

În cauza Pellegrin împotriva Franței,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, constituită conform articolului 27 din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale („Convenția”), amendată prin protocolul nr. 11¹, și clauzele pertinente ale regulamentului său², într-o Mare Cameră compusă din următorii judecători:

Dna E. Palm, președinte,

Dnii A. Pastor Ridruejo,

L. Ferrari Bravo,

L. Caflisch,

J.-P. Costa,

Dna F. Tulkens,

Dnii W. Fuhrmann,

K. Jungwiert,

M. Fischbach,

V. Butkevich,

J. Casadevall,

B. Zupancic,

Dna N. Vajic,

Dl J. Hedigan,

Dna W. Thomassen,

Dnii T. Pantiru,

K. Traja,

precum și Dna De Boer-Buquicchio, grefier adjunct,

După ce a deliberat în camera consiliului la 10 iunie 1999 și la data de 17 noiembrie 1999,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. Cauza a fost deferită Curții de către Comisia europeană a Drepturilor Omului („Comisia”) la 9 decembrie 1998 în termenul de trei luni în baza fostelor articole 32 § 1 și 47 din Convenție. La originea sa, se află o cerere (nr. 285,41/95) împotriva Republicii Franceze și a căruia cetățean, Dl Gilles Pellegrin, sesizase Comisia la 8 iulie 1995 în virtutea fostului articol 25.

Cererea Comisiei face trimitere la fostele articole 44 și 48 precum și la declarația franceză care recunoaște jurisdicția obligatorie a Curții (fostul articol 46). Ea are drept obiect obținerea deciziei de a cunoaște dacă faptele cauzei sunt rezultatul încălcării de către Statul pârât a exigențelor articolului 6 § 1 din Convenție.

2. La 6 ianuarie 1999, reclamantul și-a desemnat avocatul (articolul 36 § 3 din regulament).

3. Conform articolului 5 § 4 din Protocolul nr 11, citit în combinație cu articolele 100 §1 și 24 § 6 din regulament, un colegiu al Marelui Cameră a decis, la 14 ianuarie 1999, o viitoare examinare a cazului de către Marea Cameră a Curții. Această Mare Cameră era compusă, cu drepturi depline, din Dl J.- P. Costa, judecător ales din partea Franței (articolele 27 § 2 din Convenție și 24 § 4 din regulament), Dl L. Wildhaber, președintele Curții, Dna E. Palm, vice-președinte a Curții, precum și Dnii Fischbach, vice-președintele secției (articolele 27 § 3 din Convenție și 24 §§ 3 și 5 a) din regulament). Printre alții au fost desemnați pentru a completa Marea Cameră : Dl L. Ferrari Bravo, Dl L. Caflisch, Dl W. Fuhrmann, Dl K. Jungwiert ,Dl Casadevall, Dl B. Zupančić, Dna Vajić, Dl J. Hedigan, Dna W. Thomassen, Dna M. Tsatsa-Nikolovska, Dl T. Panțiru, Dl. E Levits și Dl K. Traja (articolul 24 § 3 din regulament).

4. La invitația Curții (articolul 99 din regulament), Comisia a delegat unul din membrii săi, Dl J.-C. Geus, pentru a participa la procedura în fața Marii Camere.

5. Grefierul a primit memoriul reclamantului la 7 aprilie 1999 și memoriul guvernului francez („Guvernul”) la 16 aprilie 1999.

6. După cum a decis președintele, audierea s-a derulat în public la 10 iunie 1999, la Palatul Drepturilor Omului la Strasbourg.

S-au înfățișat:

- pentru Guvern

1-2 Nota grefierului: intrată în vigoare la 1 noiembrie 1998.

- Dnii J.-F. Dobelle, directorul adjunct al Afacerilor juridice,
 ministerul Afacerilor externe, *agent,*
- P. Boussaroque, secțiunea drepturilor omului,
 direcția Afacerilor juridice,
 ministerul Afacerilor externe, *consiliu;*
- *pentru reclamant*
 Dl C. Pettiti, avocat la baroul din Paris, *consiliu;*
- *pentru Comisie*
 Dl J. Geus, *delegat,*
 Dna M.-T.Schoepfer, *Secretarul Comisiei*

Curtea a ascultat declarațiile Dlor Geus, Pettiti și Dobelle.

7. Dna Palm a înlocuit la președinția Marei Camere pe Dl Wildhaber care nu putea asista la audiere, iar Dna F. Tulkens, judecător suplimentar, l-a înlocuit ca membru al acesteia (articolele 10 și 24 § 5 b) din regulament). Dl. Levits, de asemenea absent, a fost înlocuit de Dl V. Butkevych, judecător supleant (articolul 24 § 5 b) citat mai sus). Dna Tsatsa-Nikolovska nu a putut lua parte la deliberările din 17 noiembrie 1999 și a fost înlocuită cu Dl A. Pastor Ridruejo, judecător supleant (articolul 24 § 5 b) citat mai sus).

ÎN FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

A. Faptele litigioase

8. Reclamantul a fost, până în 1989, salariat în sectorul privat în calitate de auditor de gestiune și contabilitate. În baza experienței profesionale astfel căpătate, el a postulat la o misiune de cooperare în străinătate pentru Statul francez.

9. Ministerul francez al Cooperării și Dezvoltării l-a recrutat printr-un contract semnat la 13 martie 1989 în calitate de cooperant consilier tehnic al ministerului Economiei, Planificării și al Comerțului al Guineei Ecuatoriale. În calitate de șef de proiect, el trebuia să stabilească bugetul investițiilor de Stat pentru 1990 și să participe la elaborarea planului trienal și al programului trienal de investiții publice cu privire la funcționarii din Guinea și organizațiile internaționale.

10. Contractul stipula că reclamantul era la dispoziția guvernului Republicii Guinea Ecuatorială pentru o durată de două ori a câte zece luni, întreruptă de un concediu administrativ calculat în baza a cinci zile de lucru pe lună. Contractul fixa, de asemenea, condițiile de remunerare și făcea trimitere, de altfel, la dispozițiile regulamentare luate, aplicând legea din 13 iulie 1972 (§ 36 de mai jos).

11. La 9 ianuarie 1990, în rezultatul diferendelor locale, autoritățile din Guinea au pus din nou reclamantul la dispoziția autorităților franceze. Acest fapt a pus capăt contractului, fixând un termen de plată pentru concediul administrativ (paragraful 31 de mai jos).

12. Ministerul preconiza să încheie un nou contract cu reclamantul la sfârșitul acestui concediu pentru a-l trimite în Gabon. Aceasta presupunea îmbinarea a două condiții prealabile, cerute de la orice candidat: consimțământul autorităților din țara de destinație și verificarea aptitudinii medicale a candidatului care urma să lucreze în străinătate.

13. Consimțământul autorităților gaboneze întârzia să sosească și ministerul Cooperării și Dezvoltării a notificat reclamantului – printr-o scrisoare din 2 februarie 1990 – rezilierea contractului său și l-a avertizat despre radierea sa ulterioară din efectivele ministerului începând cu 15 martie 1990.

14. Consimțământul autorităților gaboneze a fost dat ulterior pentru un post de analist financiar la ministerul Reformelor din sectorul public. Printr-o scrisoare din 7 februarie 1990, ministerul Cooperării și Dezvoltării a luat act de aceasta și a declarat nulă și neavenită radierea anunțată la 2 februarie 1990. Reclamantul a fost, deci,

, convocat pentru un examen medical obligatoriu de aptitudine.

15. La 22 februarie 1990, medicul responsabil de cabinetul medical interministerial, specialist în medicina tropicală, a examinat reclamantul și a ordonat un diagnostic suplimentar psihiatric. Văzând rezultatele diagnosticului suplimentar, medicul a conchis, la 15 martie 1990, că persoana interesată este definitiv inaptă de a lucra în străinătate.

16. La 23 martie 1990, ministerul Cooperării și Dezvoltării a luat act de acest aviz și i-a notificat în consecință reclamantului radierea sa din efective începând cu 15 martie 1990.

B. Procedura litigioasă

17. La 16 mai 1990, reclamantul a depus un recurs la tribunalul administrativ din Paris în scopul de a anula decizia nelegală de radiere din 23 martie 1990.

18. La 9 noiembrie 1990, ministerul Cooperării și Dezvoltării a depus concluzii în apărare.

19. Înainte de decizia unui expert, din 16 aprilie 1992, tribunalul administrativ din Paris a ordonat o expertiză medicală în scopul de a determina dacă reclamantul, din cauza sănătății sale, era inapt de a exercita funcția de cooperant tehnic în străinătate în martie 1990.

20. La 21 noiembrie 1992, expertul a făcut un raport, după ce, la 3 septembrie 1992, a efectuat audierea și examenul medico-psihologic și neuropsihiatric al reclamantului. El a estimat că reacția administrativă a ministerului Cooperării și Dezvoltării a fost excesivă și că starea sănătății reclamantului nu arăta că este inapt de ași relua funcțiile după concediul de boală de trei luni, după care el ar fi putut face o vizită medicală.

21. La 22 decembrie 1992, reclamantul a depus concluziile examenului medical pentru a primi indemnizații. El solicita condamnarea Statului să-i plătească două indemnizații, una de o sumă de 550 000 franci francezi (FRF), sumă pe care el o estima fiind egală cu remunerarea pe care ar fi primit-o dacă ar fi rămas în post, și alta de 550 000 FRF în calitate de despăgubire a prejudiciului personal, moral și financiar pe care pretindea că l-a suferit din cauza radierii sale.

22. Printr-o ordonanță de la 4 ianuarie 1993, tribunalul administrativ din Paris a fixat suma convenită în calitate de cheltuieli de expertiză. Printr-o ordonanță din 1 martie 1993, tribunalul administrativ din Paris a corectat o greșală de ordin material din dispozitivul ordonanței.

23. La 8 martie 1993, ministerul Cooperării și Dezvoltării a prezentat observațiile sale cu privire la raportul de expertiză.

24. La 14 aprilie 1993, reclamantul a depus concluziile sale ca răspuns.

25. La 3 mai 1993, ministrul Cooperării și Dezvoltării a prezentat concluziile sale ca răspuns la concluziile privind indemnizația reclamantului din 22 decembrie 1992, în care ministrul contesta temeiul pretențiilor reclamantului.

26. La 14 septembrie și 4 octombrie 1994, ministerul Cooperării și Dezvoltării a depus noi concluzii și acte.

27. La 13 decembrie 1994, reclamantul a depus concluziile sale ca răspuns.

28. Cauza a fost înscrisă la audierea din 19 ianuarie 1995. La 9 ianuarie 1995, reclamantul a fost avizat despre amânarea cauzei la o dată ce trebuia fixată ulterior.

29. La 11 și 18 ianuarie, ministerul Cooperării și Dezvoltării a prezentat observații suplimentare și acte.

30. La 16 februarie 1995, reclamantul a prezentat ca răspuns observațiile sale.

31. Printr-o judecată din 23 octombrie 1997, după audierea din 25 septembrie 1997, tribunalul administrativ din Paris a refuzat cererea reclamantului, atât în privința anulării deciziei de radiere, cât și în ceea ce privește plata indemnizațiilor. Tribunalul s-a exprimat în special în felul următor:

„ (...) referitor la concluziile în scopul anulării deciziei ministerului Cooperării din data de [23] martie 1990

Considerând, în primul rând, că din actele dosarului rezultă că contractul între Dl Pellegrin și Stat în vederea angajării sale în Guineea în calitate de cooperant a fost reziliat în rezultatul punerii din nou a persoanei interesate la dispoziția Statului francez de către autoritățile Guineei ecuatoriale; că dacă, prin scrisoarea din 7 februarie 1990, ministrul a anulat decizia din 2 februarie 1990, care fixa la 15 martie 1990 radierea din efectivele ministerului, în perspectiva încheierii unui nou contract, el nu presupus repunerea în vigoare a contractului Dlui Pellegrin cu destinația Guineea, din moment ce acesta era reziliat conform legii din cauza demiterii persoanei interesate de către Statul străin; că, prin urmare, Dl Pellegrin nu poate să susțină decât că decizia din [23] martie 1990 ar fi retras decizia din 7[februarie] 1990 în mod nelegal;

În al doilea rând, considerând că fixând la 15 martie 1990 radierea persoanei interesate din efective, ministerul a suportat doar consecințele expirării la această dată a contractului Dlui Pellegrin cu destinația Guineea, și, că prin urmare, în lipsa încheierii unui nou contract; el nu a făcut decizia sa nulă printr-o retroactivitate nelegală;(...)

Într-al treilea rând, considerând că din raportul expertizei din data de 21 noiembrie 1992 rezultă că Dl Pellegrin nu corespundea, la data de [23] martie 1990 ca fiind apt pentru a-și exercita funcțiile în străinătate; că, prin urmare, Dl Pellegrin nu are temei să susțină că decizia din [23] martie 1990, pe care a fost fondat avizul de capacitate (...), pentru a refuza Dlui Pellegrin beneficiul unui nou contract de cooperare în Gabon, este nulă din cauza unei erori de apreciere; (...)

Cu privire la concluziile în scopuri de indemnizare

Considerând că din refuzul concluziilor în scopul anulării deciziei din [23] martie 1990, rezultă că Dl Pellegrin nu are temei să se plângă de o acțiune contrară legii care ar implica responsabilitatea Statului, că, prin urmare, concluziile care duc la condamnarea Statului de a-i plăti o indemnizație de reparație a prejudiciului care a rezultat din decizia din [23] martie 1990, trebuie să fie respinse; (...)"

32. La 16 ianuarie 1998, reclamantul a făcut un apel împotriva deciziei notificate la 13 ianuarie 1998 și a depus concluziile sale.

33. La 10 iunie 1998, ministrul Cooperării și Dezvoltării a depus un memoriu.

34. La 30 iunie 1998, reclamantul a depus un memoriu suplimentar.

35. Cauza nu este încă cercetată de către Curtea administrativă de apel din Paris.

II. ELEMENTE PERTINENTE DE DREPT INTERN

Legea nr. 72 – 659 din 13 iulie 1972 cu privire la situația personalului civil de cooperare culturală, științifică și tehnică în Statele străine

36. Dispozițiile pertinente ale legii care reglementează situația personalului civil de cooperare culturală, științifică și tehnică în Statele străine (care a făcut obiectul a două decrete de aplicare din 25 aprilie 1978) prevăd:

Articolul 1

„ Persoanele civile la care Statul face apel pentru a îndeplini în afara teritoriului francez misiuni de cooperare culturală, științifică și tehnică în State străine, în special în virtutea acordurilor încheiate de Franța cu aceste State, se conduc de dispozițiile prezentei legi (...)

Articolul 3

„ Sub rezerva regulilor proprii de exercițiu ale funcțiilor judiciare, persoanele vizate prin prezenta lege servesc, în timpul îndeplinirii misiunii lor, sub autoritatea Guvernului Statului străin sau a organizației pe lângă care sunt plasate, în condițiile stabilite între Guvernul francez și autoritățile străine interesate.

Ele trebuie să respecte obligațiunile de convenență și de rezervă care rezultă din exercitarea funcțiilor pe teritoriul unui Stat străin și care sunt inerente caracterului serviciului public al misiunii pe care ei o îndeplinesc (...). Li se interzice să comită orice act sau manifestare susceptibilă să dăuneze Statului francez, ordinii publice locale sau relațiilor pe care Statul francez le întreține cu Statele străine.

În caz de neîndeplinire a obligațiunilor vizate în cele două alineate precedente, este posibil ca misiunea lor să se încheie fără formalitățile lor prealabile și fără a renunța la procedurile administrative susceptibile de a fi începute la întoarcerea lor în Franța.”

III. ELEMENTE DE DREPT COMPARAT: ABORDAREA DREPTULUI COMUNITAR ÎN MATERIE DE AGENȚI PUBLICI

„ Libera circulație a lucrătorilor și accesul la posturi în administrația publică a Statelor membre – Acțiunea Comisiei în materie de aplicare a articolului 48 paragraful 4 din tratatul CEE” (Comunicarea Comisiei europene publicată în Monitorul Oficial al Comunității Europene nr. C 72 din 18 martie 1988)

37. Tratatul de înființare al Comunității economice europene din 25 martie 1957 („tratatul CEE”) prevede, în articolul 48§ 4¹, o derogare la principiul liberei circulații a lucrătorilor în interiorul Comunității pentru „serviciul în administrația publică”.

38. Curtea de justiție a Comunității Europene a dezvoltat o interpretare restrictivă a acestei derogări. În decizia Comisiei împotriva Belgiei din 17 decembrie 1980 (nr. 149/79. *Culegere* p. 3881), ea a decis că derogarea privea doar serviciile care comportau o participare, directă sau indirectă, la exercitarea puterii publice și al funcțiilor în scopul de a proteja interesele generale ale Statului sau ale altor colectivități publice, și care presupun astfel, din partea titularilor lor, existența unui raport special de solidaritate cu Statul și, de asemenea, reciprocitatea drepturilor și obligațiilor care sunt fundamentului legăturii de naționalitate.

39. Comisia europeană, careia tratatul CEE i-a încredințat sarcina de a asigura aplicarea corectă a regulilor comunitare, a observat că un număr important de servicii susceptibile de a cădea sub incidența derogărilor nu au în realitate nici un raport cu exercitarea puterii publice și apărarea intereselor generale ale Statului.

40. Într-o comunicare din 18 martie 1988, ea a enumerat, pe de o parte, activitățile prevăzute de derogare și, pe de altă parte, cele care nu sunt prevăzute. Ea a stabilit astfel două categorii de activități distincte în dependență de faptul dacă sunt considerate sau nu în legătură cu „ o participare, directă sau indirectă, la exercițiul puterii publice și la funcțiile care au drept obiect apărarea intereselor generale ale Statului. Este vorba de următoarele categorii:

„ *Activități specifice ale funcției publice naționale excluse* [din beneficiul liberei circulații a muncitorilor] Bazându-ne pe jurisprudența actuală a Curții și ținând cont de condițiile actuale ale construcției pieței unice, Comisia consideră că derogarea stabilită de articolul 48 paragraful 4 vizează funcțiile specifice ale Statului și ale colectivităților similare, precum sunt forțele armate, poliția și alte forțe de ordine;

¹ Devenit ulterior articolul 39 din tratatul de la Amsterdam, semnat la 2 octombrie 1997, care a modificat tratatul cu privire la Uniunea europeană, tratatele de instituire a Comunităților europene și unele acte conexe.

magistratura; administrația fiscală și diplomația. De altfel, această excepție cuprinde de asemenea angajările care sunt de resortul ministerelor Statului, a conducerii regionale, a colectivităților teritoriale și altor organisme similare, bănci centrale în măsura în care este vorba despre personal (funcționari și alți agenți) care exercită activități pe lângă o putere juridică publică a Statului sau de o altă persoană morală de drept public, precum este elaborarea actelor juridice, executarea acestor acte, controlul aplicării lor și tutela organismelor independente (...)

Activitățile vizate de acțiunile în sectorul serviciilor publice

Comisia consideră că sarcinile și responsabilitățile care caracterizează posturile ce aparțin anumitor structuri naționale în mod vădit, diferă, în general, de activitățile specifice ale administrației publice, precum sunt definite de Curtea de justiție, pentru ca să depindă doar în mod excepțional de scutirea prevăzută în articolulul 48 paragraful 4 din tratatul CEE.

În consecință, Comisia preconizează să dirijeze în mod prioritar acțiunea sa sistematică asupra următoarelor sectoare:

- organismele responsabile de administrarea unui serviciu comercial (de exemplu: transporturile publice, distribuirea electricității sau a gazului, companiile de navigație aeriană sau maritimă, poșta și telecomunicațiile, organismele de radioteleviziune),
- serviciile operaționale de sănătate publică,
- învățământul în instituțiile publice,
- cercetarea în scopuri civile în instituțiile publice.

De fapt, prin fiecare din aceste activități se constată fie că ea există de asemenea în sectorul privat, în care caz articolul 48 paragraf 4 nu se aplică, fie că poate fi exercitată în sectorul public fără condiții de naționalitate (...)

Pentru această ultimă categorie, Comisia a rezervat Statelor posibilitatea de a demonstra că pentru un post precis există un raport al activităților specifice ale administrației publice, ceea ce justifică, prin excepție, aplicarea derogării.

41. Curtea de justiție a aplicat și a dezvoltat principiile sale în mai multe decizii. În hotărârea sa, Comisia europeană împotriva Marelui Ducat al Luxembourgiului din 2 iulie 1996 (C-473/93, *Culegere* p. I-3248), s-a exprimat astfel:

„§ 27 (...) pentru a determina dacă serviciile intră în domeniul de aplicare al articolului 48, paragraful 4, al tratatului, este cazul de a cerceta dacă ele sunt sau nu caracteristice activităților specifice ale administrației publice în măsura în care ea este investită de exercițiul puterii publice și de responsabilitatea pentru apărarea intereselor generale ale Statului sau ale altor colectivități publice. Din acest motiv, criteriul de aplicabilitate al articolului 48 paragraful 4 al tratatului trebuie să fie funcțional și să țină cont de natura sarcinilor și a responsabilităților pe care le implică serviciul, cu scopul de a evita ca efectul util și valoarea dispozițiilor tratatului relative la libera circulație a muncitorilor și la egalitatea tratării cetățenilor tuturor Statelor membre să fie limitate de interpretările noțiunii de administrație publică extrase doar din dreptul național și care ar împiedica aplicarea regulilor comunitare (hotărârea din 3 iunie 1986, Comisia împotriva Franței, 307/84, *Culegere* p: 1725, punctul 12).

(...)

§ 31 (...) în general posturile din sectoarele cercetării, sănătății, transporturilor terestre, poștei și telecomunicațiilor, precum și în serviciile de distribuire a apei, gazului și a electricității, sunt departe de activitățile specifice ale administrației publice, deoarece ele nu implică o participare directă sau indirectă la exercitarea puterii publice, nici a funcțiilor care au ca scop apărarea intereselor generale ale Statului sau ale altor colectivități publice (vezi în special deciziile Comisia / Franța, citată mai sus cu privire la sectorul sănătății din 16 iunie 1987 și Comisia / Italia, 225/85, *Culegere* p. 2625, cu privire la sectorul cercetării efectuate în scopuri civile).

(...)

§ 33 (...) Curtea a indicat deja că condițiile foarte stricte cărora trebuie să corespundă posturile pentru a beneficia de aplicarea excepției prevăzute în articolul 48, paragraful 4, al tratatului nu sunt îndeplinite în cazul învățătorilor stagiați (hotărârea din 3 iulie 1986, Lawrie-Blum, 66/85, *Culegere* p. 2121, punctul 28), lectorii de limbă străină (hotărârea din 30 mai 1989, Allue și Coonan, 33/88, *Culegere*, p. 1591, punctul 9), precum și profesorii învățământului secundar (hotărârea din 27 noiembrie 1991, Bleis, C-4/9, *Culegere* p. I-5627, punctul 7).

§ 34 Aceeași constatare se impune, pentru motive identice, în privința învățătorilor din învățământul primar (...)

PROCEDURA ÎN FAȚA COMISIEI

42. DI Pellegrin a sesizat Comisia la 8 iulie 1995. El se plângea că cauza sa nu a fost ascultată într-un termen rezonabil în sensul articolului 6 § 1 din Convenție. El invocă de asemenea articolele 3 și 13.

43. La 21 mai 1997, Comisia a reținut parțial cererea (nr. 28541/95). În raportul său din 17 septembrie 1998 (fostul articol 6 § 1) ea a constatat că a fost încălcat articolul 6 § 1 (cu optsprezece voturi contra paisprezece). Textul integral al avizului său și a trei opinii separate care îl acompaniază figurează în anexa acestei hotărâri¹.

CONCLUZIILE PREZENTATE CURȚII

44. În memoriul său, Guvernul solicită în principal Curții să respingă cererea introdusă de către DI Pellegrin din motiv de incompatibilitate *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției. În al doilea rând, el încredințează raționamentului Curții aprecierea caracterului rezonabil al duratei procedurii.

45. Din partea sa, reclamantul invită Curtea să constate o încălcare a articolului 6 § 1 din Convenție și să-i acorde o satisfacție echitabilă.

¹ *Nota grefierului:* din motive de ordin practic, el va figura doar în ediția imprimată (culegerea oficială conține o alegere de hotărâri ale Curții), dar fiecare poate să-l procure de la grefier.

ÎN DREPT

CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCREA INVOCATĂ A ARTICOLULUI 6 § 1 DIN CONVENȚIE

46. Reclamantul se plânge de durata procedurii care este încă suspendată la Curte administrativă de apel din Paris. El invocă articolul 6 § 1 din Convenție:

„ Orice persoană are dreptul la ascultarea cauzei sale (...) într-un termen rezonabil, de către o instanță judecătorească (...) care va hotărî (...) asupra încălcării drepturilor sale cu caracter civil (...)”

47. Curtea trebuie să examineze dacă acest articol este aplicabil prezentului litigiu. Reclamantul și Comisia pledează în favoarea aplicabilității acestui articol, dar nu și Guvernul.

A. Tezele compăruților

1. Reclamantul

48. Reclamantul susține că statutul său de agent contractual netitular al funcției publice este cu mult mai aproape de cel al unui salariat de drept privat decât de cel al unui funcționar. Faptul că în caz de contencios, jurisdicțiile sistemului administrativ sunt competente (precum și în cazul funcționarilor) nu-i conferă, în sine, un statut similar cu cel al funcționarilor. Deci, jurisprudența relativă la funcționari ai Curții nu se aplică cauzei sale.

49. În ipoteza în care Curtea ar trebui totuși să-l atribuie unui funcționar și să aplice jurisprudența respectivă, reclamantul estimează că prezentul litigiu nu se referă la recrutarea sa, cariera sa sau încetarea activității în funcția publică. El afirmă, de fapt, că obiectul litigiului nu este de a obține reintegrarea sa în cadrele din care el a fost radiat. El vrea, în realitate, să fie declarate nelegale deciziile de radiere cu singurul scop de a obține o indemnizație pentru reparația prejudiciului cauzat de această decizie.

50. Litigiul prezintă astfel, în opinia reclamantului, un obiect „pur patrimonial” vizând plata unei indemnizații. Aceasta ar trebui să corespundă, pe de o parte, unei remunerări pe care el ar fi primit-o dacă ar fi rămas în post și, pe de altă parte, unei reparații a prejudiciului personal, moral, și financiar, pe care el pretinde că l-a suportat din cauza radierii sale. Referindu-se la hotărârea Calvez împotriva Franței din 29 iulie 1998 (*Culegere de decizii* 1998-V, pp. 1900-1901, § 58), el subliniază că a fost lezat în „mijloacele sale de existență”, deoarece radierea din cadre l-a privat de remunerarea lunară care constituia unicul său venit.

51. Reclamantul adaugă că misiunea pe care el o efectua în Guineea ecuatorială, nu era o misiune care ar aparține autorității publice, deoarece ea putea fi îndeplinită de un consultant privat. Angajarea unui cooperant remunerat de către administrația franceză, avea drept scop de a furniza un ajutor financiar Statului gazdă, punând gratis o persoană calificată la dispoziția acestuia.

2. Guvernul

52. Guvernul a susținut că statutul de agent contractual al reclamantului, este similar celui al unui funcționar. Pe de o parte, contractul nu joacă un rol semnificativ în relația între agentul contractual și administrația care îl angajează: semnarea contractului nu este rezultatul unei negocieri între părți cu privire la conținutul statutului de cooperant, dar o simplă manifestare a unui acord de voințe care implică aplicarea unui statut legislativ și regulamentar preexistent (fixat în speță de legea din 13 iulie 1972 și cele două decrete de aplicare a sa). Pe din altă parte, condițiile de exercitare, de încetare a funcției și de remunerare a agentului contractual, sunt foarte aproape de cele ale unui funcționar, căci ele sunt condiționate de constrângerile serviciului public. În sfârșit, în caz de contencios, jurisdicțiile administrative sunt competente și aplică reguli care – derogatorii celor, aplicate altor contracte administrative – sunt similare celor care administrează funcționarii.

53. Guvernul deduce că trebuie să se aplice jurisprudența Curții relativă la funcționari. Referindu-se la hotărârea Fusco împotriva Italiei din 2 septembrie 1997 (*Culegere* 1997-V, p. 1732, § 20), el consideră că litigiul are legătură în mod evident cu încetarea activității reclamantului în cadrul funcției publice. De fapt, acesta s-a limitat la început la faptul că a introdus un recurs de anulare a deciziei de radiere. Și doar doi ani și jumătate mai târziu el a completat recursul său cu o cerere de indemnizație.

54. În plus, observă Guvernul, alocarea acestei indemnizații este subordonată unei constatări prealabile de radiere nelegală a deciziei. Așa cum curtea a decis în hotărârea sa Neigel împotriva Franței din 17 martie 1997 (*Culegere* 1997-II, p. 411, § 44), litigiul nu prezintă, în așa caz, o miză „ pură sau simplă patrimonială „.

55. Guvernul adaugă că decizia criticată a intervenit în condițiile care derogă de la dreptul comun (*a contrario*, hotărârea Francesco Lombardo împotriva Italiei din 26 noiembrie 1992, seria A nr. 249-B, pp. 26-27, § 17). Statul de destinație a reclamantului s-a folosit de dreptul său de a-l pune din nou, la orice moment și din motive de oportunitate, la dispoziția autorităților franceze, care puteau doar să ia act de aceasta. Aceasta implica în mod automat rezilierea unilaterală a contractului.

56. Această situație exorbitantă din dreptul comun se explică, după părerea Guvernului, prin specificitatea misiunii diplomatice încredințată reclamantului. Această misiune l-a făcut să participe, în ambele State vizate, la exercitarea funcțiilor în legătură cu suveranitatea națională și care, deci, nu puteau fi delegate de către administrație. În calitate de cooperant al ministerului Cooperării și Dezvoltării, reclamantul a participat la o misiune de serviciu public al Statului francez; în calitate de consilier tehnic pe lângă ministerul Economiei, Planificării și Comerțului din Guineea ecuatorială, el a participat la exercitarea suveranității Statului.

3. Comisia

57. Delegatul Comisiei estimează că litigiul are un obiect mai cu seamă patrimonial. Pe de o parte, decizia de radiere a privat reclamantul de „ mijloacele sale de existență” (hotărârea Calvez citată mai sus, pp. 1990-1901, § 58). Pe de altă parte, litigiul se referă la legalitatea deciziei de radiere. O constatare a nelegalității va genera un drept la indemnizație pentru reclamant. Miza procedurii este deci, existența unui drept la creanță în favoarea reclamantului, drept cu „caracter civil” în sensul jurisprudenței (hotărârea Cazenave de la Roche împotriva Franței din 9 iunie 1998. *Culegere* 1998-III,p. 1327, § 43).

B. Aprecierile Curții

58. Faptele prezentei cauze stabilesc problema aplicabilității articolului 6 § 1” (vezi, de exemplu, hotărârea Massa împotriva Italiei din 24 august 1993, serie A nr. 265-B, p.20, §26).

Acest principiu general de excludere a fost totuși limitat și clarificat într-un anumit număr de cazuri. Astfel, în cazul Massa (*ibidem*), reclamantul, după decesul soției sale care exercitase profesia de director de școală, a reclamat beneficiul unei pensii de întoarcere a averii. În hotărârea Francesco Lombardo (hotărârea citată mai sus), era vorba de un jandarm scos din cadre din motiv de invaliditate care susținea că aceasta rezulta din „maladiile profesionale” și care solicita în consecință plata unei „pensii privilegiate ordinare”. Curtea a estimat că doleanțele interesaților nu aveau legătură nici cu „recrutarea”, nici cu „cariera”, și vizau doar indirect „încetarea activității” unui funcționar, deoarece ele constau în revendicarea unui drept pur patrimonial apărut în mod legal după aceasta. În aceste circumstanțe și având în vedere faptul că achitând obligațiunile de a plăti pensiile litigioase Statul italian nu a făcut uz de „prerogativele discreționare” și putea fi comparat cu un patron parte la un contract de muncă condus de dreptul privat, Curtea a conchis că pretențiile interesaților aveau un caracter civil în sensul articolului 6§1.

În hotărârea Neigel, din contra, decizia contestată de către reclamantă - refuzul de a o reintegra la un post permanent în funcția publică – avea legătură, conform Curții, totodată cu „recrutarea”, „cariera” și „încetarea activității” sale. Curtea a adăugat că solicitarea de către reclamantă a plății salariului pe care l-ar fi primit dacă ar fi fost reintegrată, nu permitea aplicarea articolului 6 § 1, deoarece această plată era „ direct subordonată constatării prealabile de nelegalitate a refuzului de reintegrare” (hotărârea Neigel citată mai sus, p. 411 § 44). Curtea a decis, deci, că contestarea nu se referea la un drept „cu caracter civil”, în sensul articolului 6 § 1. Refuzul de reintegrare din partea administrației nu constituia exercitarea unei puteri discreționare a acesteia deoarece, conform dreptului intern aplicabil, fie că postul era vacant, în care caz reclamanta dispunea de un drept la reintegrare, fie că nu era vacant și administrația nu putea s-o reintegreze.

Conform altor hotărârii, articolul 6 § 1 se aplică când revendicarea litigioasă are legătură cu un drept „pur patrimonial” – precum este plata unui salariu (hotărârile De Santa împotriva Italiei, Lapalorcia împotriva Italiei și Abenavoli împotriva Italiei din 2 septembrie 1997, *Culegere* 1997-V, respectiv p. 1663, § 18, p. 1677, § 21. și p. 1690, § 16) – sau „ în esență patrimonial” (hotărârea Nicodemo împotriva Italiei din 2 septembrie 1997, *Culegere* 1997-V, p. 1703, § 18) și nu pune în cauză „ mai cu seamă prerogativele discreționare ale administrației” (hotărârile Benkessiouer împotriva Franței din 24 august 1998, *Culegere* 1998-V, pp. 2287-2288, §§ 29-30, Couez împotriva Franței din 24 august 1998, *Culegere* 1998-V, p. 2265, § 25, Le Calvez citat mai sus, pp. 1900-1901,§ 58, și Cazenave de la Roche citat mai sus, p. 1327, § 43).

2. Limitele acestei jurisprudențe și consecințele ei

60. Curtea consideră că, așa cum este ea, această jurisprudență implică o marjă de incertitudine pentru Statele contractante în ceea ce privește obligațiunile lor în sensul articolului 6 § 1 în contestările ridicate de funcționarii din serviciul public în legătură cu condițiile lor de lucru.

Astfel, în cauza Neigel, criteriul absenței prerogativelor discreționare nu a fost considerat ca fiind decisiv pentru aplicabilitatea articolului 6 § 1 (paragraful 59 de mai sus).

Criteriul fondat pe natura patrimonială a litigiului, permite o marjă de arbitrar. De fapt, o decizie relativă la „recrutare”, la „carieră” și la „încetarea activității” unui funcționar are aproape întotdeauna consecințe pecuniare. Deci, deosebirea între procedurile care prezintă un interes „pur” sau „în esență” patrimonial și altele sunt greu de stabilit. Astfel, în cauza Neigel, s-ar fi putut considera că reclamanta, care solicitase plata salariului pe care ea l-ar fi primit dacă ar fi fost reintegrată în administrație, prezenta o revendicare de natură pur patrimonială. Într-o altă cauză, Curtea a conchis că articolul 6 § 1 trebuie să fie aplicat din

motiv că problema care se găsea „în centrul procedurii” era cu privire la „mijloacele de existență” ale reclamantului (hotărârea Le Calvez citată mai sus, pp. 1900-1901, § 58). Or, majoritatea procedurilor intentate de către alți agenți publici contra administrației ai cărei funcționari sunt, afectează „mijloacele lor de existență”, încât și din acest punct de vedere, criteriul patrimonial suscită îndoieli. Astfel, Curtea poate doar să confirme ceea ce spune în hotărârea Pierre-Bloch împotriva Franței cu privire la litigiile în materie electorală: „un contencios nu obține un caracter „civil” din simplul fapt că el ridică o problemă economică” (hotărârea din 21 octombrie 1997, *Culegere* 1997-VI, p. 2223, § 51)

61. În aceste condiții, Curtea dorește să pună un termen incertitudinii care înconjoară aplicarea garanțiilor articolului 6 § 1 în litigiile între Stat și agenții săi.

62. În prezenta cauză, părțile au argumentat că diferența care există în Franța, ca și în alte State contractante, între două categorii de agenți ai Statului, și anume agenții contractuali și agenții titulari (paragrafele 48 și 52 de mai sus). E adevărat, că în unele State, agenții contractuali depind de dreptul privat spre deosebire de agenții titulari care depind de dreptul public. Curtea constată totuși că adesea, în practica actuală a Statelor contractante, agenții titulari și agenții contractuali exercită funcții echivalente sau similare. Faptul de a ști, dacă dispozițiile legale aplicabile fac parte sau nu, din dreptul intern, din dreptul public sau privat nu poate, potrivit jurisprudenței bine elaborate de către Curte, să fie decisiv în sine, și aceasta ar implica în orice caz o tratare inegală de la un Stat la altul și între persoanele care lucrează pentru Stat și care asumă funcții echivalente.

63. În consecință, Curtea consideră că este important să se degajeze, în scopul aplicării articolului 6 § 1, o interpretare autonomă a noțiunii de „funcție publică”, care ar permite să fie asigurată o tratare egală a agenților publici care ocupă funcții echivalente sau similare în Statele părți la Convenție, fără legătură cu sistemul de angajare practicat pe plan național și oricare ar fi natura raportului juridic între agent și administrație (relație contractuală sau poziție statutară și regulamentară). Această interpretare trebuie, printre altele, să țină cont de jurisprudența actuală a Curții (paragraful 60 de mai sus).

3. Noul criteriu aplicabil

64. În această perspectivă, pentru a determina aplicabilitatea articolului 6 § 1 agenților publici, titulari sau contractuali, Curtea consideră că e potrivit să se adopte un criteriu funcțional, fondat pe natura funcțiilor și responsabilităților exercitate de către agent. Astfel, trebuie de reținut, conform obiectului și scopului Convenției, o interpretare restrictivă a excepțiilor la garanțiile oferite de articolului 6 § 1.

65. Curtea observă că în administrațiile naționale, unele posturi vizează o misiune de interes general sau o participare la exercitarea puterii publice. Titularii lor dețin astfel o parcelă a suveranității Statului. Acesta are deci un interes legitim pentru a cere de la agenții săi o legătură specială de încredere și de fidelitate. Din contra, pentru alte posturi, care nu prezintă această dimensiune de „administrație publică”, acest interes nu există.

66. În consecință, Curtea decide să fie sustrate din domeniul aplicării articolului 6 § 1 din Convenție litigiile agenților publici ale căror posturi sunt caracteristice activităților specifice ale administrației publice, în măsura în care aceasta acționează ca deținătoare a puterii publice, responsabilă de apărarea intereselor generale ale Statului sau ale altor activități publice. Un exemplu evident de astfel de activități sunt forțele armate și poliția. În practică, Curtea va examina, în fiecare caz, dacă serviciul reclamantului implică – ținând cont de natura funcțiilor și responsabilităților pe care le are – o participare directă sau indirectă la exercitarea puterii publice și a funcțiilor, care vizează apărarea intereselor generale ale Statului sau a altor colectivități publice. Astfel, Curtea va lua în considerație, cu titlu indicativ, categoriile de activități și serviciile enumerate de Comisia europeană în comunicarea din 18 martie 1988 și de Curtea de Justiție a Comunităților europene (paragrafele 37 – 41 de mai sus).

67. Astfel, totalitatea litigiilor care se opun administrației și agenților care ocupă posturi ce implică o participare la exercițiul puterii publice nu sunt în câmpul de aplicare al articolului 6 § 1 deoarece Curtea preconizează să folosească criteriul funcțional (paragraful 64 de mai sus). Litigiile în materie de pensii intră toate în câmpul de aplicare al articolului 6 § 1 deoarece odată ce este admis la pensie, agentul a rupt legătura particulară care îl unește de administrație; el este la fel ca și cei care au acest drept și din motive mai puternice drepturile sale sunt într-o situație care este cu totul compatibilă cu cea a unui salariat de drept privat: legătura specială de încredere și fidelitate cu Statul a încetat să existe, și agentul nu mai poate să dețină parcela de suveranitate a Statului (paragraful 65 de mai sus).

4. Aplicarea în speță a criteriului menționat mai sus

68. Curtea notează că la momentul faptelor litigioase reclamantul își exercita activitatea în cadrul ministerului Cooperării și Dezvoltării. În calitate de membru al personalului civil de cooperare în Statele străine, el avea obligațiunile specifice „inerente caracterului de serviciu public” a misiunii sale, definite anume în articolul 3 al legii din 13 iulie 1972 cu privire la situația personalului civil de cooperare culturală, științifică și tehnică în Statele străine (paragraful 36 de mai sus). Așa cum atestă aceste obligații, o astfel de activitate, care este în competența unui minister de Stat și depinde de relațiile exterioare, este caracteristică funcțiilor specifice ale administrațiilor publice așa cum au fost definite (paragraful 66 de mai sus).

69. Mai trebuie examinată *in concreto* natura funcțiilor și responsabilităților reclamantului în cadrul activității sale. În această privință, Curtea nu ar putea fi de acord cu teza reclamantului (paragraful 51 de mai sus), care se limitează să afirme că, deoarece misiunea sa putea fi încredințată unui consultant privat, ea nu depindea de puterea publică. Ea primește teza Guvernului care se fondează pe natura funcțiilor exercitate de reclamant în Statele vizate (paragraful 56 de mai sus).

70. Din faptele în speță, reiese că sarcina încredințată reclamantului (paragraful 9 de mai sus) îi confereau responsabilități importante în domeniul finanțelor publice ale Statului, domeniu suveran prin excelență. Astfel el a trebuit să participe direct la exercitarea puterii publice și la îndeplinirea funcțiilor care aveau ca subiect protejarea intereselor generale ale Statului.

71. Prin urmare, articolul 6 § 1 nu se aplică în speță.

DIN ACESTE MOTIVE, CURTEA

Declară, cu treisprezece voturi contra patru, că articolul 6 § 1 nu se aplică în speță.

Redactată în limba franceză și engleză, apoi pronunțată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului, la Strasbourg, la 8 decembrie 1999.

Elisabeth Palm
Președinte

Maud de Boer-Buquicchio
Grefier adjunct

La prezenta cauză este anexată, conform articolelor 45 § 2 din Convenție și 74 § 2 din regulament, expunerea următoarelor păreri separate:

- opinia concordantă a Dlui Ferrari Bravo
- opinia separată a Dlui Traja;
- opinia disidentă comună a Dnei Tulkens, Dlui Fischbach, Dlui Casadeval și a Dnei Thomassen.

E.P.
M.B.

OPINIA CONCORDANTĂ A DOMNULUI JUDECĂTOR FERRARI BRAVO

Eu am votat în favoarea deciziei Pellegrin, deoarece consider că este important ca Curtea, ținând cont de avalanșa recursurilor în materie de tratare economică a agenților publici, fixează criteriile precise asupra cărora ea își va orienta jurisprudența în aplicarea articolului 6 § 1 din Convenție.

Este vorba deci de o „decizie reglatoare”. Dar anume din această cauză, este nevoie ca Curtea să se limiteze la ceea ce este *strict* necesar pentru a lua o decizie. Filozofia deciziilor regulatorii impune de fapt celui care le pronunță o limitare care vizează să elimine ceea ce nu este într-adevăr esențial și aceasta pentru a permite ca aceeași jurisdicție, când ea va aborda cauze similare, dar nu identice, (de fapt, nu există două cauze identice!) să completeze, să corijeze și să revadă jurisprudența precedentă.

Or, în paragraful 67, fraza care vizează pensiile nu era necesară în cazul speței deoarece cazul nu se referea la pensii. A se exprima mai sus, în paragrafele intitulate „ Noul criteriu aplicabil” este, după părerea mea, cel puțin imprudent.

OPINIA SEPARATĂ A DOMNULUI JUDECĂTOR TRAJA

(traducere)

Eu am decis împreună cu majoritatea că articolul 6 § 1 al Convenției nu se aplică în acest caz, dar în baza unui raționament diferit.

Speța abordează încă o dată problema foarte controversată a aplicabilității articolului 6 § 1 „contestările cu privire la recrutarea, cariera și încetarea activității funcționarilor”, contestări care au fost considerate în general în afara domeniului de aplicare a acestui articol și pe care decizia luată de către Curte în cauza Pellegrin le exclude din câmpul de aplicare al acestui articol conform principiilor bine definite.

Până la hotărârea Pellegrin, Curtea adoptase o atitudine prudentă față de angajații sectorului public: ea nu se ocupa de problemele administrative cu privire la puterea discreționară a Statului însă examina mai întâi de toate problemele economice care puteau apărea în acest context.

1. În această hotărâre, Curtea încearcă să dea o interpretare autonomă a noțiunii de „funcție publică” luând hotărârea că „(...) nu sunt în câmpul de aplicare al articolului 6 § 1 din Convenție litigiile agenților publici a căror post este caracteristic activităților specifice ale administrației publice în măsura în care aceasta acționează ca deținătoare a puterii publice responsabilă de apărarea intereselor generale ale Statului sau ale altor colectivități publice” (paragraful 66 din hotărâre).

Acest criteriu pur funcțional exclude orice problemă economică care ar putea apărea în cadrul unei contestări privitor la funcția publică; de fiecare dată când un salariat are o legătură specială de încredere și de loialitate cu Statul, articolul 6 nu se va aplica. Aceasta doar atunci când această legătură este întreruptă doar de probleme de ordin economic, precum sunt pensiile, sunt în competența câmpului de aplicare al articolului 6 § 1 din Convenție (paragraful 67 din hotărâre).

Totuși, motivul expus în hotărârea Curții se pare că nu se aplică doar problemelor ridicate de procesele care pun în joc prerogativele discreționare ale Statelor, adică cele cu privire la recrutarea, cariera și încetarea activității funcționarilor. Conținutul paragrafului 67 pare să excludă din câmpul de aplicare al articolului 6 totalitatea proceselor cu privire la agenții care au o legătură specială de încredere și de loialitate cu Statul.

Stabilind că reintegrarea, în cazul în care autoritățile publice dețin de fapt puterile discreționare, nu ar fi în competența câmpului de aplicare al articolului 6 § 1, nu sunt convins că o problemă economică care se ridică, ca într-un astfel de caz, nu ar putea fi din domeniul dreptului civil. Problemele de salariu nu se referă în mod obligatoriu la cererile de reintegrare; poate fi o cerere pecuniară care este posibil de apărut fără a avea dreptul la reintegrarea care derivă de aici. Unicul motiv posibil de a exclude astfel de cereri economice, ar ține de natura lor ipotetică în procesele în care Statul nu ar fi acuzat, că ar fi comis o încălcare încheind un contract de serviciu public din motive nelegale, de exemplu, și când angajatul ar căuta să obțină o reparație fondată pe remunerarea pe care ar fi primit-o dacă ar fi fost reintegrat în post (hotărârea Neigel împotriva Franței din 17 martie 1997, *Culegere de hotărâri și decizii* 1997-II, p. 411, § 44).

După părerea mea, interesele economice nu ar fi ca atare subordonate existenței unei legături speciale între salariat și administrația publică, căci ele nu sunt în competența puterii discreționare a autorității publice. Nici un serviciu de Stat nu poate dispune de întreaga libertate, pentru a decide de a plăti sau nu salariile persoanelor pe care le angajează sau de a refuza să le plătească pensiile lor sau orice altă prestație financiară, care decurge din statutul lor de funcționar, fie că ele au sau nu întotdeauna o legătură specială cu Statul. Aceste probleme sunt independente de orice putere discreționară, care nu poate fi exercitată doar în ceea ce privește recrutarea sau încetarea contractelor publice, și nu pentru ceea ce este în interesul economic care decurge de aici.

În afară de aceasta, clasificarea funcționarilor făcută de către Curte prin analogie cu cea din tratatele CEE, când ea deosebește două categorii de funcționari, nu are după părerea mea nici o incidență asupra jurisdicției cu privire la articolul 6 § 1 în materie de drepturi cu caracter civil, căci cererile în materie civilă nu sunt funcția clasificării agenților publici. De fapt, clasificarea în cauză a fost stabilită în domeniul dreptului muncitorilor la libera circulație, ceea ce este diferit de dreptul la un proces echitabil, pentru că primul poate fi obiectul unor restricții în timp ce cel de-al doilea poate fi obiectul doar al unor derogări prevăzute în Convenție.

2. Sunt de acord cu majoritatea precum că criteriul economic suscită unele dubii (paragraful 60), ceea ce nu înseamnă că Curtea trebuie să excludă cu totul utilizarea sa atunci când examinează un caz concret. După părerea mea, caracterul economic al unui litigiu cu privire la serviciul public a fost până în prezent oricum puțin admis ca un fapt cu caracter vădit, fără o cugetare profundă. Or, după părerea mea, este vorba aici despre criteriul fundamental, care permite de a deosebi, în domeniul funcției publice, revendicările susceptibile de a fi prezentate la o instanță altfel decât sunt în realitate.

Argumentul cu privire la caracterul economic al interesului în discuție, în contestările cu privire la serviciul public s-a fondat până în prezent pe o ipoteză destul de dubioasă. O persoană are un drept cu caracter civil (la un salariu, de exemplu), dacă ea beneficiază de dreptul de a continua să fie angajată. Așa dar, este vorba despre o speculație, căci un drept cu caracter civil nu decurge neapărat din alt drept pe care administrația publică este autorizată să-l acorde sau nu. Dacă nu există legătură de cauzalitate între pagubă și acțiunea administrației publice, chestiunea de a acorda o reparație reclamantului este pur ipotetică.

În toate cazurile când Curtea a decis că articolul 6 este aplicabil, ea a acționat astfel deoarece reclamantii aveau un interes juridic valabil (pensii, salarii neplătite) după încheierea contractului (hotărârile Massa împotriva Italiei din 26 noiembrie 1992, seria A nr 249-B, De Santa împotriva Italiei și Nicodemo împotriva Italiei din 24 august 1993, seria A nr.265-B, Francesco Lombardo împotriva Italiei din 2 septembrie 1997, *Culegere* 1997-V). În speță, totuși, interesul economic al reclamantului era în totalitate de a ști dacă autoritățile franceze au comis o încălcare când au decis să nu reînnoiască contractul.

Mi se pare că metoda definită de către Curte în cauza dată ar trebui să se aplice doar litigiilor în care fundamentul cererii reclamantului este un interes economic viitor și ipotetic. Eu aș fi încuviințat hotărârea în ansamblu dacă ea ar fi vizat numai pretențiile reclamantului în această cauză. Dar felul în care ea a fost rezolvată generează un principiu abstract, care este prea general pentru a se aplica la toate cazurile în legătură cu serviciul public.

Această metodă categorică se va aplica în viitor la toate hotărârile similare, cu riscul de a neglija diferențele importante pentru decizie, în timp ce jurisprudența Curții dovedește anume că aprecierea diferențelor între cazurile de acest fel este condiția necesară pentru rezolvarea lor. Păstrarea acestui ultim principiu în vigoare ar fi permis de a respecta o metodă de la caz la caz și să lase deschisă problema aplicabilității articolului 6 § 1 funcționarilor. Există cazuri în care acest articol se aplică (și se poate aplica), așa cum există cazuri pentru care aceasta nu e posibil.

3. Eu am votat în favoarea inaplicabilității articolului 6 § 1 în acest caz, deoarece ea nu pune în cauză, după părerea mea, nici un interes economic sau dreptul cu caracter civil al reclamantului. Acesta afirmă că pierderea salariului care i s-ar fi cuvenit dacă el ar fi fost reintegrat în postul său în rezultatul reînnoirii contractului său de lucru, ar putea fi analizat în acest caz ca un drept cu caracter civil, căci caracterul economic al pretențiilor sale este evident. Totuși, în cazul dat, este clar că plata salariului său depindea pe deplin de reintegrarea sa, care era în competența puterii discreționare a Statului. Mai mult ca atât, autoritățile din Guineea au pus capăt contractului printr-o decizie suverană, iar Franța nu ar fi fost responsabilă de nici o încălcare față de reclamant.

Există o jurisprudență abundentă conform căreia, chiar dacă o cerere de salariu reprezintă în sine un interes economic, chestiunea de a ști dacă acest interes capătă un caracter civil este direct subordonată unei constatări prealabile a actului nelegitim al patronului (hotărârea Neigel citat mai sus).

Cu privire la chestiunea satisfacției echitabile, Curtea cu siguranță ar fi conchis că o cerere de indemnizare a salariului neplătit avea un caracter speculativ. De aici rezultă că nici un interes economic nu este în joc, căci un drept economic care nu poate fi determinat nu mai capătă un caracter civil. Chestiunea nu constă în a ști dacă există un interes economic, ci dacă, în speță, un astfel de interes, dacă el există, poate sau nu căpăta un caracter civil. Dacă dreptul reclamantului la o remunerare este economic dar nu poate fi determinat, acesta înseamnă că el nu există. Nu este suficient de a avea aparența unui drept; mai trebuie ca cererea să poată fi apărată, autentică și reală.

OPINIA DISIDENTĂ COMUNĂ A DNEI TULKENS, DLUI FISCHBACH, DLUI CASADEVALL ȘI DNEI THOMASSEN, JUDECĂTORI

Curtea a decis că articolul 6 nu poate fi aplicat în speță și că, astfel, reclamantul nu poate beneficia de dreptul pe care litigiul care îl opune administrației, litigiu care a durat mai mult de nouă ani, să poată fi tratat „în termen rezonabil”.

Precum constată hotărârea, jurisprudența Curții a cunoscut o evoluție în această materie și a reținut, rând pe rând, diferite criterii susceptibile de a include funcția publică în câmpul de aplicare al articolului 6 din Convenție sau de a-l exclude. În speță, Curtea părăsește criteriul fondat pe obiectul patrimonial al litigiului în favoarea unui nou criteriu, cel al „participării la puterea publică”, fondat pe natura funcțiilor și responsabilităților exercitate de agent.

Noi împărtășim îngrijorarea majorității de „a pune capăt incertitudinii cu privire la aplicarea garanțiilor articolului 6 § 1 [din Convenție] în litigiile între Stat și agenții săi „ (paragraful 61). Suntem de asemenea de acord cu aceasta dacă ea consideră, conform jurisprudenței Curții, că apartenența la dispozițiile legale, aplicabile în dreptul intern, în dreptul public sau în dreptul privat, nu este decisivă (paragraful 62). De fapt, într-o materie atât de importantă ca cea a accesului la o instanță, o diferență de protecție juridică între persoanele care au statutul de funcționari și alții, care sunt angajați printr-un contract de lucru sau de angajare dar care, destul de des, îndeplinesc aceleași funcții și în condiții echivalente sau similare, este dificil de justificat și poate fi arbitrar în raport cu articolul 14 din Convenție. Noi ne alăturăm, deci, de asemenea, la majoritate atunci când ea subliniază că este important să se asigure un tratament egal între agenții publici, oricare ar fi caracterul raportului juridic care îi leagă de administrație (paragraful 63).

Sub aceste rezerve, noi nu putem totuși să aderăm, din următoarele motive, la raționamentele adoptate de către majoritate, nici la concluziile care decurg de aici.

1. În general, este bine să reamintim că drepturile înscrise în Convenție precum și garanțiile prevăzute de articolul 6 trebuie înțelese în sens larg și că, astfel, orice interpretare care ar avea efectul de a conduce la unele limitări cere o argumentare obiectivă și de mare valoare. Hotărârea subliniază aceasta de altfel, justificat atunci când afirmă că „trebuie de reținut, conform obiectului și scopului Convenției, o interpretare restrictivă a excepțiilor la garanțiile oferite de articolul 6 § 1 (paragraful 64), dar totuși el se orientează, în speță, cu totul în altă direcție.

2. De fapt, în scopul aplicării articolului 6 § 1 din Convenție, Curtea pornește pe calea unei interpretări autonome a noțiunii de „funcție publică” (paragraful 63). În mod paradoxal, aceasta are drept *effect* că „totalitatea litigiilor care opun administrației agenții care au funcții ce implică o participare la exercitarea puterii publice nu sunt în câmpul de aplicare al articolului 6 § 1 (paragraful 67).

Noul criteriu lipsește un grup întreg de persoane, cele ale căror funcții implică o participare la puterea publică, de o garanție fundamentală într-un Stat de drept, și anume dreptul de acces la o instanță și la un proces echitabil. Prin urmare, a face astfel de excluderi nu este rolul și nici misiunea Curții. Convenția nu recunoaște această noțiune, chiar dacă ea este autonomă, de funcționar public, pentru a îndepărta un grup de persoane de la dreptul de acces la o instanță.

În afară de aceasta, deosebirea între funcționarii numiți ai autorității și așa-numiții funcționari de gestionare, care se regăsește, în special, în jurisprudența Curții de justiție a Comunităților europene, formată în baza articolului 48 § 4 din tratatul CEE, este pertinentă în sistemul comunitar dacă ea dirijează excepțiile la libera circulație a persoanelor, dar, în același timp, această deosebire pierde partea majoră a pertinentei sale când este vorba de a determina garanțiile procedurale care trebuie recunoscute pentru unii și pentru alții. Noi nu vedem raportul între criteriul utilizat de Curte și efectele pe care ea preconizează să le deducă, atâta doar că, dincolo de orice deosebire între sectorul privat și sectorul public, criteriul utilizat va crea o nouă discriminare între agenții sectorului public, în dependență de faptul exercită ei sau nu o funcție care este de resortul autorității publice.

3. Criteriul utilizat de majoritate, și anume participarea la autoritatea publică, este fondat, în special, prin referință la o „legătură specială de încredere și loialitate” (paragraful 65). Mai întâi, noi nu vedem, cum o astfel de legătură ar putea constitui, pentru a determina câmpul de aplicare al articolului 6, un argument de o pondere suficientă, pentru ca acesta să poată exista, de asemenea, în alte relații de lucru. De ce ar fi justificat, de exemplu, ca un agent de poliție să nu beneficieze de protecția articolului 6, în timp ce un agent al serviciului privat de securitate, care exercită aceleași funcții de menținere a ordinii, beneficiază de ea? Apoi, noi nu înțelegem de ce cineva care participă la o funcție publică și care, în dreptul său național, are acces la un judecător independent pentru conflicte de lucru nu poate revendica

dreptul la o decizie judiciară într-un termen rezonabil. În fine, dacă loialitatea joacă un rol mai ales atunci când este vorba de numirea sau de revocarea în funcțiile publice cele mai sensibile, noi nu vedem motivele pentru care loialitatea ar stabili o diferență când este vorba despre contestări care se referă la salarii sau alte indemnizații.

4. Punerea în acțiune a criteriului de participare la autoritatea publică nu exclude riscul de arbitrar și crează o nouă zonă de incertitudine. Această cauză demonstrează acest lucru într-un mod remarcabil.

Pe de o parte, dacă Curtea aplicase în speță, jurisprudența sa cu privire la caracterul patrimonial al litigiului, reclamantul ar fi putut beneficia de garanțiile articolului 6 din Convenție. Obiectul cererii sale, în fața jurisdicțiilor franceze, avea de fapt un caracter economic și era rezultatul procedurii cu privire la drepturile patrimoniale. Era vorba deci, fără nici o îndoială, de un drept cu caracter civil în sensul articolului 6 din Convenție. Trebuie, deci, să recunoaștem că reclamantul nu are noroc...

Pe de altă parte, sarcina, pe care și-a asumat-o Curtea, ceea ce a examina „în fiecare caz, dacă serviciul reclamantului implică – ținând cont de natura funcțiilor și de responsabilitățile sale – o participare directă sau indirectă la exercitarea autorității publice și la funcțiile care se referă la apărarea intereselor generale ale Statului sau ale altor colectivități publice” (paragraful 66), se dovedește a fi în fapte, problematică: în speță, este semnificativ să observăm, că hotărârea se limitează de altfel să indice, într-un mod cu totul general, că sarcinile reclamantului „îi ofereau responsabilități importante în domeniul finanțelor publice ale Statului, domeniul suveran prin excelență” (paragraful 70).

În fine, în timp ce pentru aplicarea noului criteriu, hotărârea precizează că „Curtea va lua în considerare, cu titlu indicativ, categoriile de activități și posturi enumerate de Comisia europeană în comunicarea sa din 18 martie 1998” (paragraful 66), o astfel de abordare nu apare în cazul dat. De fapt, dacă Comisia europeană consideră ca participant direct sau indirect la autoritatea publică posturile care sunt de resortul ministerelor Statului, în cazul dat hotărârea se mulțumește să evoce, precum am văzut adineaori, „importantele responsabilități” ale reclamantului. Chestiunea aplicabilității articolului 6 ar fi ea oare abordată altfel dacă reclamantul, în calitate de angajat al ministerului Cooperării, nu și-ar fi asumat astfel de responsabilități?

5. Noi credem, de altfel că este convenabil să se pună altfel problema, într-un mod mai aproape atât de sensul cât și de buchia articolului 6 din Convenție.

În termenii articolului 1 din Convenție, i se recunoaște „oricărei persoane” drepturile și libertățile definite de aceasta. Din partea lor, lucrările pregătitoare ale articolului 6 din Convenție nu furnizează un argument decisiv în ceea ce privește interpretarea restrictivă sau îngustă a noțiunii de „drepturi și obligațiuni cu caracter civil” care le-ar fi identificat cu drepturi și obligațiuni cu caracter privat și care ar fi avut efectul de a exclude un ansamblu de persoane, în speță, funcționari publici, de garanțiile prevăzute de această dispoziție.

În măsura în care articolul 6 din Convenție dispune în mod direct că „orice persoană are dreptul la judecată în mod echitabil (...) într-un termen rezonabil (...) de către o instanță (...) care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil”, noi considerăm că această dispoziție se aplică la toate litigiile care sunt determinante pentru poziția juridică a unei persoane, fie ea funcționar. Noi nu considerăm un motiv valabil de a lipsi persoanele care sunt de resortul serviciului public de protecția juridică care este considerată pentru alți muncitori ca o garanție atât de esențială, încât ea constituie un drept fundamental. Salariul, eliberarea din funcție, transferarea, constituie elemente care pot influența profund viața unei persoane, inclusiv celei care lucrează pentru serviciul public.

6. Motivul excluderii din contencios a funcției publice din câmpul de aplicare al articolului 6, larg inspirat din gândirea statală, preconiza mai ales să păstreze *ius imperii* a autorității publice, care ar fi afectat de o „jurisdicționalizare” a contenciosului la care se raportă. De altfel, această justificare în prezent a pierdut mult din forța sa „justificatoare”. Cu de la sine putere, majoritatea Statelor membre au „jurisdicționalizat” contenciosul funcției publice dacă nu în totalitate, atunci cel puțin în mare parte. Cu riscul de a fi pedepsiți pentru discriminarea între justițiabili, garanțiile procedurale oferite de acest fapt funcționarilor sunt în mod logic aceleași ca și cele aplicabile altor contencioase, care rezultă în mod incontestabil din domeniul articolului 6. În măsura în care Convenția este o valoare de referință, ar fi surprinzător ca organele de control ale acesteia să ofere mai puține garanții decât instanțele interne.

7. În speță, retragerea de către administrație a numelui reclamantului de pe lista participanților la programele de cooperare tehnică, cu consecința că s-a pus capăt contractului său, a fost determinantă pentru poziția sa juridică. Contestarea pe care ea o ridică se referea cu toată evidența la un drept cu caracter civil. Dacă el ar fi fost angajat în sectorul privat, procesul pe care el ar fi vrut să-l intenteze, ar fi fost supus exigențelor unui proces echitabil, garantat de articolul 6 din Convenție. De ce ar fi trebuit să fie altfel, dacă el lucra pentru Stat? Reclamantul și-a pierdut locul de lucru și remunerarea: el avea dreptul să

obțină ca instanțele, pe care el le putea sesiza în litigiul său, să trateze cauza sa și să ia o decizie într-un termen rezonabil.