CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 4295/03
présentée par Miroslav CHROUST
contre la République tchèque

La Cour européenne des Droits de l'Homme (cinquième section), siégeant le 20 novembre 2006 en une chambre composée de :

M. P. LORENZEN, *président*,
Mme S. BOTOUCHAROVA,
MM. K. JUNGWIERT,
R. MARUSTE,
J. BORREGO BORREGO,
Mme R. JAEGER,
M. M. VILLIGER, *juges*,
et de Mme C. WESTERDIEK, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 30 janvier 2003,

Vu la décision de la Cour de se prévaloir de l'article 29 § 3 de la Convention et d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de l'affaire,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Miroslav Chroust, est un ressortissant tchèque, né en 1949 et résidant à Prague. Il est représenté devant la Cour par Me E. Janča, avocat au barreau tchèque. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. V.A. Schorm.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A compter de 1972, le requérant fut membre des forces armées : il travailla au sein de la garde pénitentiaire, de la police (Corps de sécurité nationale à l'époque) jusqu'au 16 février 1990, au Bureau de sauvegarde de la Constitution et de la démocratie, au Service fédéral du renseignement de sécurité (*Federální bezpečnostní informační služba*) – dissous le 31 décembre 1992 par la loi n° 543/1992 – et, entre les 1er janvier 1993 et 30 avril 1994, au Service du renseignement de sécurité de la République tchèque (*Bezpečnostní informační služba České republiky*, ci-après le « SRS »). Ayant quitté ses fonctions à cette dernière date, il demanda une allocation de service (*příspěvek za službu*), qui était prévue par la législation.

Le 3 juin 1994, l'organe de sécurité sociale du ministère de l'Intérieur décida, en vertu des articles 129 et 130 de la loi n° 527/1992 sur le SRS et eu égard au fait que le requérant avait servi au sein des forces armées pendant vingt-trois ans, de lui octroyer l'allocation de service à compter du 1er mai 1994.

Les 1er décembre 1994 et 28 juin 1995, le directeur du SRS informa l'intéressé de la revalorisation de ladite allocation.

Le 26 avril 1996, le directeur du SRS fit savoir au requérant que la revalorisation susmentionnée n'était pas justifiée car elle n'était pas applicable aux allocations prévues par la loi n° 527/1992, et lui enjoignit de rembourser le surplus. Il confirma néanmoins le droit de l'intéressé à percevoir l'allocation de service telle que déterminée le 3 juin 1994. Le requérant s'opposa à la décision, alléguant qu'il incombait au SRS de verser et revaloriser l'allocation en question. N'ayant pas obtenu satisfaction auprès du SRS, il demanda au tribunal d'arrondissement (*Obvodní soud*) de Prague 5 d'enjoindre au SRS de procéder à la revalorisation. Le tribunal prononça l'extinction de l'instance, se déclarant incompétent pour décider de l'affaire. Il releva également que le ministère de l'Intérieur n'était pas compétent pour décider de la demande d'allocation formulée par le requérant à la fin de ses fonctions et que la décision du 3 juin 1994 était donc frappée de nullité. L'affaire fut transmise au directeur du SRS.

Le 27 juillet 2000, le directeur du SRS décida, avec effet *ex nunc*, que le requérant n'avait pas le droit de percevoir l'allocation de service. Il observa que la décision du 3 juin 1994 avait été rendue par une autorité incompétente en la matière car elle relevait de la compétence du directeur du SRS. Dès lors, il en décida lui-même, considérant que le requérant ne remplissait pas la condition de la durée du service puisque l'article 158 de la loi n° 527/1992 ne permettait de prendre en compte que les fonctions exercées par l'intéressé après le 16 février 1990.

Le 21 août 2000, le requérant fit appel, faisant valoir que son droit de percevoir l'allocation litigieuse avait été reconnu par les actes antérieurs du directeur du SRS et qu'il fallait inclure dans la période considérée les fonctions qu'il avait exercées entre 1972 et 1990.

Par une décision du 5 janvier 2001, le directeur du SRS rejeta l'appel de l'intéressé et confirma la décision attaquée. Il releva d'abord que, dans la mesure où les actes de son prédécesseur, datés des 1er décembre 1994, 28 juin 1995 et 26 avril 1996, n'avaient qu'un caractère informatif et ne sauraient être considérés comme des décisions formelles, la première décision était en l'occurrence celle du 27 juillet 2000. Quant à la période de service pertinente pour décider du droit à l'allocation, le directeur estima, après s'être livré à une interprétation des dispositions pertinentes de la loi nº 572/1992, qu'en l'espèce seules les fonctions exercées par le requérant après 1990 pouvaient être prises en compte. Il releva également que chaque loi contenait sa propre réglementation des conditions d'octroi de l'allocation de service et que, dans la mesure où la naissance du droit à celle-ci était liée à la cessation des fonctions au sein des forces armées, les obligations transférées en vertu de l'article 35 de la loi nº 244/1991 ne pouvaient inclure celles relatives à l'allocation de service.

Le 14 mars 2001, le requérant saisit le tribunal municipal (*Městský soud*) de Prague d'une action tendant au réexamen des décisions administratives des 27 juillet 2000 et 5 janvier 2001. Il se plaignit d'avoir été privé d'une allocation de caractère social qui lui avait été accordée par une décision définitive et présumée correcte (obstacle *res judicata*), et contestait l'interprétation sélective et discriminatoire de la loi nº 572/1992 exposée dans les décisions attaquées. Sur ce point, il fit valoir que d'autres catégories d'agents affectés à des fonctions comparables bénéficiaient d'un traitement différent en ce qu'ils percevaient l'allocation litigieuse.

Le 15 mars 2001, l'intéressé attaqua les mêmes décisions par un recours constitutionnel, soutenant qu'elles étaient contraires aux principes d'égalité et de sécurité juridique ainsi qu'aux principes de l'état de droit selon lesquels le pouvoir public ne saurait être exercé que dans les limites de la loi et les actes administratifs étaient présumés valables. Il réitérait dans son recours les objections contenues dans son action du 14 mars 2001 et relatives à l'interprétation discriminatoire de l'article 158 de la loi nº 527/1992, au traitement différent auquel il alléguait être exposé et au fait d'avoir été privé d'une allocation de caractère social. Dans son complément audit recours daté du 27 novembre 2001, le requérant se plaignit de subir une discrimination et d'avoir été *de facto* sanctionné pour avoir travaillé pour le SRS, car s'il avait quitté ses fonctions au sein des forces armées au 31 décembre 1992, il aurait perçu l'allocation litigieuse (en vertu de la loi nº 100/1970).

Le 11 mars 2002, le tribunal municipal prononça l'extinction de l'instance, relevant qu'en vertu des dispositions pertinentes du code de

procédure civile et de la (nouvelle) loi nº 154/1994 sur le SRS, les tribunaux n'étaient pas compétents pour réexaminer les décisions rendues par le SRS.

Le 27 août 2002, la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle *(Ústavní soud)* rejeta le recours du requérant pour défaut manifeste de fondement. Selon elle, l'intéressé ne faisait que polémiquer sur les conclusions des décisions attaquées, lesquelles se basaient pourtant sur une interprétation ne dépassant pas les limites de la constitutionnalité. Etant donné que la décision du 3 juin 1994 (par laquelle le requérant s'était vu accorder l'allocation litigieuse) avait été rendue par un organe incompétent, la Cour fut d'avis qu'il s'agissait d'un acte nul et non avenu.

Le requérant joignit à sa requête l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 octobre 2003, rendu par la quatrième chambre de celle-ci dans une affaire analogue concernant V.M. (voir le droit et la pratique internes pertinents).

Nouvelle demande du requérant

Le 11 février 2001, le requérant présenta à l'organe de sécurité sociale du ministère de l'Intérieur une nouvelle demande d'allocation au titre de la période de service qu'il avait effectuée dans les forces armées jusqu'au 31 décembre 1992, avant d'intégrer le SRS. Il alléguait qu'au moment de son passage du Corps de sécurité nationale au Service fédéral du renseignement de sécurité (effectué selon l'article 35 § 1 de la loi nº 244/1991), il avait acquis le droit à l'allocation de service en vertu de la loi nº 100/1970, et l'obligation correspondante avait été transférée au Service fédéral du renseignement de sécurité et, après la disparition de celui-ci, à la République tchèque (en vertu de l'article 9 § 4 de la loi nº 543/1992).

La demande fut transmise au SRS, dont le directeur informa le requérant par une lettre du 21 novembre 2002 qu'il n'avait pas droit à cette allocation car sa relation de service ne s'était pas terminée au 31 décembre 1992 d'une manière permettant à l'intéressé de revendiquer un tel droit en vertu de la loi nº 100/1970. Etant donné que ce droit n'existait pas, l'obligation de verser cette allocation n'avait pas pu être transférée au SRS et il n'y avait pas lieu de rendre une décision.

Considérant qu'il n'avait pas été dûment statué sur sa demande, l'intéressé intenta une action judiciaire pour contester l'inactivité du SRS. Il mentionna qu'il existait trois autres personnes se trouvant dans la même situation que lui et que, dans le cas de l'une d'entre elles (V.M.), la Cour constitutionnelle avait constaté la violation de la Constitution.

Le 27 octobre 2004, le requérant fut débouté par le tribunal municipal de Prague. Celui-ci releva que le SRS, en statuant le 27 juillet 2000 sur la demande initiale du requérant datée de 1994, avait également pris en compte la durée du service effectué par l'intéressé pendant la période d'application de la loi nº 100/1970 pour conclure que le droit du requérant à l'allocation litigieuse n'existait pas au 31 décembre 2002. Dès lors que le fond de la demande du requérant avait été tranché par les décisions des 27 juillet 2000

et 5 janvier 2001, même si celles-ci étaient contestées par l'intéressé, il n'y avait pas lieu d'enjoindre au SRS de rendre une nouvelle décision. Le tribunal rappela également que selon la loi n° 100/1970, n'avaient pas droit à l'allocation de service ceux qui étaient de nouveau entrés dans une relation de service au sein des forces armées, que les fonctions exercées par le requérant au Service fédéral du renseignement de sécurité avaient pris fin avec la disparition de cet organe au 31 décembre 1992, ce qui lui donnait droit à une indemnisation (mais non à l'allocation de service), et que depuis le 1er janvier 1993 ses droits et obligations étaient régis par la loi n° 527/1992. Or, selon la volonté du législateur, cette loi ne prenait en compte pour le calcul de la durée du service que le service effectué au sein des institutions protégeant les principes de l'Etat démocratique. Quant à la différence entre la situation du requérant et celle de V.M., le tribunal releva que la Cour constitutionnelle n'avait pas recherché si leurs prétentions respectives à l'allocation étaient légitimes, mais avait seulement examiné la question de savoir si la décision du ministère de l'Intérieur était ou non nulle, eu égard à la présomption de validité des actes administratifs.

Le 13 décembre 2004, le requérant attaqua ce jugement par un recours en cassation, qui restait pendant au 27 octobre 2005, date des observations du Gouvernement.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Loi n° 100/1970 sur la relation de service des membres du Corps de sécurité nationale

L'article 110 § 1 dispose qu'ont droit à l'allocation de service les membres dudit corps, qui ont demandé à mettre fin à leur relation de service *(služební poměr)* ou qui ont été révoqués pour des motifs spécifiés.

Selon l'article 110 § 3, cette allocation ne sera pas accordée à celui qui est (de nouveau) entré dans une relation de service au sein des forces armées.

Les dispositions analogues concernant l'allocation de service figurent dans les lois sur les membres de la police de la République tchèque (n° 186/1992) et sur les militaires de carrière (n° 221/1999).

Loi n° 244/1991 sur le Service fédéral du renseignement de sécurité (en vigueur du 1er juillet 1991 au 31 décembre 1992)

Aux termes de l'article 35 § 1 de cette loi, les membres du Corps de sécurité nationale qui occupent un poste au sein du Service fédéral de renseignement deviennent, à compter du jour de l'entrée en vigueur de cette loi, membres du Service fédéral du renseignement de sécurité ; le même jour, les droits et obligations résultant de leur relation de service sont

transférés du ministère de l'Intérieur au Service fédéral du renseignement de sécurité.

Le paragraphe 2 de cet article dispose que jusqu'à l'adoption des lois relatives aux relations de service des membres du Service fédéral du renseignement de sécurité, ceux-ci sont régis par la loi n° 100/1970.

Loi n° 543/1992 sur la dissolution du Service fédéral du renseignement de sécurité (entrée en vigueur le 31 décembre 1992)

Selon l'article 9 § 1, les relations de service des membres du Service fédéral du renseignement de sécurité ont pris fin le 31 décembre 1992 en raison de la dissolution de cette institution ; les personnes concernées ont droit à une indemnisation.

Aux termes de l'article 9 § 4, les droits et obligations résultant des relations de service ainsi terminées qui n'ont pas été assumés par le Service fédéral du renseignement de sécurité sont transférés à l'Etat.

Loi n° 527/1992 sur le Service du renseignement de sécurité de la République tchèque (en vigueur du 24 novembre 1992 au 30 juillet 1994)

En vertu de l'article 129 § 1, ont droit à l'allocation de service les membres dudit service qui ont demandé de mettre fin à leur service ou qui ont été révoqués pour des motifs spécifiés.

Aux termes de l'article 129 § 2, n'a pas droit à l'allocation celui qui entre, immédiatement après la fin du service selon cette loi, dans une relation de service régie par une autre loi.

Selon l'article 130 § 1, ont droit à cette allocation les membres ayant exercé leurs fonctions pendant au moins dix ans, ou ayant atteint l'âge de cinquante ans au moment de leur départ.

L'article 158 dispose que, lorsqu'entre dans la relation de service selon cette loi un agent du ministère de l'Intérieur fédéral qui a occupé un poste au sein du Bureau de sauvegarde de la Constitution et de la démocratie ou au sein du Service fédéral de renseignement, ou qui a été membre du Service fédéral du renseignement de sécurité, la relation de service effectuée au sein de ceux-ci et les droits qui en résultent sont considérés comme faisant partie du service effectué selon cette loi.

Loi n° 154/1994 sur le Service du renseignement de sécurité (en vigueur depuis le 30 juillet 1994)

Selon l'article 120 § 1, ont droit à l'allocation de service les membres ayant exercé leurs fonctions pendant au moins dix ans dans les organes cités dans l'article 116. En vertu de celui-ci, entrent en compte la durée du service du membre du Corps de sécurité nationale qui a occupé un poste au sein du Bureau de sauvegarde de la Constitution et de la démocratie ou au sein du

Service fédéral de renseignement, ainsi que la durée du service effectué au Service fédéral du renseignement de sécurité et au Service du renseignement de sécurité de la République tchèque.

Arrêt de la Cour constitutionnelle n° IV. ÚS 150/01, rendu le 9 octobre 2003 dans l'affaire V.M.

Le demandeur, V.M., fut privé de son allocation de service par une décision du directeur du SRS, après l'avoir perçue pendant six ans en vertu d'une décision prise par l'organe de sécurité sociale du ministère de l'Intérieur.

La Cour constitutionnelle jugea son recours justifié, considérant qu'il était nécessaire de protéger la bonne foi de l'intéressé et que l'organe de sécurité sociale avait le pouvoir de décision quant à l'allocation, pouvoir que lui avait transféré le SRS par un accord conclu entre eux (et qui était en vigueur entre 1991 et 1995). Ainsi, la Cour constitutionnelle annula les décisions du directeur du SRS attaquées par le recours, considérant qu'elles avaient porté atteinte aux droits fondamentaux du requérant ainsi qu'aux principes constitutionnels. Déclarant enfin qu'elle n'était pas compétente pour décider si V.M. avait le droit à ladite allocation, la Cour nota cependant que, lors d'un tel examen, l'on ne pouvait omettre les critères définis dans l'arrêt rendu par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *Bucheň c. République tchèque* (n° 36541/97, 26 novembre 2002).

GRIEFS

1. Sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, l'intéressé se plaint de l'impossibilité de faire réexaminer son affaire par un tribunal indépendant doté de la plénitude de juridiction, et estime qu'il n'a pas bénéficié d'un procès équitable.

2. Sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant allègue que la décision de ne pas revaloriser l'allocation de service (liée à la fin de la relation de service) qui lui a été accordée en 1994 par une décision administrative définitive et présumée correcte, ainsi que celle en vertu de laquelle il a été privé de ladite allocation, portent atteinte à son droit au respect des biens. Selon lui, ces décisions arbitraires le privent d'une partie de sa propriété sans qu'il y ait eu un but légitime ou un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

3. Du fait d'avoir été ainsi privé de l'allocation de service, le requérant se considère victime d'une discrimination dans son droit de propriété vis-à-vis des autres anciens membres des forces armées (anciens membres du Corps de sécurité nationale, policiers, militaires de carrière, gardiens de prison, douaniers) qui percevraient ladite allocation. En effet, il résulte de

l'interprétation erronée de la législation pertinente donnée en l'espèce par les autorités nationales que, du fait d'avoir travaillé pendant quinze mois pour le Service du renseignement de sécurité de la République tchèque, il a perdu le droit à l'allocation qui lui revenait au titre des années accomplies auparavant au sein des forces armées. L'intéressé s'estime ainsi injustement puni pour avoir été choisi, après 1989, pour travailler dans les nouveaux services de sécurité, car s'il était resté dans d'autres services comparables il percevrait aujourd'hui l'allocation litigieuse.

Invoquant à cet égard l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant appuie ses allégations sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle rendu dans une affaire analogue concernant V.M. (voir le droit et la pratique internes pertinents).

EN DROIT

1. En premier lieu, le requérant se plaint de s'être vu refuser, le 11 mars 2002, le réexamen judiciaire des décisions rendues en l'espèce par le directeur du SRS. Il invoque à cet égard l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée :

> « 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 (...). »

La Cour note d'abord que l'applicabilité en l'espèce de l'article 6 § 1 n'est pas contestée par les parties. En effet, le litige en question concerne la situation survenue après le départ du requérant des forces armées et donc la rupture du lien particulier qui l'unissait à l'administration publique (*Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, § 67, CEDH 1999-VIII).

Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement des voies de recours internes, au motif que le présent grief ne figurait pas dans le recours constitutionnel formé par l'intéressé.

Le requérant souligne que la Cour constitutionnelle, se fondant sur la législation qui, à l'époque, ne permettait pas le réexamen judiciaire des décisions en question, ne lui a pas reproché de ne pas avoir exercé toutes les voies de recours offertes par la loi. Dès lors, il serait selon lui injuste et trop formaliste de lui demander de mentionner dans son recours le grief tiré de l'article 6 de la Convention.

La Cour observe ensuite que le requérant a introduit son recours constitutionnel en date du 15 mars 2001, à savoir le lendemain du jour où il a saisi le tribunal municipal et, partant, bien avant la décision rendue par celui-ci le 11 mars 2002 dans laquelle il se déclarait incompétent pour réexaminer les décisions du SRS. Dès lors, ledit recours n'était dirigé que contre les décisions des 27 juillet 2000 et 5 janvier 2001 adoptées par le directeur du SRS et ne s'attaquait aucunement à l'absence de réexamen

judiciaire (voir, *a contrario*, *Kilián c. République tchèque*, n° 48309/99, § 15, 7 décembre 2004).

Il est vrai, comme le fait observer le requérant, que cela n'a pas empêché la Cour constitutionnelle de réexaminer le bien-fondé de son recours relatif à l'atteinte prétendument discriminatoire à son droit de propriété. Néanmoins, la Cour se doit de relever que, si l'intéressé avait l'intention de contester devant elle l'absence de réexamen judiciaire au niveau interne, il aurait dû donner à la Cour constitutionnelle tchèque l'occasion de redresser la violation alléguée, conformément à la finalité de l'article 35 de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V). Ainsi, le requérant aurait dû soit élargir son recours initial à la décision du 11 mars 2002, une fois celle-ci rendue, soit formuler ce grief dans un nouveau recours constitutionnel. Dès lors qu'il ne l'a pas fait, l'on ne saurait reprocher à la Cour constitutionnelle de ne pas avoir examiné d'office cette question.

Il convient donc d'accueillir l'exception du Gouvernement selon laquelle le requérant n'a pas essayé d'obtenir de la part de la Cour constitutionnelle une décision sur le fond de son grief concernant l'accès à un tribunal.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. En deuxième lieu, le requérant se plaint que les décisions de ne pas revaloriser l'allocation de service qui lui a été accordée en 1994, puis de le priver de cette allocation, portent atteinte à son droit au respect de ses biens. Il invoque à cet égard l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

2.1. Le Gouvernement estime que le grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention car, dans la mesure où les conditions légales pour octroyer au requérant une allocation de service n'étaient pas réunies, on ne saurait dire que l'intéressé avait un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il souligne que l'allocation de service est une sorte de rente accordée, sur décision souveraine du législateur, aux anciens membres des forces armées ayant exercé leurs fonctions pendant une période déterminée et dont la relation de service s'est terminée d'une certaine manière. Il s'ensuit que le droit à l'octroi de l'allocation de service ne naît que le jour où la relation de service prend fin et qu'il est régi par la loi en vigueur ce jour-là.

Le Gouvernement rappelle que les droits et obligations liés au service effectué par le requérant entre les 1er juin 1972 et 31 décembre 1992,

notamment les conditions de l'octroi de l'allocation de service, étaient régis par la loi nº 100/1970. La relation de service qui liait le requérant au Service fédéral du renseignement de sécurité s'est terminée en vertu de la loi nº 543/1992 (et non de la manière prévue par l'article 110 § 1 de la loi 100/1970) et l'intéressé est ensuite entré dans une nouvelle relation de service avec le SRS (ce qui est une situation prévue par l'article 110 § 3), régie par la loi nº 527/1992. Dans la mesure où cette loi est entrée en vigueur le jour de sa publication le 24 novembre 1992, le Gouvernement estime que le requérant a eu suffisamment de temps pour décider s'il allait accepter la réglementation pertinente et intégrer le SRS au 1er janvier 1993. Après l'avoir fait, l'intéressé a mis fin à ses fonctions au sein du SRS le 30 avril 1994, mais il ne remplissait pas les conditions de l'octroi de l'allocation prévues dans les articles 129, 130 et 158 de la loi nº 527/1992.

Le Gouvernement admet que dans sa décision du 3 juin 1994 le ministère de l'Intérieur a pris en compte, aux fins du calcul de la durée de service nécessaire, les périodes pendant lesquelles le requérant avait exercé des fonctions qui n'étaient pas prévues par la loi nº 527/1991 ; puis, le droit de l'intéressé à l'allocation de service a été confirmé dans la lettre d'information du 26 avril 1996. Cependant, un tel fait ne pouvait engendrer chez le requérant l'espérance légitime qu'une décision administrative illicite ne serait jamais revue.

Le requérant considère cette exception comme injustifiée et trop formaliste. Selon lui, il ressort de tout le contexte de l'affaire que son recours constitutionnel portait sur ses droits patrimoniaux et sociaux.

La Cour doit donc examiner d'abord l'applicabilité en l'espèce de l'article 1 du Protocole nº 1, contestée par le Gouvernement. A cet égard, elle rappelle que des « biens » au sens de cette disposition peuvent être soit des « biens existants » (*Van der Mussele c. Belgique,* arrêt du 23 novembre 1983, série A nº 70, p. 23, § 48 ; *Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque* (déc.) [GC], nº 39794/98, CEDH 2002-VII, § 69), soit des valeurs patrimoniales, y compris des créances, qu'un requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » de voir concrétiser (voir, par exemple, *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A nº 332, § 31 ; *Ouzounis et autres c. Grèce*, nº 49144/99, 18 avril 2002, § 24). En outre, l'article 1 du Protocole nº 1 ne vaut pas pour les revenus à venir mais seulement pour les revenus déjà gagnés ou ceux à l'égard desquels il existe une revendication défendable (voir, notamment, *Van Marle et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 26 juin 1986, série A nº 101, p. 13, §§ 39-41 ; *Buzescu c. Roumanie*, nº 61302/00, § 81, 24 mai 2005).

Dans la présente affaire, le requérant a perçu une allocation de service de l'adoption de la décision du 3 juin 1994 jusqu'au moment où celle-ci a été déclarée nulle et non avenue par les décisions des 27 juillet 2000 et 5 janvier 2001, qui ont pris effet *ex nunc*. On ne saurait contester que,

jusqu'à l'adoption de ces deux décisions, l'intéressé pouvait de bonne foi considérer qu'il avait droit à cette allocation et à son versement jusqu'à la limite d'âge déterminée par la législation. A ce propos, peu importe que le requérant ait acquis ses biens en tirant parti d'une décision erronée qui lui était avantageuse car, en matière de protection de privilèges accordés par la loi, la Convention s'applique lorsque ces privilèges donnent naissance à un espoir légitime d'acquérir certains biens (voir, *mutatis mutandis*, *Wendenburg et autres c. Allemagne* (déc.), n° 71630/01, CEDH 2003-II). En effet, tel est le cas du requérant qui a eu, du moins entre 1994 et 2000, une « espérance légitime » de voir concrétiser sa « créance », qui se fondait sur un acte juridique, à savoir la décision administrative définitive du 3 juin 1994 (voir, *a contrario*, *Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque* (déc.), précitée, § 73.

La Cour estime dès lors que le requérant avait un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, dont il a été privé par les décisions des 27 juillet 2000 et 5 janvier 2001, ce qui constitue une ingérence dans son droit au respect des biens.

Il y a donc lieu de rejeter l'exception tirée par le Gouvernement de l'incompatibilité *ratione materiae*.

2.2. Le Gouvernement excipe également du non-épuisement des voies de recours internes, soutenant que le requérant n'a pas soulevé le grief dans son recours constitutionnel du 15 mars 2001 et que son recours en cassation introduit dans le cadre de la nouvelle procédure intentée en 2001 reste pendant.

Le requérant note que l'objet de sa nouvelle demande introduite en 2001 est différent de la procédure attaquée devant la Cour, car ladite demande porte sur le droit à l'allocation de service au titre de sa relation de service ayant pris fin le 31 décembre 1992, droit qui est régi par la loi n° 100/1970 (et non la loi n° 527/1992). L'issue du pourvoi en cassation mentionné par le Gouvernement ne saurait donc avoir une incidence sur son grief soulevé devant la Cour.

La Cour ne souscrit pas à l'objection du Gouvernement selon laquelle le requérant n'avait pas soulevé le présent grief devant la Cour constitutionnelle tchèque. S'il est vrai que l'intéressé n'a pas invoqué dans son recours constitutionnel les dispositions légales internes ou les articles de la Convention garantissant le droit de propriété, il faut relever qu'il s'y plaignait d'avoir été privé d'une « allocation de caractère social » en contradiction avec le principe de la sécurité juridique, et d'être victime d'une discrimination en matière patrimoniale.

Dans ces conditions, la Cour estime que le droit au respect des biens était en cause, fût-ce de façon sous-jacente, dans la procédure devant la Cour constitutionnelle tchèque, et que les arguments juridiques avancés devant celle-ci par le requérant contenaient bien une doléance liée à l'article 1 du

Protocole n° 1. Le grief en question a été donc soulevé, au moins en substance, devant la haute juridiction.

En ce qui concerne le recours en cassation introduit par le requérant le 13 décembre 2004 dans le cadre de la procédure relative à sa nouvelle demande, lequel restait pendant au moment de l'élaboration des observations du Gouvernement, la Cour accepte l'argument du requérant selon lequel ce recours portait sur une autre prétention. En effet, par sa nouvelle demande formulée en février 2001, l'intéressé tendait à se voir octroyer l'allocation de service en vertu de la loi n° 100/1970, tandis que sa requête introduite devant la Cour vise les décisions des 27 juillet 2000 et 5 janvier 2001 ainsi que l'interprétation prétendument arbitraire de la loi n° 527/1992 sur laquelle celles-ci s'appuient.

Il convient donc de rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes.

2.3. Quant au bien-fondé du grief, à supposer que le requérant pouvait prétendre avoir une « espérance légitime » d'obtenir le paiement de l'allocation de service, le Gouvernement estime que l'ingérence dans celle-ci s'analyse en une réglementation de l'usage des biens conformément à l'intérêt général, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Cette ingérence a satisfait, selon lui, aux exigences de légalité, de légitimité et de proportionnalité. En effet, le directeur du SRS a refusé de verser au requérant l'allocation de service au motif que celui-ci ne remplissait pas les conditions prévues dans les articles 129, 130 et 158 de la loi n° 527/1992. De l'avis du Gouvernement, cette décision tendait à rétablir la situation conforme à la loi (car il s'est avéré que l'octroi de l'allocation de service à l'intéressé était contraire à la législation) et poursuivait le but légitime consacré par les lois nos 527/1992 et 154/1994. L'objectif de ces lois était de créer un système de contre-espionnage fondé sur des principes démocratiques. C'est pourquoi le législateur n'a voulu octroyer l'allocation de service qu'à ceux qui avaient servi dans les services de renseignement créés après le rétablissement d'un Etat démocratique, et non dans les forces armées qui avaient avant 1989 bafoué les droits et libertés fondamentaux. Enfin, le requérant a été privé de l'allocation litigieuse avec effet *ex nunc*, c'est-à-dire qu'il n'a pas été obligé de rembourser la somme perçue à ce titre depuis 1994 ; dès lors, l'on ne saurait dire, selon le Gouvernement, qu'il s'est vu imposer une charge disproportionnée.

Pour sa part, le requérant estime que l'argumentation du Gouvernement ne tient pas compte du contexte de l'affaire ni de l'arrêt de la Cour constitutionnelle rendu dans l'affaire de V.M. Il affirme que son espérance légitime d'obtenir le versement desdits moyens financiers se basait sur un acte valable et définitif émanant d'une autorité publique, en vertu duquel il a perçu l'allocation litigieuse pendant six ans. Le fait de le priver de cette allocation constitue une ingérence contraire aux principes constitutionnels, qui n'est ni légitime ni proportionnée.

Le requérant allègue que l'interprétation faite en l'espèce de l'article 158 de la loi nº 527/1992 est sélective et discriminatoire et qu'elle n'est pas conforme à l'obligation qui découle pour l'Etat tchèque de l'article 9 § 4 de la loi nº 543/1992. Selon lui, avec l'article 158 de la loi nº 527/1992, le législateur a voulu inclure dans le calcul de la durée du service aux fins de l'octroi de l'allocation toute la période pendant laquelle la personne concernée avait servi au sein du ministère de l'Intérieur, tandis que dans l'article 116 de la loi nº 154/1994 il a exprimé sa volonté de n'inclure que la durée du service au sein du Bureau de sauvegarde de la Constitution et de la démocratie, du Service fédéral du renseignement de sécurité et du Service du renseignement de sécurité de la République tchèque. En effet, si la réglementation contenue dans les deux lois avait été identique, les membres du Service fédéral du renseignement de sécurité n'auraient jamais accepté de devenir, au 1er janvier 1993, membres du nouveau Service du renseignement de sécurité de la République tchèque régi par la loi nº 527/1992, et l'activité de celui-ci aurait été compromise.

Le requérant conteste l'argument du Gouvernement selon lequel il a eu assez de temps pour prendre connaissance de la loi nº 527/1992 entrée en vigueur le 24 novembre 1992. Il souligne avoir servi au sein du Service fédéral du renseignement de sécurité, qui n'a été supprimé que par la loi nº 543/1992 publiée le 8 décembre 1992. Par ailleurs, il n'aurait jamais intégré le SRS si les représentants de celui-ci ne lui avaient pas promis que tous les droits résultant des relations de service antérieures allaient être sauvegardés, ce qui correspondait selon lui à l'article 158 de la loi nº 527/1992 ainsi qu'à son interprétation faite par le ministère de l'Intérieur (dans la décision du 3 juin 1994). En outre, dès lors qu'il n'est pas un professionnel du droit, il serait injuste de lui demander de maîtriser la nouvelle législation, dont même les autorités n'ont pas donné une interprétation unique.

Dans ces circonstances, le requérant est convaincu que les autorités nationales, qui ont fait une application erronée de l'article 158 de la loi nº 527/1992 et n'ont pas tenu compte de la succession des obligations consacrée par l'article 9 § 4 de la loi nº 543/1992, ont violé son droit au respect des biens.

Vu sa conclusion ci-dessus, selon laquelle il y a eu ingérence dans le droit du requérant au respect de ses biens s'analysant en une mesure de réglementation de l'usage des biens, la Cour se doit d'examiner la justification de celle-ci au regard des exigences de l'article 1 du Protocole nº 1.

En ce qui concerne la légalité de cette ingérence, la Cour relève que les décisions des 27 juillet 2000 et 5 janvier 2001, confirmées par la Cour constitutionnelle le 27 août 2002, se fondaient sur les articles 129, 130 et 158 de la loi nº 527/1992, tels qu'interprétés en l'espèce par le directeur du SRS. La Cour note à cet égard que l'allocation de service n'est pas une

prestation de sécurité sociale, comme une pension de vieillesse, dont l'attribution serait liée au paiement de cotisations. Ainsi que le fait observer le gouvernement défendeur, c'est une allocation spécifique accordée par l'Etat, de son propre gré, aux anciens membres de ses forces armées à titre de compensation pour des conditions de travail difficiles et pour des contraintes imposées à la personne résultant des caractéristiques de l'emploi en cause. Dans ces conditions, la Cour ne saurait imposer à l'Etat des restrictions à sa liberté de déterminer le champ d'application des législations qu'il peut adopter en la matière et de choisir les conditions auxquelles il subordonne l'octroi de cette allocation. Dès lors, il incombait aux autorités nationales compétentes d'interpréter la législation pertinente.

En l'occurrence, les décisions contestées par le requérant ne sauraient passer pour dépourvues de base raisonnable. Selon la Cour, aucun élément d'arbitraire ne peut être décelé dans l'interprétation faite par les autorités internes de l'article 158 de la loi n° 527/1992, selon laquelle il résultait du libellé de cette disposition que la volonté du législateur était d'inclure dans la période à prendre en considération non pas toute la durée du service effectué au sein du ministère de l'Intérieur, comme le soutenait le requérant, mais seulement la durée du service effectué par les agents dudit ministère au sein du Bureau de sauvegarde de la Constitution et de la démocratie ou au sein du Service fédéral de renseignement. Dans ces conditions, la Cour estime que l'ingérence litigieuse était conforme à la législation nationale et poursuivait un but d'intérêt général, à savoir rétablir le respect de la loi et mettre fin à la situation où un individu percevait de la part de l'Etat une prestation à laquelle il n'avait pas droit.

La Cour doit donc se pencher sur la proportionnalité de l'ingérence et rechercher si les décisions contestées ne font pas peser sur le requérant une charge disproportionnée. A cet égard, il est nécessaire de relever que la décision du 3 juin 1994, déclarée nulle et non avenue en 2000 au motif qu'elle avait été rendue par une autorité incompétente, a profité au requérant qui a perçu l'allocation de service pendant cette période de six ans, même s'il ne remplissait pas les conditions prévues par la loi n° 527/1992 telle qu'interprétée par les autorités compétentes. Pour cette raison, il a été énoncé dans les décisions des 27 juillet 2000 et 5 janvier 2001 que l'intéressé n'avait pas droit à cette allocation, avec effet *ex nunc*. Le requérant n'a donc pas été obligé de rembourser la somme qu'il avait perçue de l'Etat entre 1994 et 2000, même si les autorités estiment aujourd'hui qu'il n'y a jamais eu droit.

Il convient de rappeler ici la grande latitude dont disposent les Etats pour organiser leur administration publique et pour décider des indemnités à accorder à leurs fonctionnaires. En l'espèce, le Service fédéral du renseignement de sécurité au sein duquel le requérant avait exercé ses fonctions jusqu'au 31 décembre 1992 a été dissous par la loi n° 543/1992 et un nouveau service de renseignement a été constitué par la loi n° 527/1992

pour les besoins de la République tchèque, désormais un Etat indépendant. Vu le contexte général du passage à un système démocratique, l'on ne saurait reprocher au législateur d'avoir voulu restructurer notamment les services de renseignement et accorder l'allocation de service pour l'avenir seulement à ceux qui avaient servi dans les institutions démocratiques. Par ailleurs, le requérant était libre de décider s'il allait ou non intégrer ce nouveau service régi par la loi n° 527/1992.

Au vu de ces éléments, la solution adoptée en l'espèce n'apparaît pas disproportionnée aux yeux de la Cour. La Cour estime en effet que l'Etat défendeur n'a pas excédé sa marge d'appréciation et qu'il n'a pas manqué de ménager un juste équilibre entre les divers intérêts en présence.

Eu égard à cette conclusion, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner le refus des autorités de revaloriser ladite allocation, refus aux conséquences d'autant moins graves qu'il date déjà du 26 avril 1996.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Le requérant soutient également que les décisions litigieuses méconnaissent son droit à une égalité de traitement au regard de son droit au respect de ses biens et qu'elles sont donc contraires à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

L'article 14 de la Convention dispose :

> « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Renvoyant à son argument relatif à l'inapplicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 à la présente espèce et au caractère non autonome de l'article 14 de la Convention, le Gouvernement soulève une exception d'incompatibilité *ratione materiae* dudit grief.

Il soutient ensuite que le législateur dispose d'une ample marge d'appréciation pour déterminer les catégories de fonctionnaires qui bénéficieront des prestations financières liées à la fin de leurs fonctions, et les conditions d'octroi de ces allocations. Il estime que la situation décrite dans la présente requête diffère de celle analysée par la Cour dans l'arrêt *Bucheň c. République tchèque* (n° 36541/97, 26 novembre 2002), qui concernait l'octroi d'une allocation de retraite à diverses catégories d'anciens militaires. En effet, dans les circonstances de l'espèce, une juridiction internationale ne pourrait que difficilement se livrer à une comparaison entre les policiers, les douaniers, les militaires et les membres des services secrets, et dénier ainsi aux Etats contractants toute marge d'appréciation. En conséquence, il est normal que les lois concernant les diverses relations de service contiennent des règles différentes quant à l'octroi d'une allocation de service. Si le requérant se plaint d'être privé des avantages qui découleraient

pour lui de ses relations de service précédant son entrée dans le SRS, le Gouvernement objecte qu'il incombait à l'intéressé de choisir quand et sous quelles conditions il mettra fin à son temps de service au sein des structures de l'Etat.

Le Gouvernement observe que la loi n° 527/1992 a créé le SRS en tant que service de renseignement et de contre-espionnage propre à la République tchèque, lequel correspondrait à la reconstruction du pays sur les fondements démocratiques. La position dudit SRS au sein des forces armées est spécifique : s'il est vrai que ses membres peuvent porter une arme (uniquement en cas d'urgence et de légitime défense), le SRS ne peut que rechercher et rassembler des informations, sans être doté de compétences exécutives analogues à celles des policiers ou des militaires. L'on ne saurait donc comparer la réglementation des relations de service de ces derniers avec la position des membres de services secrets.

Enfin, en ce qui concerne le cas de V.M. invoqué par le requérant, le Gouvernement note que dans sa décision du 9 octobre 2003 la Cour constitutionnelle (siégeant dans une composition différente que pour l'affaire du requérant) a examiné uniquement la question de la validité de la décision du ministère de l'Intérieur, et non l'existence du droit de V.M. à l'allocation de service.

Le requérant se plaint d'être victime d'une discrimination vis-à-vis des autres anciens membres des forces armées, tels que les anciens membres du Corps de sécurité nationale, policiers, militaires de carrière, gardiens de prison et douaniers, qui percevraient ladite allocation. Tout en reconnaissant la marge d'appréciation de l'Etat dans ce domaine, il reproche au Gouvernement de ne pas respecter le fait qu'au moment de l'adoption des décisions litigieuses, les conditions de l'octroi de l'allocation de service auxdites catégories de fonctionnaires avaient été définies, par les dispositions légales, selon les mêmes principes. L'intéressé estime également que l'argument du Gouvernement selon lequel les membres de services secrets ne disposent pas de compétences exécutives lui est favorable, en ce qu'il a exercé une grande partie de ses fonctions au sein des services dotés de telles compétences.

Le requérant soutient ensuite que la vraie raison pour laquelle il a été privé de l'allocation de service tient au fait qu'il avait servi dans les forces armées déjà à l'époque du régime communiste, et ce nonobstant le fait qu'il a été prouvé qu'il n'avait pas participé à des actions anti-démocratiques. La conduite des autorités nationales serait donc fondée uniquement sur le principe de la culpabilité collective et revêtirait un caractère discriminatoire. Ainsi, l'intéressé considère qu'il a été puni pour avoir été chargé de tâches liées à la reconstruction de l'Etat démocratique.

Tout d'abord, eu égard à sa conclusion relative à l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour note que l'article 14 de la Convention peut

s'appliquer en combinaison avec cette disposition. Il y a donc lieu de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement.

La Cour rappelle ensuite qu'une distinction est discriminatoire, au sens de l'article 14, si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (voir, *mutatis mutandis*, *Jahn et autres c. Allemagne* [GC], n°s 46720/99, 72203/01 et 72225/01, CEDH 2005-VI).

Il convient également de noter que l'affaire *Bucheň c. République tchèque* (précitée) concernait le paiement de l'allocation de retraite à des anciens juges et procureurs militaires, qui sont tous devenus – à des moments différents – juges de droit commun. Or, le requérant se compare en l'occurrence soit aux personnes qui ont définitivement quitté les forces armées avant le 31 décembre 1992 selon la loi n° 100/1970, soit aux personnes qui ont servi dans les différentes sections des forces armées mais non dans les services secrets. En effet, les éléments disponibles indiquent que tous ceux qui, comme le requérant, sont devenus agents du nouveau SRS au 1er janvier 1993, se voient appliquer la loi n° 527/1992 (ou, plus tard, celle n° 154/1994, laquelle soumet l'octroi de l'allocation de service aux mêmes conditions). Cette loi, en vertu de laquelle le législateur a choisi de ne plus verser l'allocation de service qu'à ceux qui avaient servi dans les structures du nouvel Etat démocratique existant depuis 1990, a été publiée dans le Journal officiel le 24 novembre 1992, et devait donc être accessible et connue de l'intéressé, du moins avec l'aide d'un conseil.

En l'espèce, la Cour considère donc comme plausible l'argumentation du Gouvernement selon laquelle il existe des distinctions entre les différentes catégories des membres de forces armées, par exemple les agents des services de renseignement, notamment quant à l'étendue de leurs compétences et à leur champ d'activité.

La Cour note enfin que dans la cause de V.M. la Cour constitutionnelle tchèque n'a pas rendu de décision sur le point de savoir si ce dernier avait droit à ladite allocation. La divergence d'opinions émises quant à la validité d'un acte administratif dans ces deux affaires par différentes chambres de la haute juridiction ne saurait convaincre la Cour de l'existence d'une discrimination fondée sur l'un des motifs prévus par l'article 14 de la Convention.

Eu égard au but légitime poursuivi et à la marge d'appréciation dont dispose l'Etat, la différence de traitement contestée en l'espèce par le requérant ne saurait donc passer pour déraisonnable ni pour génératrice d'une charge démesurée au détriment du requérant (voir, ci-dessus, le raisonnement de la Cour sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1). Il y a

donc lieu de considérer que les dispositions litigieuses se fondent sur une justification objective et raisonnable.

Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

En conséquence, il convient de mettre fin à l'application de l'article 29 § 3 de la Convention et de déclarer la requête irrecevable.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Claudia WESTERDIEK
Greffière

Peer LORENZEN
Président