

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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 4253/11
Tseno Marinov TSENOV
contre la Bulgarie

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 19 novembre 2020 en un comité composé de :

Mārtiņš Mits, *président,*
Jovan Ilievski,
Ivana Jelić, *juges,*

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 30 décembre 2010,

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

1. Le requérant est né en 1975 et réside à Sofia. Il a été représenté par M^es^ M. Ekimdzhiev, K. Boncheva et S. Stefanova, avocats à Plovdiv.

2. Le Gouvernement a été représenté par son agente, M^me^ K. Radkova, du ministère de la Justice.

A. Les circonstances de l'espèce

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

4. À l'époque des faits, le requérant était agent de police.

5. Le 2 avril 2009, il fut contrôlé à bord de son véhicule personnel par une patrouille de police, qui constata qu'il conduisait en état d'ébriété.

6. Par la suite, une procédure disciplinaire fut ouverte contre lui pour manquement au code déontologique des fonctionnaires de police et atteinte à l'image du ministère de l'Intérieur. On lui reprochait notamment d'avoir conduit en état d'ébriété, d'avoir refusé d'obéir à un ordre de la police routière et de s'être enfui des lieux de l'accident de la circulation qu'il avait provoqué.

7. Par une ordonnance du 18 juin 2009, le ministre de l'Intérieur prononça le licenciement du requérant pour faute disciplinaire grave. L'ordonnance du ministre fut notifiée au requérant le 19 octobre 2009 par la commission disciplinaire et prit effet ce jour-là. Le procès-verbal de notification du licenciement du 19 octobre 2009 portait la mention selon laquelle le requérant avait déclaré oralement qu'il n'était pas en congé annuel ou en congé de maladie le jour de la notification mais refusait de faire cette déclaration par écrit. Il résulte du procès-verbal que, à la suite d'entretiens téléphoniques avec des responsables de l'administration du commissariat de police où travaillait le requérant, il avait été constaté que le dernier certificat d'arrêt de travail déposé par l'intéressé était valable jusqu'au 18 octobre 2009 et qu'un tel document n'avait pas été déposé pour le 19 octobre 2009.

8. Le 22 octobre 2009, le requérant contesta cette ordonnance devant la Cour administrative suprême (« la CAS »). Devant cette juridiction, son avocat insista notamment sur le fait que le requérant était en congé de maladie au moment où la sanction disciplinaire en cause lui avait été notifiée et que le licenciement était donc illégal, car contraire à l'article 248 de la loi de 2006 sur le ministère de l'Intérieur (« la loi de 2006 »). Il présenta un certificat médical de prolongation de l'arrêt maladie de son client, valable pour la période comprise entre les 18 et 25 octobre 2009.

9. Par un jugement du 4 mars 2010, la CAS, siégeant en une formation de trois juges, qui était compétente pour examiner en première instance le recours contre une ordonnance ministérielle, débouta le requérant de son recours. Elle estima que l'intéressé avait commis la faute disciplinaire qui lui avait été reprochée et rejeta son argument principal selon lequel il avait été licencié pendant son congé maladie en violation de l'article 248 de la loi de 2006. La juridiction administrative constata que le requérant disposait d'un certificat médical attestant qu'il était en arrêt maladie du 18 au 25 octobre 2009, mais observa qu'il ne l'avait pas présenté à son employeur et qu'il avait omis de mentionner ce fait lorsqu'on lui avait notifié l'ordonnance portant licenciement disciplinaire. Elle conclut que, par conséquent, il ne pouvait pas tirer profit de son propre comportement fautif.

10. Le requérant se pourvut en cassation devant une formation de cinq juges de la CAS. Il contesta les conclusions de la formation de trois juges de la CAS concernant le respect de l'article 248 de la loi de 2006 et produisit un arrêt rendu en 2007 par une formation de cinq juges de la CAS, selon lequel un congé maladie était un fait objectif qui rendait automatiquement

illégal le licenciement notifié pendant sa durée de validité. Il soutint que le délai de présentation de son certificat médical n'était pas expiré au moment où on lui avait notifié l'ordonnance de licenciement disciplinaire qu'il avait refusé de recevoir et que son comportement n'était par conséquent pas fautif.

11. Par un arrêt du 30 juin 2010, la CAS, siégeant en une formation de cinq juges, confirma le jugement de première instance en reprenant les motifs retenus par lui concernant le respect des exigences de l'article 248 de la loi de 2006.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

12. En vertu de l'article 248 de la loi de 2006 (désormais abrogée) dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits, les agents du ministère de l'Intérieur ne pouvaient pas être licenciés pendant la durée de leur congé, y compris pendant la durée de leur congé de maladie, notamment pour faute professionnelle.

13. La CAS a été amenée à appliquer l'article 248 de cette loi dans des situations similaires à celle du requérant, notamment au sujet de licenciements intervenus pendant la durée d'un congé de maladie que l'employé n'avait pas communiqué à son employeur. Dans un certain nombre d'arrêts, la CAS a jugé que le fait que l'employé se trouvait en congé de maladie rendait son licenciement *ipso facto* illégal nonobstant l'absence de communication de cette circonstance à son employeur (*Решение № 5619 от 05.06.2007 г. на ВАС по адм. д. № 3057/2007 г., 5-членен с-в ; Решение № 5957 от 11.05.2009 г. на ВАС по адм. д. № 12139/2008 г. ; Решение № 6930 от 27.05.2010 г. на ВАС по адм. д. № 4244/2010 г., 5-членен с-в* ; *Решение № 7473 от 07.06.2010 г. на ВАС по адм. д. № 4538/2010 г., 5-членен с-в ; Решение № 3058 от 01.03.2011 г. на ВАС по адм. д. № 12642/2010 г. ; Решение № 8489 от 13.06.2013 г. на ВАС по адм. д. № 6697/2012 г., 5-членен с-в*). Dans d'autres arrêts, la CAS a considéré que l'absence d'une telle communication constituait un abus de droit qui rendait inopérante la garantie de l'article 248 de la loi de 2006 et elle a par conséquent entériné les licenciements notifiés pendant la durée du congé (*Решение № 2568 от 25.02.2010 г. на ВАС по адм. д. № 13985/2009 г. ; Решение № 3022 от 09.03.2010 г. на ВАС по адм. д. № 15354/2009 г. ; Решение № 9075 от 30.06.2010 г. на ВАС по адм. д. № 5017/2010 г., 5-членен с-в ; Решение № 2861 от 25.02.2011 г. на ВАС по адм. д. № 16234/2010 г., 5-членен с-в ; Решение № 16980 от 21.12.2011 г. на ВАС по адм. д. № 9494/2011 г., 5-членен с-в*).

14. L'article 248 de la loi de 2006 a été modifié le 1er janvier 2011 de manière à permettre, pendant la durée de leur congé, y compris pendant la durée d'un congé de maladie, le licenciement des agents du ministère pour faute professionnelle.

15. En vertu de l'article 124, alinéa 1, points 3 et 4 de la loi sur le pouvoir judiciaire, dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits, la CAS pouvait adopter des décisions interprétatives en présence de lacunes dans la jurisprudence des juridictions administratives. Elle pouvait être saisie par son président, le procureur général, le ministre de la Justice, le défenseur des droits ou le président du Conseil suprême des barreaux (article 125 de la même loi). L'interprétation de la législation que faisait la haute juridiction administrative dans le cadre de cette procédure était contraignante pour les organes administratifs et judiciaires (article 130, alinéa 2 de la même loi).

16. La haute juridiction administrative n'a jamais été saisie d'une demande d'interprétation de l'article 248 de la loi de 2006 et elle n'a pas rendu de décision interprétative sur la question relative à l'application de cet article dans des circonstances similaires à celles de l'espèce.

GRIEF

17. Le requérant soutient que dans les décisions des 4 mars et 30 juin 2010 qu'elle a rendues dans son affaire, la CAS n'a pas respecté le principe de la sécurité juridique. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui est ainsi libellé en ses passages pertinents en l'espèce :

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

EN DROIT

A. Arguments des parties

1. Le Gouvernement

18. Le Gouvernement plaide d'abord le non-épuisement des voies de recours internes. Il affirme que, pendant la procédure disciplinaire, le requérant n'a pas apporté la preuve de son congé maladie et qu'il n'a pas contesté devant les tribunaux le procès-verbal mentionnant qu'il ne se trouvait pas en congé maladie lorsque l'ordonnance de licenciement lui avait été notifiée.

19. Il expose ensuite que la situation en l'espèce ne fait apparaitre aucune violation du principe de respect de la sécurité juridique. En particulier, la procédure interne appliquée en l'espèce prévoyait l'obligation pour le requérant d'informer par écrit son employeur s'il se trouvait en congé de maladie au moment de la notification de l'ordonnance de licenciement. Il indique que, l'intéressé n'ayant pas accompli cette formalité, la commission disciplinaire a vérifié auprès de l'administration s'il se trouvait effectivement en congé, puis lui a notifié son licenciement. Il

ajoute que, par la suite, la CAS a rejeté les recours du requérant en appliquant, selon lui, correctement la législation interne.

20. Il estime que la situation dont se plaint l'intéressé ne s'analyse pas en une divergence profonde et persistante dans l'interprétation du droit interne par la CAS, mais en une application évolutive de l'approche adoptée par cette juridiction dans le traitement de cas similaires. Il considère que cette évolution dans l'interprétation de l'article 248 de la loi de 2006 avait pour but de prévenir un éventuel abus de droit de la part des agents faisant l'objet d'un licenciement et indique qu'elle a été entérinée en 2011 par le législateur, qui a modifié cet article pour permettre de procéder au licenciement disciplinaire des agents du ministère de l'Intérieur même pendant leur congé de maladie.

2. Le requérant

21. Le requérant soutient que les voies de recours suggérées par le Gouvernement (voir paragraphe 18 ci-dessus) ne pouvaient pas remédier à la violation alléguée du principe de la sécurité juridique et qu'elles ne pouvaient donc pas être considérées comme suffisamment effectives en l'occurrence.

22. Il expose qu'il a été licencié de son poste d'agent du ministère de l'Intérieur et qu'il a contesté son licenciement devant la CAS. Il indique qu'il a notamment invoqué l'article 248 de la loi de 2006 qui interdisait le licenciement des agents du ministère pendant la durée de leur congé, y compris pendant la durée d'un congé de maladie. Il ajoute que la CAS a rejeté son recours au motif que la protection de l'article 248 de la loi de 2006 avait été rendue inopérante faute pour lui d'avoir informé son employeur qu'il se trouvait en congé lorsqu'on lui avait notifié son licenciement.

23. Il soutient que la plus haute juridiction du pays a développé une jurisprudence contradictoire sur l'application de l'article 248 de la loi de 2006 dans des cas similaires où l'agent n'avait pas informé son employeur qu'il était en congé de maladie au moment de la notification du licenciement. Il considère qu'il s'agit d'une divergence profonde et persistante. Il ajoute que, de surcroît, le mécanisme prévu par le droit interne pour uniformiser la jurisprudence de la CAS n'a pas été déclenché.

24. Il voit dans cette situation une atteinte au principe de la sécurité juridique, qui est selon lui l'un des aspects fondamentaux de l'équité de la procédure civile. Il invite la Cour à constater qu'il y a eu, de ce fait, violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

25. Le Gouvernement a excipé du non-épuisement des voies de recours internes (paragraphe 18 ci-dessus). Cependant, la Cour n'estima pas nécessaire de se prononcer sur cette question car, en tout état de cause, le grief soulevé par le requérant sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention est manifestement mal fondé pour les raisons exposées ci-après.

26. La Cour observe que le requérant a fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour manquement au code déontologique des fonctionnaires de police et atteinte à l'image du ministère de l'Intérieur (paragraphe 6 ci-dessus). Le 18 juin 2009, le ministre de l'Intérieur a prononcé son licenciement (paragraphe 7 ci-dessus).

27. Conformément aux exigences du droit interne, l'ordonnance ministérielle a été notifiée au requérant lors d'un entretien avec la commission disciplinaire le 19 octobre 2009. Il ressort du procès-verbal de cet entretien que le requérant avait déclaré oralement qu'il n'était pas en congé annuel ou en congé de maladie le jour de la notification et les vérifications effectuées par la suite par les membres de la commission ont confirmé cela (paragraphe 7 ci-dessus). Le licenciement a donc pris son effet ce jour-là (*ibidem*).

28. Le requérant a contesté ensuite son licenciement devant les tribunaux administratifs le 22 octobre 2009, en alléguant qu'il devrait se prévaloir de la protection offerte par l'article 248 de la loi de 2006, et il a présenté un certificat de prolongement de son congé de maladie qui couvrait la date de la notification de son licenciement (paragraphe 8 ci-dessus).

29. Les tribunaux internes ont rejeté ce recours en relevant que le requérant avait commis la faute disciplinaire qu'on lui reprochait et qu'il n'avait pas agi de bonne foi pendant la procédure disciplinaire : d'une part, pendant l'entretien du 19 octobre 2009, il avait informé oralement la commission qu'il n'était pas en congé de maladie et, d'autre part, il n'avait pas présenté à son employeur le certificat de prolongement de son congé de maladie (paragraphes 9 et 11 ci-dessus).

30. À la lumière de ces circonstances, la Cour constate que la raison principale retenue par les tribunaux administratifs pour rejeter le recours du requérant n'était pas l'existence alléguée d'une jurisprudence contradictoire quant à l'application de l'article 248 de la loi de 2006, comme l'affirme le requérant (paragraphe 22-24 ci-dessus), mais le comportement fautif de celui-ci lors de la procédure disciplinaire que les tribunaux ont qualifié d'abus de droits procéduraux.

31. Force est de constater également que le requérant n'a pas contesté devant les juridictions internes la véracité des constats factuels contenus dans le procès-verbal du 19 octobre 2009, qui ont été retenus par les tribunaux administratifs pour le but de l'établissement des circonstances entourant la notification du licenciement.

32. Dans ces circonstances, la Cour estime que le requérant ne saurait valablement prétendre que son recours judiciaire a été rejeté précisément en raison de l'existence d'une jurisprudence contradictoire dans l'application de l'article 248 de la loi de 2006. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 17 décembre 2020.

Martina Keller	Mārtiņš Mits
Greffière adjointe	Président