi du 7 mai 1999, le droit en question était dorénavant consacré de manière explicite dans la Loi sur les prestations dues aux militaires de carrière.

16. Le 26 janvier 2006, la Cour Suprême a prononcé une résolution (III PZP 1/05) dans laquelle elle avait conclu à la possibilité d'emprunter la voie judiciaire dans des litiges similaires à celui du requérant. La Cour Suprême a jugé que le litige d'un agent de police douanière sur l'octroi des intérêts de retard au titre du versement tardif de son traitement constituait « une affaire civile », au sens de l'article 2 § 1 du code de procédure civile, relevant d'un tribunal de travail (*sąd pracy*). La résolution en question a été prononcée suite à une question préjudicielle dont la formation de sept juges de la Cour Suprême avait été saisie par la formation ordinaire de la Cour Suprême. La question concernée était ainsi libellée: « Un agent de police douanière peut-il solliciter le paiement des intérêts du fait d'un retard survenu dans le versement de son traitement? ». Elle s'est posée à l'occasion de litige que H.D., agent de police douanière, avait intenté à l'encontre de l'ancien bureau de police douanière de P. Après que les juridictions de première et seconde instance se soient prononcées favorablement sur la demande de H.D., la partie défenderesse a formé un pourvoi en cassation.

17. Dans sa résolution, la formation de sept juges de la Cour Suprême a répondu à la question posée par l'affirmative. Après s'être référé à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2000 (voir, § 22 ci-dessous), la Cour Suprême a jugé, en se fondant sur l'article 64 al. 2 de la Constitution combiné avec l'article 481 § 1 du Code civil, que pour déterminer si un agent de police douanière était habilité, au regard du droit matériel, à engager une action en justice en vue d'obtenir les intérêts pour le retard survenu dans le versement d'une prestation en rapport avec le service, il fallait tenir compte des trois éléments suivants:

a) bien que le droit pour un agent « en uniforme » de percevoir son traitement découlait d'un rapport de service relevant du droit administratif, ce droit constituait en même temps une créance pécuniaire dont l'agent concerné est titulaire et dont il peut se prévaloir à l'égard de l'État. Ainsi, le droit au traitement que cet agent avait acquis en raison du rapport de service

l'unissant à l'État était de nature patrimoniale. La mise en œuvre de ce droit à l'échéance prévue par le législateur était indispensable pour que l'on puisse considérer que l'État s'était correctement acquitté de ses obligations à l'égard de ses propres agents. De ce fait, à compter de la date à laquelle cette créance devenait exigible, elle bénéficiait de la même protection constitutionnelle que les autres droits acquis, conformément à l'article 64 al. 2 de la Constitution ;

b) l'État ne saurait se prévaloir de la nature spécifique des liens qui l'unissent à ses agents pour se soustraire à l'obligation consistant à leur verser, à l'échéance convenue, le traitement dû. En parallèle, en cas de non-respect par l'État de ladite obligation, un agent « en uniforme », à l'instar de tout autre créancier, devrait pouvoir revendiquer les intérêts de retard ;

c) thèse selon laquelle un agent « en uniforme » n'aurait le droit de solliciter l'octroi des intérêts de retard dus au non respect de l'échéance convenue pour le versement de son traitement que dans le cas d'une consécration explicite de ce droit par la législation pertinente applicable à la catégorie à laquelle il appartient, ne pouvait en principe, se justifier au regard de l'ordre constitutionnel polonais.

18. Dans un arrêt prononcé le 2 juillet 2008, la Cour Suprême a tout de même nuancé la position retenue dans sa résolution du 26 janvier 2006. S'agissant de la possibilité pour les agents « en uniforme » d'emprunter la voie judiciaire dans des litiges tendant à l'octroi des intérêts pour le retard dans le versement d'une prestation en rapport avec le service, la Cour Suprême a fait une distinction entre les deux cas de figure. Ainsi, lorsque le droit de solliciter les intérêts en question était consacré de manière explicite dans la réglementation spécifique concernant une catégorie donnée d'agents, il devait être revendiqué dans la procédure devant les autorités administratives compétentes dont décisions étaient susceptibles d'un recours auprès des juridictions administratives. En revanche, lorsqu'un tel droit n'était pas expressément prévu par la réglementation spécifique pour une catégorie donnée d'agents « en uniforme », ceux-ci pouvaient emprunter la voie judiciaire et saisir un tribunal du travail. Le litige particulier, à l'occasion duquel l'arrêt concerné a été rendu, portait sur une demande d'un militaire tendant au versement d'une prestation qui lui était due en rapport avec le service, assortie des intérêts de retard. Les juridictions de première et seconde instance ont accueilli sa demande en se référant notamment à la résolution de la Cour Suprême du 26 janvier 2006. Toutefois, la Cour Suprême, saisie d'un pourvoi en cassation formé par le défendeur (Bureau régional des armées de Poznań) a cassé les jugements prononcés et transmis l'affaire pour examen aux autorités administratives compétentes (Bureau régional des armées de Poznań). La Cour Suprême a estimé que les juridictions inférieures avaient erronément interprété la résolution du 26 janvier 2006. A la différence de la réglementation applicable à un agent de police douanière sur le cas duquel portait la

résolution précitée, la réglementation spécifique portant le statut des militaires de carrière consacrait de manière explicite le droit pour cette catégorie d'agents de solliciter les intérêts en cas du non-respect de l'échéance prévue pour le versement d'une prestation due en rapport avec le service.

*Principes établis dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle*

19. Dans sa jurisprudence pertinente, la Cour constitutionnelle s'est en revanche prononcée dès le début de manière conséquente en faveur de la possibilité pour les agents « en uniforme » d'emprunter la voie judiciaire dans des litiges tendant à l'octroi des intérêts de retard en cas du non-respect de l'échéance prévue pour le versement d'une prestation due en rapport avec le service. En particulier, sa position se dégage d'une résolution du 25 janvier 1995, visant à définir l'interprétation communément contraignante (*uchwala w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni*) de certaines dispositions des lois portant le statut des agents de police, de police douanière et des services secrets de l'État.

20. En fait, en 1994, le Médiateur a saisi la Cour Constitutionnelle en l'invitant à déterminer l'interprétation à donner aux dispositions des lois précitées, concernant le droit pour des agents concernés de bénéficier des intérêts de retard en cas de non-paiement, à l'échéance convenue, des prestations liées au service. Dans sa demande, le Médiateur a mis en cause l'interprétation retenue en la matière par la Cour Suprême. Il a estimé que la possibilité pour les agents en question d'exercer le droit concerné était devenue purement hypothétique du fait des conditions fixées dans la jurisprudence de la Cour Suprême (la consécration expresse dans la législation pertinente ou, à défaut, le renvoi aux règles générales du droit civil). Le Médiateur a relevé que ni les lois portant le statut des agents concernés ni les ordonnances relatives à l'application de ces lois ne comportaient aucune disposition consacrant le droit en question. D'autre part, en vertu de la position de la Cour Suprême, le contrôle juridictionnel des tribunaux civils a été entièrement exclu dans les litiges en rapport avec l'exercice de ce droit. En même temps, le contrôle susceptible d'être exercé par la Cour administrative suprême dans ce type d'affaires était réduit et, de ce fait, insuffisant pour garantir aux agents concernés la possibilité de voir leur cause examinée par un « tribunal ». De l'avis du Médiateur, les agents concernés subissaient en réalité un déni de justice. Le Médiateur a souligné que la position jurisprudentielle retenue par la Cour Suprême portait préjudice à de nombreux agents « en uniforme », étant donné qu'à l'époque concernée, les traitements et indemnités leur étaient versés avec un retard considérable.

21. Dans sa résolution, la Cour constitutionnelle a souligné qu'il n'était pas controversé qu'en raison de l'existence, dans les rapports de service, des liens de subordination hiérarchique, le statut des agents « en uniforme » relevait du droit public et non pas du droit privé. Cependant, les attributs spécifiques aux rapports de service dans la fonction publique n'étaient pas en cause dans l'affaire dont elle avait été saisie. Selon la Cour constitutionnelle, le retard dans le versement des prestations liées au service constituait « un fait juridique entraînant des conséquences de nature essentiellement patrimoniale » (civile). Or, le contrôle juridictionnel susceptible d'être exercé par la Cour administrative suprême dans des litiges consécutifs au refus de l'administration de verser les intérêts de retard dans ce cas de figure était essentiellement de nature cassatoire et dès lors, insuffisant pour garantir aux agents concernés le droit à un tribunal. La Cour constitutionnelle a estimé que le fait pour les juridictions civiles de continuer d'affirmer la compétence de la Cour administrative suprême pour connaître de ce type de litiges privait en pratique les agents concernés d'une protection juridictionnelle effective. La Cour constitutionnelle a estimé que les dispositions invoquées par le Médiateur devaient être interprétées de façon compatible avec le principe constitutionnel en vertu duquel chacun a droit de saisir un tribunal. Ainsi, seule l'interprétation admettant la compétence des juridictions judiciaires pour statuer dans les litiges en question pouvait être considérée comme étant conforme à la Constitution.

22. Dans son arrêt du 10 juillet 2000, rendu à l'occasion de l'examen d'une autre affaire, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la question de savoir comment devait être interprétée la notion d'« affaire civile relevant de la compétence des juridictions civiles » (*sprawa cywilna*) prévue à l'article 1 du code de procédure civile. La Cour constitutionnelle a relevé d'emblée, que la façon dont les juridictions ordinaires, influencées par la position jurisprudentielle de la Cour Suprême, interprétaient cette notion enfreignait la Constitution, en particulier dans la mesure où celles-ci excluaient de son champ d'application les prétentions de nature patrimoniale ayant leur source dans les décisions administratives. La Cour constitutionnelle a considéré qu'une telle interprétation enfreignait le droit à un tribunal garanti par la Constitution.

23. La Cour constitutionnelle a rappelé qu'en vertu de l'article 45 de la Constitution, toute personne avait droit de voir sa cause examinée par un tribunal compétent, indépendant et impartial. De surcroît, l'article 77 al.2 de la Constitution interdisait au législateur d'adopter des lois susceptibles de priver quiconque du droit de bénéficier d'une protection juridictionnelle effective en cas d'une atteinte à ses droits et libertés. En même temps, les dérogations au principe constitutionnel du droit à un tribunal ne pouvaient être adoptées qu'en vertu d'une autorisation constitutionnelle expresse. Ainsi, dans la mesure où le droit à un tribunal était constitutionnellement garanti, le législateur ne pouvait intervenir que pour le mettre en œuvre,

notamment en déterminant la nature de la juridiction (civile ou administrative) compétente pour connaître d'une catégorie d'affaires données. De surcroît, en vertu de l'article 177 de la Constitution, en cas d'un doute sur la nature de juridiction compétente pour statuer dans un litige donné, la compétence des juridictions judiciaires devait se présumer.

24. La Cour constitutionnelle a relevé qu'en dépit du fait que la notion de « cause », inscrite à l'article 45 de la Constitution, n'était pas clairement définie par ce texte, son application ne pouvait se limiter aux seuls litiges civils, administratifs ou pénaux. Au contraire, elle devait être interprétée de comme « une question juridique concernant les droits d'un particulier, sur laquelle un juge est invité à statuer, nonobstant la nature des rapports juridiques dont ces droits découlent ». Autrement dit, la notion de « cause » sur laquelle les tribunaux étaient appelés à statuer, devait s'interpréter de façon extensive et englober les droits garantis par l'ensemble de la législation en vigueur.

25. Dans la partie suivante de son arrêt, la Cour constitutionnelle a déclaré que la notion d'« affaire civile », inscrite à l'article 1 du code de procédure civile, englobait également les prétentions de nature patrimoniale ayant leur source dans une décision administrative. Tel était le cas notamment des décisions relatives au versement des intérêts de retard en cas de non-paiement, à l'échéance convenue, des prestations dues en vertu de la loi. La Cour constitutionnelle a rappelé que selon une thèse largement approuvée par la doctrine en droit civil, les rapports juridiques de nature patrimoniale pouvaient avoir leur source dans les décisions de l'administration. Par ailleurs, on ne saurait davantage exclure le cas de figure dans lequel, au sein d'un rapport de subordination hiérarchique, existeraient d'autres liens juridiques plaçant les sujets de ce rapport en situation d'égalité. Ainsi, on ne pouvait exclure que puissent naître - au sein d'un rapport purement de droit administratif - des prétentions de nature patrimoniale pouvant être revendiquées devant une juridiction civile. Enfin, la Cour constitutionnelle a rappelé que la notion de « litige relatif au rapport de subordination hiérarchique » devait être interprétée de façon étroite.

## EN DROIT

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

26. Le requérant allègue violation de son droit à voir sa cause examinée par un tribunal, tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

27. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

#### A. Sur la recevabilité

##### Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention

28. Le Gouvernement admet l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention au cas d'espèce. Il estime qu'au vu de la jurisprudence pertinente de la Cour constitutionnelle (la résolution du 25 janvier 1995 ainsi que l'arrêt du 10 juillet 2000 ci-dessus) et de la position de la doctrine du droit civil, cette question ne saurait passer pour controversée.

29. La Cour estime qu'en l'occurrence, elle n'a pas besoin de s'interroger sur la question de savoir si, au vu de la nature des fonctions exercées, le requérant doit ou non être considéré comme « un agent participant à l'exercice de la puissance publique », d'autant plus que le Gouvernement n'affirme pas le contraire. En fait, la question du statut d'un agent public du requérant est sans pertinence pour la solution de la présente affaire étant donné qu'en l'espèce, le droit revendiqué par ce dernier était essentiellement patrimonial, présentant un « caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, et ne mettait pas en cause les prérogatives discrétionnaires de l'administration (*Massa c. Italie*, n°14399/88, 24 août 1993 ; *Cazenave de la Roche c. France*, n°25549/94, 9 juin 1998 ; *Benkessiouer c. France*, n°26106/95, 24 août 1998 ; *Eskelinen et autres c. Finlande*, n°63235/00, 19 avril 2007). Il en résulte que l'article 6 § 1 est en l'espèce applicable.

**Sur l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes**

30. Le Gouvernement relève que le requérant n'a pas engagé d'action devant les juridictions civiles en vue d'obtenir le versement des intérêts de retard. Dès lors, les voies de recours internes n'ont pas été épuisées.

31. Le requérant ne se prononce pas.

32. La Cour considère que l'exception soulevée par le Gouvernement est étroitement liée à la question de savoir si le requérant a pu bénéficier d'accès à un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Dès lors, elle décide de la joindre au fond.

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

**B. Sur le fond**

34. Le Gouvernement considère qu'en l'espèce, le requérant bénéficiait de l'accès à la justice étant donné qu'il pouvait saisir un tribunal civil compétent d'une action dirigée contre l'établissement pénitentiaire au sein duquel il était affecté, tendant au paiement des intérêts de retard. Le Gouvernement estime que la voie civile constituait en l'espèce un recours efficace.

35. Pour appuyer ses affirmations, le Gouvernement se réfère essentiellement à l'arrêt rendu le 10 avril 2003 dans l'affaire du requérant par la Cour administrative suprême. Il relève que celle-ci, après s'être déclarée incompétente pour connaître de l'affaire du requérant, a clairement indiqué que ce dernier devait saisir une juridiction civile d'une action tendant au paiement des intérêts de retard sur le fondement de l'article 481 § 1 du code civil. Or, en l'espèce, le requérant n'a pas usé d'une telle faculté. Le Gouvernement met l'accent sur le fait que la solution de la Cour administrative suprême s'appuie sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, telle qu'établie notamment dans sa résolution du 25 janvier 1995, dont il ressort qu'« un litige d'un agent « en uniforme », tendant au paiement des intérêts du fait d'un versement tardif d'une prestation due du fait de son service constitue une affaire civile, susceptible d'être revendiquée devant une juridiction ordinaire ».

36. Le Gouvernement soutient qu'une position similaire aurait été retenue par la Cour Suprême dans un arrêt du 21 novembre 2000 (III CKN 1048/00). Il relève en outre que dans un arrêt prononcé le 5 mars 2001 (OPS 17/00), la Cour administrative suprême aurait estimé qu'un litige d'un agent de l'administration pénitentiaire, portant sur le paiement des intérêts au titre

du versement tardif d'une rémunération pour un travail supplémentaire ne relevait pas de la compétence de l'administration.

37. Enfin, le Gouvernement met en exergue l'apport significatif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2000 instituant une présomption en faveur de la compétence des juridictions ordinaires, en cas de doute sur la nature de la juridiction compétente pour connaître d'un litige donné. De surcroît, une large interprétation de la notion de « l'affaire civile » retenue dans cet arrêt par la Cour constitutionnelle, englobant les prétentions de nature patrimoniale ayant leur source dans une décision administrative, constitue, de l'avis du Gouvernement, un élément supplémentaire démontrant l'efficacité d'une voie de recours civile dans le cas du requérant. Le Gouvernement signale également que dans un autre arrêt rendu le 10 mai 2000 (K 21/99), la Cour constitutionnelle a déclaré qu'en ce qui concernait les agents de l'État, les restrictions en matière d'accès à un tribunal dans les litiges les concernant ne devraient être appliquées que dans des circonstances absolument nécessaires.

38. Le Gouvernement conclut qu'à la lumière de l'ensemble des éléments jurisprudentiels indiqués ci-dessus, on ne saurait douter que la voie civile était bel et bien accessible au requérant et que dès lors, au niveau interne, ce dernier bénéficiait d'accès à la justice. Le fait qu'en s'abstenant d'utiliser cette voie de recours, le requérant se soit lui-même privé de l'opportunité de voir un tribunal statuer sur ses prétentions ne saurait, de l'avis du Gouvernement, lui être imputé.

39. Le requérant réitère son grief aux termes duquel il n'a pu soumettre son affaire à un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

40. La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle l'article 6 § 1 « consacre (...) le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect » (*Golder c. Royaume-Uni*, n° 4451/70, 21 février 1975, § 36). Le droit à un tribunal ne vaut pas seulement pour une procédure déjà entamée ; peut aussi l'invoquer « quiconque, estimant illégale une ingérence dans l'exercice de l'un de ses droits (de caractère civil), se plaint de n'avoir pas eu l'occasion de soumettre pareille contestation à un tribunal répondant aux exigences de l'article 6 § 1 » (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, n° 6878/75 et 7238/75, 23 juin 1981, § 44, et *Les saints monastères c. Grèce*, n°13092/87 et 13984/88, 9 décembre 1994, § 80). La Cour rappelle en outre qu'il ne lui incombe pas normalement de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il appartient d'interpréter la législation interne. Le rôle de la Cour se limite à assurer que les effets d'une telle interprétation sont compatibles avec la Convention (*Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, 18 février 1999, § 54 ).

41. En se référant à la présente affaire, la Cour relève d'abord qu'avant d'introduire sa requête à Strasbourg, le requérant a emprunté la voie de

recours administratif. La Cour note que la démarche du requérant auprès des autorités administratives et de la Cour administrative suprême s'inscrivait dans la logique résultant de la jurisprudence constante de la Cour Suprême en vigueur à l'époque des faits dont il ressortait clairement que des litiges comme le sien ne relevaient pas de la compétence des juridictions civiles mais de celle de l'administration. Or, cette dernière a rejeté sa demande au motif que, selon les critères établis par la Cour Suprême, le requérant ne pouvait se prévaloir d'aucun droit de solliciter le versement des intérêts de retard. Quant à la Cour administrative suprême, celle-ci a décliné sa compétence à statuer au motif qu'au vu des principes établis dans la jurisprudence pertinente de la Cour constitutionnelle, le requérant devait saisir les juridictions civiles. La Cour n'a pas à répondre à la question de savoir laquelle des positions adoptées par les deux cours, à savoir la Cour Suprême ou la Cour administrative suprême, était correcte au regard du droit interne. Toutefois, elle relève qu'à l'issue de l'arrêt de la Cour administrative suprême, la voie de recours administrative s'est avérée être définitivement fermée au requérant.

42. Dans ces circonstances, pour déterminer si au niveau interne le requérant bénéficiait d'un droit à un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour doit examiner la question de savoir si la voie de recours civil, citée par le Gouvernement, constituait à l'époque des faits un recours suffisamment certain de nature à offrir au requérant des chances raisonnables de succès.

43. A cet égard, la Cour rappelle que l'existence d'un recours interne doit être suffisamment établie, à défaut de quoi celui-ci manquerait de l'accessibilité et l'effectivité voulues par l'article 6 de la Convention. Le requérant n'est pas tenu d'utiliser les recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs. Par ailleurs, l'effectivité du droit d'accès à la justice demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits (*de Geouffre de la Pradelle c. France*, n°12964/8, 26 novembre 1997 ; *Bellet c. France*, n°23805/9, 4 décembre 1995). Le simple fait d'avoir des doutes ne dispense pas le requérant de tenter d'utiliser une voie de recours donnée (*Epözdemir c. Turquie* (déc.) n° 57039/00, 31 janvier 2002, *Milosević c. Pays-Bas* (déc.), n° 77631/01, 19 mars 2002 ; *Pellegriti c. Italie* (déc.), n° 77363/01, 26 mai 2005 ; *MPP Golub c. Ukraine* (déc.), n° 6778/05, 18 octobre 2005). Cependant, lorsqu'en fait, une voie de recours proposée n'offre pas de perspectives raisonnables de réussite, par exemple étant donné la jurisprudence interne établie, le fait que le requérant n'y ait pas fait appel ne fait pas obstacle à la recevabilité (*mutatis mutandis Pressos Compania Naviera S.A. c. Belgique*, n° 17848/91, 20 novembre 1995 ; *Radio France c. France* (déc), n° 53984/00, 23 septembre 2003). Enfin, l'obligation pour le requérant d'épuiser les voies de recours internes, et donc l'effectivité du

recours, s'apprécie au jour de l'introduction de la requête devant la Cour (voir *Baumann c. France*, n° 33592/96, 22 mai 2001, § 47).

44. Pour ce qui est de la présente affaire, la Cour observe d'une part, que l'analyse de la jurisprudence interne portée à sa connaissance démontre qu'à l'époque des faits, soit avant le 7 septembre 2003, dans sa jurisprudence constante et bien établie la Cour Suprême excluait de manière conséquente la possibilité de saisir une juridiction civile dans des litiges comme celui du requérant. La Cour relève d'autre part, que le fait que dans son arrêt rendu le 10 avril 2003 dans l'affaire du requérant, la Cour administrative suprême, en se fondant sur la décision interprétative de la Cour constitutionnelle du 25 janvier 1995, ait en revanche déclaré que ce dernier devait saisir une juridiction civile et non pas l'administration, peut constituer un élément solide en faveur de la thèse du Gouvernement selon lequel la voie judiciaire était réellement accessible dans ce type des litiges. La Cour observe toutefois qu'en l'espèce, le Gouvernement n'a fourni – et elle-même n'a pu en avoir connaissance – aucun exemple d'un jugement interne définitif susceptible de confirmer qu'à l'époque considérée, la position de la Cour constitutionnelle ait été effectivement suivie par les juridictions civiles et que celles-ci se reconnaissaient compétentes pour statuer dans des litiges semblables à celui du requérant. Bien qu'une évolution jurisprudentielle allant dans le sens conforme à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et favorable au requérant se soit produite par la suite au niveau interne, ce que démontre notamment la résolution de la Cour Suprême du 26 janvier 2006, la Cour n'a pu déceler aucun exemple d'une jurisprudence interne antérieure à cette date, susceptible d'étayer la thèse selon laquelle la possibilité de saisir une juridiction civile d'une action en paiement des intérêts de retard existait réellement dans le chef du requérant.

45. La Cour estime que pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus, l'exemple de l'arrêt de la Cour administrative suprême du 5 mars 2001 que le Gouvernement a cité en l'espèce ne suffit pas pour étayer la thèse de l'accessibilité de la voie judiciaire. Quant à l'arrêt de la Cour Suprême du 21 novembre 2000, vu que d'une part, le Gouvernement a omis d'en produire une copie et d'autre part, que celui-ci n'a pas fait l'objet de publication, la Cour n'est pas en position d'apprécier la pertinence de son contenu pour la solution de la présente affaire.

46. Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut qu'en l'espèce, il n'a pas été démontré qu'à l'époque concernée, la voie de recours civile était effectivement accessible au requérant, agent « en uniforme », pour qu'il puisse faire valoir ses prétentions de nature civile, portant sur l'octroi des intérêts du fait du non-versement à l'échéance de la prestation due en rapport avec le service. Par conséquent, la Cour considère que le requérant n'a pas été tenu d'utiliser cette voie et rejette l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes.

47. De surcroît, étant donné qu'aucun autre recours susceptible d'être exercé par le requérant n'a été indiqué en l'espèce par le Gouvernement, la Cour en conclut qu'en l'occurrence, le droit du requérant de saisir un tribunal pour qu'il statue sur ses droits et contestations de nature civile n'a pas été respecté, au mépris de l'article 6 § 1 de la Convention.

48. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

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

49. 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

50. Dans sa requête, le requérant a réclamé l'octroi d'une somme d'un montant correspondant à celui des intérêts de retard non perçus en raison des décisions internes prononcées dans son litige. Dans sa déclaration présentée en réponse aux observations du Gouvernement, le requérant a maintenu ses prétentions.

51. Le Gouvernement n'a pris aucune position au sujet de la demande du requérant.

52. La Cour, statuant en équité, décide d'octroyer au requérant 2 500 EUR au titre du préjudice moral.

### B. Frais et dépens

53. Le requérant demande également le remboursement des frais et dépens engagés dans la procédure interne.

54. Le Gouvernement ne se prononce pas.

55. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour rejette la demande relative aux frais et dépens de la procédure nationale.

### C. Intérêts moratoires

56. 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. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Rejette* l'exception préliminaire et *dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*,
  - a) que l'État 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, 2 500 EUR (deux mille cinq cents euros) pour dommage moral, à convertir en zlotys polonais au taux applicable à la date du règlement, 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 ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 28 juillet 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early  
Greffier

Nicolas Bratza  
Président