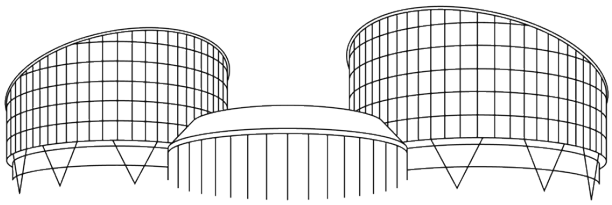

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1959 · 50 · 2009

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE FIUME c. ITALIE

(Requête n° 20774/05)

ARRÊT

STRASBOURG

30 juin 2009

DÉFINITIF

06/11/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Fiume c. Italie,

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

Françoise Tulkens, *présidente,*
Ireneu Cabral Barreto,
Vladimiro Zagrebelsky,
Danutė Jočienė,
András Sajó,
Nona Tsotsoria,
Işıl Karakaş, *juges,*

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 juin 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 20774/05) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Francesco Fiume (« le requérant »), a saisi la Cour le 28 mai 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e^ M. Troisi, avocat à Salerne. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^me^ E. Spatafora, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le requérant allègue l'impossibilité d'obtenir l'exécution de décisions de justice.

4. Le 17 septembre 2007, la présidente de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a en outre 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 1940 et réside à Fisciano.

6. Le requérant est un agent des douanes exerçant les fonctions de directeur.

7. Par une décision du 22 mars 2002, l'administration des douanes affecta provisoirement son collègue D.C. à la direction régionale des douanes de Salerne jusqu'au 7 août 2004.

8. A une date qui n'a pas été précisée, le requérant saisit le juge du travail de Salerne d'un recours en référé, demandant l'annulation d'urgence de la décision du 22 mars 2002, au motif que D.C. n'avait pas le profil exigé pour exercer les fonctions de directeur.

9. Par une ordonnance provisoire (« *ordinanza cautelare* ») du 3 décembre 2002, le juge du travail de Salerne accueillit la demande en référé du requérant. Il observa que D.C., qui n'avait pas de diplôme d'études supérieures, n'était pas apte à occuper un poste de directeur. Partant, le juge soutint que la décision d'affectation de celui-ci devait être annulée à titre conservatoire.

Le juge du travail releva également que le requérant avait un intérêt à agir puisqu'il pouvait, au vu de son ancienneté et de ses titres, participer au concours interne et espérer légitimement obtenir le poste litigieux.

10. L'administration des douanes introduisit devant le tribunal de Salerne une réclamation contre ladite ordonnance de référé. Le tribunal rejeta la réclamation par une ordonnance du 23 avril 2003.

11. L'administration des douanes ne s'exécuta pas et D.C. resta dans ses fonctions.

12. Le requérant demanda alors au juge du travail de Salerne de préciser les modalités d'exécution de l'ordonnance de référé rendue le 3 décembre 2002.

13. Le 3 octobre 2003, le juge affirma que sa précédente ordonnance renfermait une obligation de faire à la charge de l'administration des douanes et ordonna que celle-ci procède, dans un délai de quarante-cinq jours, à l'organisation d'un concours interne (« *interpello* ») visant l'affectation au poste de directeur d'un agent ayant le profil prévu par la loi.

14. Entre-temps, le 18 janvier 2003, le requérant avait introduit devant le tribunal de Salerne un recours en annulation de la décision d'affectation de D.C.

15. Par un jugement du 17 octobre 2003, le tribunal de Salerne accueillit le recours du requérant. Il releva que la nomination de D.C. était illégale et devait être annulée, car, au sens de l'article 26 du décret législatif n° 29 de 1993 ainsi que du règlement des douanes, la possession d'un diplôme d'études supérieures est une condition nécessaire pour intégrer le poste de directeur. Ceci étant, le tribunal, réitérant le contenu de l'ordonnance du 3 octobre 2003, ordonna à l'administration d'activer une procédure de recrutement afin de pourvoir le poste en cause.

16. L'administration et D.C. attaquèrent le jugement.

17. Le 26 avril 2003, le requérant notifia à l'administration un premier commandement d'exécuter l'ordonnance de référé.

18. L'administration forma opposition. Par un jugement du 27 février 2004, le tribunal de Salerne affirma que le requérant n'avait plus intérêt à obtenir l'exécution de l'ordonnance de référé puisqu'entre-temps avait été rendu le jugement sur le fond du 17 octobre 2003.

19. Le 19 janvier 2004, le requérant introduisit devant le tribunal de Salerne un recours en exécution du jugement du 17 octobre 2003 et demanda la destitution de D.C. Ce recours fut déclaré irrecevable par le juge de l'exécution près le tribunal de Salerne, au motif que le juge ordinaire n'est pas compétent pour décider de l'exécution d'obligations de faire à la charge de l'administration publique.

20. Le 23 février 2004, le requérant introduisit un recours en exécution (« *giudizio di ottemperanza* ») devant le tribunal administratif régional (« TAR ») de la Campane. Il fit valoir que le jugement du 17 octobre 2003 renfermait une obligation de faire immédiatement exécutoire.

21. Par un jugement du 27 juillet 2004, le TAR rejeta le recours du requérant. Il affirma que le jugement du 17 octobre 2003, dont le requérant demandait l'exécution, n'avait pas acquis l'autorité de la chose jugée et ne pouvait donc faire l'objet d'une procédure d'exécution. Le TAR affirma par ailleurs que le caractère provisoirement exécutoire du jugement du tribunal n'était pas déterminant en l'espèce, s'agissant d'une décision rendue par une juridiction judiciaire et non pas par une juridiction administrative.

22. Le requérant interjeta appel. Par une décision du 2 décembre 2004, déposé au greffe le 7 décembre 2004, le Conseil d'Etat rejeta l'appel et confirma le jugement rendu par le TAR. La haute juridiction administrative affirma que le droit interne permet l'exécution immédiate d'une décision frappée d'appel seulement si la décision en question est prise par une juridiction administrative.

23. Entre-temps, par un arrêt du 30 juin 2004, déposé au greffe le 25 août 2004, la cour d'appel de Salerne rejeta tous les motifs d'appel de l'administration et de D.C. et confirma le jugement du 17 octobre 2003.

24. L'administration se pourvut en cassation alléguant entre autre une erreur d'interprétation des normes pertinentes. Par un arrêt du 23 mai 2007, déposé le 14 septembre 2007, la Cour de cassation débouta l'administration de son pourvoi.

EN DROIT

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

25. Le requérant allègue l'impossibilité d'obtenir l'exécution du jugement du tribunal de Salerne ordonnant la destitution de son collègue du poste de directeur des douanes. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

26. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

27. Le Gouvernement excipe la non applicabilité de l'article 6 au motif que le droit revendiqué par le requérant au cours de la procédure interne ne revêt pas, sous différents aspects, le caractère de droit civil au sens de la Convention.

28. Il soutient tout d'abord que le recours intenté au niveau national n'avait pas pour but l'attribution au requérant d'un poste de fonctionnaire mais la destitution d'un tiers du poste de dirigeant de la direction des douanes de Palerme. Or, le droit interne ne garantit pas le droit à voir une tierce personne destituée de son poste.

29. En tout état de cause, même en admettant que le requérant poursuivait par son action son affectation au poste de dirigeant des douanes, le droit interne ne garantit pas non plus le droit du requérant à être pourvu au poste litigieux, l'administration publique bénéficiant d'un large pouvoir discrétionnaire en matière de choix de ses propres fonctionnaires. A cet égard, le Gouvernement fait valoir le manque de lien direct entre la décision dont le requérant allègue l'inexécution, déclarant l'affectation de D.C. illégale, et le droit revendiqué par l'intéressé.

30. Enfin, l'inapplicabilité de l'article 6 en l'espèce découlerait de toute manière du lien spécial de confiance et de loyauté existant entre un fonctionnaire affecté au poste de dirigeant des douanes et l'Etat.

31. Le requérant conteste l'argument du Gouvernement selon lequel l'objet de son recours était d'obtenir l'annulation de l'affectation de D.C au poste de directeur des douanes.

Il soutient que le but de son action de justice était d'obtenir que le poste de directeur des douanes fût pourvu par le biais d'un concours interne mis en place conformément aux dispositions de la loi nationale, à savoir le

décret législatif nº 29 de 1993 et le règlement des douanes. Il se réfère à ce propos au texte du jugement du tribunal de Salerne du 17 octobre 2003, confirmé en dernière instance par la Cour de cassation.

32. Le requérant revendique son droit de voir les normes nationales en matière de droit de travail correctement appliquées, ce qui lui aurait permis de postuler au poste litigieux et, le cas échéant, d'y être affecté. A cet égard, le requérant souligne qu'il avait le profil requis pour le poste de directeur et qu'il aurait pu légitimement espérer obtenir le poste à pouvoir si un concours interne avait été mis en place.

33. La Cour rappelle que dans l'affaire *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* (précité, § 62), elle a introduit deux critères à examiner cumulativement pour que l'Etat défendeur puisse valablement opposer à un requérant fonctionnaire l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 : d'une part, le requérant fonctionnaire doit être expressément privé du droit d'accéder à un tribunal d'après le droit national ; d'autre part, l'exclusion des droits garantis à l'article 6 doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat.

34. En l'espèce, force est de constater que le requérant a eu accès à un tribunal pour faire valoir ses prétentions. Partant, le Gouvernement ne saurait invoquer l'inapplicabilité de l'article 6 en raison du statut de fonctionnaire du requérant.

35. Par ailleurs, la Cour observe que le droit de bénéficier d'une procédure de recrutement menée selon les voies légales et dans le respect du principe de transparence, revendiqué par le requérant et reconnu à plusieurs reprises par les juridictions internes, concerne l'exercice de la carrière professionnelle de l'intéressé et, par voie de conséquence, la situation patrimoniale de celui-ci.

En outre, les autorités internes ayant reconnu que le requérant remplissait les critères requis pour participer à un concours et pouvait légitimement espérer d'obtenir le poste à pourvoir (voir paragraphe 9 ci-dessus), la Cour considère que l'issue de la procédure litigieuse était directement déterminante pour le droit revendiqué par l'intéressé (*a contrario*, *Revel et Mora c. France* (déc.), nº 171/03, du 15 novembre 2005).

36. Étant donné que la régularité d'une procédure ayant trait à un droit de caractère civil se prêtait à un recours judiciaire qui a été exercé par le requérant, il convient de conclure qu'une « contestation » relative à un « droit de caractère civil » a surgi en l'occurrence et a été tranchée par la juridiction judiciaire (*mutatis mutandis*, *Kök c. Turquie*, nº 1855/02, § 37, 19 octobre 2006).

37. Par conséquent, l'article 6 trouve à s'appliquer en l'espèce.

38. Il convient donc de rejeter l'exception d'incompatibilité du Gouvernement. La Cour constate par ailleurs que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et

qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

39. Le requérant soutient que le jugement du tribunal de Salerne du 17 octobre 2003 était immédiatement exécutoire au sens du droit interne et condamnait clairement l'administration à exécuter une obligation *de facere*, à savoir la mise en place de la procédure d'un concours interne. Par ailleurs, ledit jugement ne faisait que confirmer l'ordonnance provisoire du 3 décembre 2002.

Or, en raison de l'inertie de l'administration des douanes, il fut contraint d'entamer une procédure d'exécution forcée devant le tribunal ordinaire d'abord et le tribunal administratif ensuite. Cependant, il n'obtint qu'une décision rejetant son action pour des raisons procédurales, ce qui a engendré une violation de son droit d'accès à la justice.

40. Le requérant allègue que la non-exécution du jugement litigieux a permis à l'administration de tirer profit d'une situation d'illégalité qui devint irréversible le 7 août 2004, lorsque le mandat provisoire de D.C. vint à échéance.

41. Le Gouvernement rétorque que l'Etat n'avait aucune obligation d'exécuter les décisions litigieuses puisqu'elles n'avaient pas acquis l'autorité de la chose jugée. Il fait valoir que l'ordonnance provisoire du 3 décembre 2002 fut remplacée par le jugement du tribunal de Salerne du 17 octobre 2003. Or, ledit jugement, qui fut attaqué en justice par l'administration, n'était pas immédiatement exécutoire et ne devint définitif que bien après l'introduction de la présente requête devant la Cour.

42. A ce propos, il souligne que, selon le droit interne, seulement une décision de justice entraînant une condamnation de payer est immédiatement exécutoire tandis qu'une condamnation *de facere* n'est exécutoire que lorsque la décision a acquis l'autorité de la chose jugée.

43. La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie (voir l'arrêt Hornsby c. Grèce du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 510-511, § 40).

44. Pour ce qui est de la présente affaire, la Cour note que le jugement du tribunal de Salerne du 17 octobre 2003, dont l'inexécution fait grief au requérant, n'était pas une décision définitive car elle était rendue en première instance et était susceptible d'être frappée d'appel par l'administration, ce qui fut d'ailleurs le cas. En outre, le caractère non définitif dudit jugement fut affirmé par le juge de l'exécution lorsqu'il

soutint que le droit interne n'en permettait pas l'exécution forcée (paragraphe 21 ci-dessus).

45. Certes, la Cour n'ignore pas le fait que le juge du travail, après avoir reconnu le droit du requérant à agir, avait déclaré l'illégitimité de l'affectation de D.C. à titre provisoire et condamné l'administration à mettre en place un concours interne conforme à la loi (paragraphes 9 et 13 ci-dessus). Cependant, l'ordonnance provisoire du 3 décembre 2002 perdit son efficacité conservatoire suite à l'adoption du jugement sur le fond du 17 octobre 2003.

Par ailleurs, la décision qui clôtura à titre définitif la procédure sur le fond, à savoir l'arrêt de la Cour de cassation du 23 mai 2007, bien que favorable au requérant et confirmant le contenu du jugement litigieux, n'intervint qu'alors que le mandat provisoire de D.C. était venu à expiration le 7 août 2004.

46. La Cour « ne saurait admettre que l'article 6 protège non seulement la mise en œuvre de décisions judiciaires définitives et obligatoires, mais aussi celle de décisions qui peuvent être soumises au contrôle de plus hautes instances et, éventuellement, infirmées » (*Ouzounis et autres c. Grèce*, n° 49144/99, § 21, 18 avril 2002). En l'occurrence, au vu notamment des règles de droit interne concernant l'exécution des jugements et applicables en l'espèce, la Cour ne saurait juger contraire aux exigences de l'article 6 l'omission de l'administration d'exécuter le jugement du tribunal de Salerne du 17 octobre 2003 en l'attente de l'issue de la procédure.

Partant il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;

2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 30 juin 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé Greffière	Françoise Tulkens Présidente