

nemingen op alle fronten voldoende EVRM-conform heeft geïmplementeerd. Er blijft een kwetsbaarheid bestaan in de wetgeving waarin de eis van voorafgaande rechterlijke machtiging voor het binnentreden en andere procedurele waarborgen zijn toegeschreven op woningen in klas-sieke zin, dat wil zeggen in handen van natuurlijke personen. Het binnentreden in bedrijven wordt gebaseerd op de algemene (binnentredings)bevoegdheden in de artikelen 5:15 t/m 5:17 Algemene wet bestuursrecht, waarvoor geen eis geldt van een voorafgaande rechterlijke machtiging en ook de omringende procedurele waarborgen beperkter zijn (zoals de eisen aan het verslag van het binnentreden en het toezenden daarvan aan de rechter-commissaris). De Straatsburgse jurisprudentie laat echter zien dat er serieus werk moet worden gemaakt van de waarborgen terzake, bij voorkeur dus door een voorafgaande rechterlijke machtiging (ook blijkend uit de genoemde artikel 6 EVRM-jurisprudentie) en anders door passende compenserende maatregelen achteraf (onder meer ook ten aanzien van de vernietiging van ter plaatse gemaakte kopieën wanneer het binnentreden achteraf onrechtmatig zou blijken). De Nederlandse wetgeving op het punt van het binnentreden in ondernemingen zou daarom nog eens goed tegen het licht moeten worden gehouden van deze Straatsburgse eisen. Het zou de voorkeur genieten een voorafgaande rechterlijke machtiging te eisen, zoals nu al voorzien bij het binnentreden van woningen. En anders zou er ten minste moeten worden voorzien in passende waarborgen achteraf (vgl. M.M. Slotboom, 'De NMa staat voor de deur. Maar waar is haar rechterlijke machtiging?', *M&M* 2012, p. 110-115; R. Stijnen in: *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Studie naar aanleiding van de agenda voor de rechtspraak, Deventer: Kluwer 2014, p. 103-116). T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2015/30

EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

4 februari 2014, nr. 29907/07 en 29932/07
(I. Karakaş, G. Raimondi, D. Popović, A. Sajó, N. Vučinić, P. Pinto de Albuquerque, H. Keller)
m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 6 EVRM; art. 1 EP EVRM

ECLI:NL:XX:2014:580

Rechtsgang is onvoorzienbaar geblokkeerd door een verandering van interpretatie van

de wet door de hoogste bestuursrechter. Daardoor konden klagers hun pensioenrechten niet meer in rechte zekerstellen. Schending van artikel 6 EVRM en 1 EP EVRM.

Klagers in deze twee zaken zijn Italiaanse artsen die tussen 1983 en 1997 op basis van een tijdelijk oproepcontract hebben gewerkt bij de polikliniek Federico II van de Universiteit van Napels. Zij kregen vervolgens een aanstelling voor onbepaalde tijd. Andere artsen, die zich in dezelfde situatie bevonden, hebben met succes bij de bestuursrechter tot aan de Raad van State geprocedeerd voor de vaststelling van het bestaan van een vast contract, ook voor de eerdere periode, teneinde de daarbij horende pensioenrechten te verzekeren. De Universiteit van Napels hield zich aan deze rechterlijke uitspraak. Klagers hebben nadien vergelijkbare procedures gestart bij de bestuursrechter. In eerste aanleg is hun verzoek toegewezen. Hierbij merkt de regionale bestuursrechter op dat hij op grond van artikel 63 lid 4 van Wet nr. 165 van 30 maart 2001 (de Wet) de bevoegde rechter is op het gebied van arbeidsgeschillen in de publieke sector. Nadat de universiteit hoger beroep heeft ingesteld, vernietigt de Raad van State de uitspraak van de lagere rechter en verklaart de zaak niet-ontvankelijk. De Raad van State acht artikel 63, vierde lid, van de Wet niet van toepassing, omdat de taken van de artsen niet vergelijkbaar zouden zijn met de (publiekrechtelijke) werkzaamheden van de arts-onderzoekers die verbonden zijn aan de universiteit. De Raad van State past daarom artikel 69 lid 7 van de Wet toe. Volgens de Raad van State moet deze bepaling zo worden begrepen dat arbeidsgeschillen, gerelateerd aan de werkperiode van vóór 1998, niet meer ontvankelijk verklaard kunnen worden indien de zaak niet vóór 15 september 2000 aanhangig is gemaakt. In eerdere jurisprudentie werd dit artikel nog anders geïnterpreteerd. Het artikel werd zo gelezen dat arbeidsgeschillen alleen door de bestuursrechter ontvankelijk verklaard kunnen worden, indien zij vóór 15 september 2000 aanhangig zijn gemaakt. Is het geschil na 15 september 2000 aanhangig gemaakt, dan kan de zaak volgens die interpretatie alleen ontvankelijk worden verklaard door de arbeidsrechter. De ratio achter de gewijzigde interpretatie is dat de arbeidsrechter zich niet meer hoeft uit te laten over geschillen die een periode bestrijken (van vóór 1998) waarin hij destijds niet de bevoegde rechter was. Aangezien de klagers de procedure in 2004 hebben gestart, zijn zij bij de bestuursrechter noch bij de arbeidsrechter ontvankelijk.

Klagers wendden zich tot het EHRM en beroepen zich op artikel 6 lid 1 EVRM en artikel 1 EP EVRM. Het Hof overweegt dat de klagers te goeder trouw naar de bestuursrechter zijn gestapt. Hun recht op een rechtsgang is op onvoorzienbare wijze onto-

men binnen een juridisch kader dat verschillend kan worden geïnterpreteerd. Het Hof neemt daarom, hoewel de wens van een goede bevoegdheidsafbakening tussen de bestuursrechter en de arbeidsrechter legitiem is, een schending aan van artikel 6 lid 1 EVRM.

Met betrekking tot artikel 1 EP EVRM overweegt het Hof dat de veranderde interpretatie de klagers het (in de oude interpretatie aanvaarde en door de bestuursrechter in eerste aanleg onderschreven) recht ontnam om via de arbeidsrechter een aanspraak te maken op de pensioenuitkeringen. Het Hof neemt daarom ook een schending aan van artikel 1 EP EVRM.

Mottola e.a. en Staibano e.a.,
tegen
Italië.

En droit

I. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention

20. Les requérants se plaignent de ne pas avoir eu accès à un tribunal pour obtenir la reconnaissance de l'existence d'une relation d'emploi public entre eux et l'université de Naples, et, par voie de conséquence, le versement des cotisations afférentes pour leur retraite.

Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, qui, en ses parties pertinentes, est ainsi libellé:

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

21. Le Gouvernement combat la thèse des requérants.

A. Sur la recevabilité

22. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

23. Le Gouvernement observe que les requérants ont disposé de plus de trois ans — et donc d'un laps de temps suffisant — pour introduire leur action en justice sans se heurter à la sanction de l'irrecevabilité, qu'ils encouraient seulement à partir du 16 septembre 2000. En effet, à partir de la publication du décret législatif n° 80 du 31 mars 1998 (ensuite transposé de façon substantielle-

ment inchangée dans le texte unifié sur l'emploi public), ils savaient ou auraient dû savoir que la date en question avait vocation à constituer le délai ultime et contraignant pour introduire toute action judiciaire se rapportant à des périodes de travail antérieures au 30 juin 1998.

24. Dans ces circonstances, le Gouvernement estime qu'on ne saurait déceler aucune entrave excessive au droit des requérants d'obtenir un examen sur le fond de leurs prétentions. Par ailleurs, les intéressés n'auraient pas pu obtenir la reconnaissance de l'existence d'une relation d'emploi public, mais seulement l'inclusion de la période travaillée à la vacation dans le calcul de leur retraite. Enfin, le Conseil d'État n'a pas posé de question de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle car cette dernière avait déjà, à plusieurs reprises, jugé infondées des questions analogues (voir notamment les ordonnances n°s 214 de 2004, 213 et 382 de 2205 et 197 de 2006).

b) Les requérants

25. Les requérants affirment qu'en matière de reconnaissance de l'existence d'un rapport de travail avec l'administration publique, le juge compétent est le juge administratif, et non le juge civil. Ils observent que l'interprétation donnée par le Conseil d'État de l'article 69 § 7 du texte unifié sur l'emploi public les a privés de toute possibilité de soumettre leurs doléances à un tribunal interne et d'obtenir une pension au titre de leurs périodes de travail en qualité de vacataires, ce qui s'analyserait en une entrave excessive à leur droit d'accès à la justice.

26. La décision du Conseil d'État a empêché les requérants de porter le débat devant la Cour constitutionnelle, alors que la question de constitutionnalité qu'ils soulevaient à titre incident était nouvelle et délicate. Ils avaient bien excipé de l'inconstitutionnalité de l'article 69 § 7 précité, mais le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur leur exception.

2. Appréciation de la Cour

27. La Cour rappelle que le 'droit à un tribunal', dont le droit d'accès — à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile — constitue un aspect, n'est pas absolu, mais qu'il peut donner lieu à des limitations implicitement admises. Néanmoins, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Khalfaoui c. France*, n° 34791/97, §§ 35-36, CEDH

1999-IX; *Papon c. France*, n° 54210/00, § 90, CEDH 2002-VII; et *Pennino c. Italie*, n° 43892/04, § 73, 24 septembre 2013; voir également le rappel des principes pertinents dans *Fayed c. Royaume-Uni*, 21 septembre 1994, § 65, série A n° 294-B).

28. La Cour observe que l'irrecevabilité du recours administratif des requérants était la conséquence de l'application des règles sur la répartition des compétences et les délais de procédure prévues à l'article 69 § 7 du texte unifié sur l'emploi public. Cette disposition poursuivait un but d'intérêt général, en l'occurrence celui d'une répartition cohérente et rationnelle de la compétence en matière de 'rapport d'emploi public' entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires. Par ailleurs, la fixation de délais de procédure poursuivait le but légitime d'assurer une bonne administration de la justice.

29. La Cour rappelle également que c'est d'abord aux autorités nationales, et tout spécialement, aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter le droit interne, et qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre interprétation du droit à la leur en l'absence d'arbitraire. C'est particulièrement vrai s'agissant de l'interprétation par les tribunaux des règles de nature procédurale telles que les délais régissant l'introduction de recours. C'est en principe aux juridictions internes de veiller à l'observation des règles de délai dans le déroulement de leurs propres procédures (*Tejedor García c. Espagne*, 16 décembre 1997, § 31, *Recueil* 1997-VIII).

30. Il n'en demeure pas moins que les requérants, qui avaient saisi les juridictions administratives de bonne foi et dans un cadre légal pouvant donner lieu à une pluralité d'interprétations, ont été privés de la possibilité de réintroduire leurs recours devant la juridiction finalement considérée comme compétente, à savoir le juge du travail (voir également, dans le cadre de l'examen du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, les paragraphes 54-56 ci-après).

31. Leur droit d'accès à un tribunal s'en est trouvé atteint dans sa substance. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. Sur la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1

32. Les requérants se plaignent d'avoir été privés de leur droit à pension pour la période travaillée en qualité de vacataires, leur recours administratif ayant échoué sur les conditions de recevabilité imposées.

Ils invoquent 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 publi-

que 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 États 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."

33. Le Gouvernement conteste la thèse des requérants.

34. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

A. Arguments des parties

1. Le Gouvernement

35. Le Gouvernement fait observer que la situation des médecins vacataires avait été marquée par des problèmes juridiques. En effet, certaines universités publiques utilisaient lesdits médecins en dehors du cadre d'une relation d'emploi, pour faire face à des nécessités dans des situations où il était impossible d'attendre l'issue d'un concours de recrutement. En novembre 1997, l'université de Naples avait offert aux médecins vacataires un contrat de travail pour une durée de trois ans. Cette offre fut refusée par une partie de ses destinataires, qui ne voulaient pas renoncer à la possibilité de collaborer avec d'autres entités.

36. A la lumière de ce qui précède, le Gouvernement estime qu'en ce qui concerne la prise en compte, pour le calcul de la retraite, de la période travaillée à la vacation, les requérants n'étaient pas titulaires d'un 'bien' au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, mais d'une simple 'espérance protégée par la possibilité d'obtenir la vérification judiciaire de leur droit' supposé, possibilité à exercer jusqu'au 15 septembre 2000. Aucune charge excessive et exorbitante ne leur a donc selon lui été imposée, et la limitation qu'ils ont soufferte correspondait à un intérêt collectif.

2. Les requérants

37. Les requérants contestent l'interprétation donnée par le Conseil d'État de l'article 69 § 7 du texte unifié sur l'emploi public et allèguent que, selon la Cour constitutionnelle, le droit à pension n'est sujet à aucune prescription. Il serait donc contraire à la Constitution d'imposer un délai de forclusion de trois ans (inférieur au délai normal de cinq ans) pour en réclamer la juste mise en œuvre. Ce délai de forclusion aurait en l'espèce fonctionné comme un délai de prescription: les juridictions civiles ne peuvent plus se prononcer sur la demande des requérants pour des raisons

de tardivité, tandis que les juridictions administratives ne sont plus compétentes pour en connaître.

38. Les requérants rappellent qu'une créance relative à un droit à pension peut constituer un 'bien' au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 si elle est suffisamment établie pour être exigible (*Pravednaya c. Russie*, n° 69529/01, § 38, 18 novembre 2004). En l'espèce, l'obligation de versement par leur employeur des cotisations pour leur retraite avait une base suffisante en droit interne et était confirmée par une jurisprudence bien établie. La décision du Conseil d'État aurait donc porté atteinte à leurs biens en réduisant leur droit de créance à néant.

39. De plus, l'État n'aurait pas respecté le juste équilibre devant régner entre les exigences de l'intérêt général et la protection des droits fondamentaux des requérants car l'interprétation du Conseil d'État a privé une catégorie entière d'individus de leur droit à pension pour la période de travail rémunérée à la vacation, les obligeant par-là à supporter une charge excessive et exorbitante.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la question de savoir si les requérants étaient titulaires d'un 'bien'

a) Principes généraux

40. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses 'biens' au sens de cette disposition. La notion de 'biens' peut recouvrir tant des 'biens actuels' que des valeurs patrimoniales, y compris, dans certaines situations bien définies, des créances. Pour qu'une créance puisse être considérée comme une 'valeur patrimoniale' tombant sous le coup de l'article 1 du Protocole n° 1, il faut que le titulaire de la créance démontre que celle-ci a une base suffisante en droit interne, par exemple qu'elle est confirmée par une jurisprudence bien établie des tribunaux. Dès lors que cela est acquis, peut entrer en jeu la notion d'« espérance légitime » (*Maurice c. France* [GC], n° 11810/03, § 63, CEDH 2005-IX).

41. L'article 1 du Protocole n° 1 ne garantit pas un droit à acquérir des biens (*Van der Mussele c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 48, série A n° 70; *Slivenko c. Lettonie* (déc.) [GC], n° 48321/99, § 121, CEDH 2002-II; et *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35 b), CEDH 2004-IX). De plus, il ne saurait s'interpréter comme ouvrant aux personnes qui ont cotisé à un régime de sécurité sociale le droit à une pension d'un montant

déterminé (voir, par exemple, *Domalewski c. Pologne* (déc.), n° 34610/97, CEDH 1999-V; *Janković c. Croatie* (déc.), n° 43440/98, CEDH 2000-X; et *Kjartan Ásmundsson c. Islande*, n° 60669/00, § 39, CEDH 2004-IX). Cependant, une créance concernant une pension peut constituer un 'bien' au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 lorsqu'elle a une base suffisante en droit national, par exemple lorsqu'elle est confirmée par un jugement définitif (*Pravednaya*, précité, §§ 37-39; *Maggio et autres c. Italie*, n° 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 et 56001/08, § 55, 31 mai 2011; et *Varesi et autres c. Italie* (déc.), n° 49407/08, § 35, 12 mars 2013).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

42. La Cour relève que, ayant travaillé pour l'université de Naples sur la base de contrats à durée déterminée ayant pour objet l'exercice d'une activité professionnelle rémunérée à la vacation (paragraphe 6 ci-dessus), les requérants n'avaient normalement pas droit au versement des contributions pour la sécurité sociale et la retraite. Cependant, plusieurs autres médecins se trouvant dans une situation analogue à la leur avaient obtenu des juridictions administratives la reconnaissance de l'existence entre eux et l'université d'un rapport de travail à durée indéterminée, avec pour conséquence le droit pour eux au versement des cotisations pour leur retraite. L'université de Naples s'était pliée à ces décisions de justice (paragraphe 7 ci-dessus).

43. Dans l'affaire des requérants, cette jurisprudence a dans un premier temps été confirmée par le TAR, qui a réaffirmé que le rapport qui liait l'université aux médecins travaillant en tant que vacataires était un rapport d'emploi public donnant droit au versement des contributions sociales de la part de l'employeur (paragraphe 9 et 13 ci-dessus). Les sections réunies du Conseil d'État lui-même ont aussi souscrit à cette thèse au sujet d'un médecin vacataire qui avait introduit son recours avant le 15 septembre 2000 (paragraphe 19 ci-dessus).

44. Dans ces circonstances, la Cour estime que la créance des requérants concernant leurs droits à pension avait une base suffisante en droit interne, en ce qu'elle était confirmée par une jurisprudence bien établie des tribunaux. Dès lors, ils avaient une espérance légitime de se voir reconnaître, à l'instar de leurs collègues, le droit au versement, par l'université de Naples, des cotisations de retraite. Ils pouvaient donc passer pour titulaires d'un 'bien' au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Partant, cette disposition trouve à s'appliquer en l'espèce.

2. *Sur l'existence d'une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens*

45. La Cour relève qu'en annulant pour cause d'irrecevabilité de leur action le jugement du TAR favorable aux intéressés tout en sachant que le délai pour réintroduire une action aux mêmes fins devant les juridictions civiles avait désormais expiré, le Conseil d'État les a de facto privés de toute possibilité de faire valoir leur droit au versement des cotisations de retraite relatives à la période travaillée sous le statut de vacataire.

46. Il y a donc eu une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens.

3. *Sur la justification de l'ingérence*

a) *Principes généraux*

47. L'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale. De plus, une telle ingérence n'est justifiée que si elle poursuit un intérêt public (ou général) légitime. Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est 'd'utilité publique'. Dans le mécanisme de protection créé par la Convention, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines auxquels s'étendent les garanties de la Convention (*Wieczorek c. Pologne*, n° 18176/05, § 59, 8 décembre 2009).

48. L'article 1 du Protocole n° 1 exige également, pour toute ingérence, un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Jahn et autres c. Allemagne* [GC], n°s 46720/99, 72203/01 et 72552/01, §§ 81-94, CEDH 2005-VI). Ce juste équilibre est rompu si la personne concernée doit supporter une charge excessive et exorbitante (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, §§ 69-74, série A n° 52, et *Maggio et autres*, précité, § 57). A cet égard, il faut souligner que l'incertitude — législative, administrative, ou tenant aux pratiques des autorités — est un facteur qu'il faut prendre en compte pour apprécier la conduite de l'État. En effet, lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu, les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence (*Vasilescu c. Roumanie*, 22 mai 1998, § 51, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, et *Archidiocèse catholique d'Alba Iulia c. Roumanie*, n° 33003/03, § 90, 25 septembre 2012).

49. Lorsque le montant d'une prestation sociale est réduit ou annulé, il peut y avoir une ingérence dans le droit au respect des biens qui nécessite d'être justifiée (*Kjartan Ásmundsson*, précité, § 40; *Rasmussen c. Pologne*, n° 38886/05, § 71, 28 avril 2009; *Maggio et autres*, précité, § 58; et *Varesi et autres*, décision précitée, § 38).

b) *Application de ces principes au cas d'espèce*

50. En l'espèce, l'ingérence litigieuse avait une base légale en droit interne, l'article 69 § 7 du texte unifié sur l'emploi public (paragraphe 10 ci-dessus). Cette disposition poursuivait un but d'intérêt général, en l'occurrence celui d'une répartition cohérente et rationnelle de la compétence en matière de 'rapport d'emploi public' entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires. En particulier, ces dernières étaient compétentes pour tout litige concernant les périodes de travail postérieures au 30 juin 1998. Lorsque, comme en l'espèce, un litige concernait une période de travail antérieure à cette date, l'affaire était dévolue au juge administratif, mais seulement à la condition que le recours y relatif ait été introduit avant le 15 septembre 2000. Le non-respect de ce délai était sanctionné par l'irrecevabilité du recours.

51. La Cour estime que la fixation de délais de procédure a pour objet une bonne administration de la justice et est donc conforme à l'intérêt général. Par ailleurs, les requérants avaient cessé leur collaboration comme vacataires avec l'université de Naples au plus tard en 1997, et les dispositions codifiées par le texte unifié sur l'emploi public étaient entrées en vigueur entre 1993 et 1998 (paragraphe 10 ci-dessus). Le délai pour saisir les juridictions administratives, fixé au 15 septembre 2000, n'était donc pas excessivement court. Or, il n'est pas contesté par les parties que les intéressés n'ont pas respecté le délai en question, et les requérants n'ont pas invoqué l'existence d'obstacles qui les auraient empêchés d'introduire leur recours devant le TAR en temps utile.

52. Il n'en demeure pas moins que des incertitudes persistaient quant à l'applicabilité du délai litigieux à l'affaire des requérants. En effet, le texte unifié sur l'emploi public contenait également une autre disposition, l'article 63 § 4, qui, lu en conjonction avec l'article 3, attribuait à la compétence exclusive du juge administratif les litiges relatifs aux rapports de travail des chercheurs universitaires. S'appuyant sur cette disposition, le TAR s'était estimé compétent pour connaître de l'affaire des requérants, et ce indépendamment du respect du délai précité. Le TAR avait en effet considéré que les tâches assignées aux requérants

étaient comparables à celles des chercheurs universitaires (paragraphe 11 et 12 ci-dessus).

53. A la suite de l'appel de l'université (paragraphe 14 ci-dessus), la sixième section du Conseil d'État s'est dessaisie en faveur des chambres réunies, au motif que l'affaire posait des questions d'intérêt général en matière de compétence des juridictions administratives (paragraphe 15 ci-dessus). Par là même, la sixième section a reconnu être en présence d'un point de droit présentant une certaine complexité et nécessitant des clarifications.

54. Dans l'exercice de la mission d'interpréter et d'appliquer le droit interne qui est la leur, les chambres réunies du Conseil d'État ont estimé que les requérants ne pouvaient pas être assimilés aux chercheurs universitaires et que le délai expirant le 15 septembre 2000 trouvait à s'appliquer à leur recours (paragraphe 17 et 18 ci-dessus). La Cour ne saurait critiquer une telle interprétation, qui n'apparaît ni manifestement illogique ni arbitraire.

55. Il n'en demeure pas moins que les requérants avaient saisi les juridictions administratives en toute bonne foi et sur la base d'une interprétation plausible des règles sur la répartition des compétences. Par ailleurs, la jurisprudence interne leur garantissait une protection en cas de déclaration d'irrecevabilité de leur recours, car il était admis qu'un recours tardif devant le juge administratif pouvait être réintroduit devant les juridictions judiciaires (paragraphe 17 ci-dessus). Il s'agissait d'une garantie importante, visant à assurer une voie pour faire valoir ses droits patrimoniaux au justiciable qui, dans un cadre légal pouvant donner lieu à des interprétations divergentes, s'était adressé à une juridiction incompétente.

56. Toutefois, cette garantie a été effacée par une jurisprudence postérieure, qui a été suivie par le Conseil d'État dans l'affaire des requérants. Selon cette nouvelle interprétation, le non-respect du délai ouvert jusqu'au 15 septembre 2000 pour saisir les juridictions administratives entraînait la perte définitive du droit de faire valoir les prétentions contenues dans le recours, y compris devant les juridictions ordinaires (paragraphe 17 ci-dessus).

57. En conséquence de ce revirement de jurisprudence, les requérants ont été privés de toute possibilité d'obtenir une décision de justice reconnaissant leur droit au versement des contributions sociales — et donc leurs droits corrélatifs en termes de pension de retraite — pour la période travaillée par eux en tant que vacataires pour l'université de Naples.

4. Conclusion

58. Compte tenu des incertitudes pouvant subsister quant à l'interprétation des dispositions pertinentes du texte unifié sur l'emploi public, la Cour considère que l'État n'a pas ménagé un juste équilibre entre les intérêts publics et privés en jeu, et que la décision du Conseil d'État a vidé de toute substance l'espérance légitime des requérants de voir reconnaître leurs droits à pension. Les intéressés ont donc dû supporter une charge excessive et exorbitante, ce qui a emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

III. Sur la violation alléguée de l'article 14 de la Convention, combiné avec les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1

59. Les requérants se plaignent de la différence de traitement qu'ils ont subie par rapport à d'autres médecins vacataires de l'université de Naples qui, eux, ont obtenu la reconnaissance de leur droit au versement des cotisations pour la retraite.

Ils invoquent l'article 14 de la Convention, lu en conjonction avec les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1.

L'article 14 se lit comme suit:

"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."

60. Le Gouvernement combat la thèse des requérants.

61. La Cour relève que ce grief est lié à ceux examinés ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

A. Arguments des parties

1. Le Gouvernement

62. Le Gouvernement considère que les requérants n'ont subi aucune discrimination vis-à-vis de ceux de leurs collègues qui ont introduit une action en justice en temps utile et obtenu gain de cause.

2. Les requérants

63. Les requérants observent que d'autres personnes se trouvant dans une situation similaire à la leur ont pu bénéficier de leurs droits à pension pour la période travaillée à la vacation. Cette différence de traitement est basée sur un délai de forclusion dont l'institution était selon eux contraire à la Constitution et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. A leurs yeux ce délai

n'était ni raisonnable ni objectivement justifié, car il portait atteinte à un droit imprescriptible.

B. *Appréciation de la Cour*

64. Eu égard aux conclusions auxquelles elle est parvenue sous l'angle des articles 1 du Protocole n° 1 et 6 § 1 de la Convention (paragraphe 31 et 58 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec les deux dispositions précitées.

IV. *Sur l'application de l'article 41 de la Convention*

65. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

“Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.”

66. Les requérants réclament 253 500 EUR chacun (soit une somme totale de 2 788 500 EUR pour l'ensemble des requêtes) au titre du préjudice matériel qu'ils auraient subi. Ce montant est calculé sur la base de la feuille de paie du personnel de l'administration publique de rang comparable à celui des requérants. Ils se réservent de préciser leurs prétentions sur la base d'un rapport d'expertise comptable. A titre subsidiaire, ils demandent à la Cour de nommer d'office un expert.

67. Les requérants considèrent en outre avoir subi un préjudice moral et demandent 10 000 EUR chacun (soit une somme totale de 110 000 EUR pour l'ensemble des requêtes) à ce titre.

68. Les requérants sollicitent enfin le remboursement des frais et dépens engagés tant devant les juridictions internes que devant la Cour. Ils demandent à la Cour d'en fixer le montant en équité.

69. Le Gouvernement estime qu'il serait erroné de se fonder, comme le font les requérants, sur la feuille de paie du personnel de l'administration publique, car le seul bénéfice auquel pouvaient prétendre les médecins vacataires se limitait à la prise en compte de la période travaillée en cette qualité dans le calcul de leurs droits à pension pour la retraite.

70. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure, compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et les requérants parviennent à un accord.

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

1. *Déclare* la requête recevable;
 2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention;
 3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1;
 4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 14 de la Convention, combiné avec les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1;
 5. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état;
- en conséquence,
- a) *la réserve en entier;*
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit, dans le délai de trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et délègue à la présidente de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 4 février 2014, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Noot

1. Deze uitspraak laat zien dat rechters in beginsel alle ruimte hebben om vaste jurisprudentie te wijzigen. Als dit er echter toe leidt dat een partij die te goeder trouw bij een bepaalde rechter procedeert uiteindelijk bij geen enkele rechterlijke instantie ontvankelijk is, moet worden voorzien in rechterlijk overgangsrecht teneinde dit gevolg te voorkomen. Het Hof baseert deze regel op zowel artikel 6 EVRM (recht op toegang tot de rechter) als op artikel 1 EP EVRM (recht op eigendom). Bij beide aspecten is cruciaal dat sprake was van handelen te goeder trouw c.q. gerechtvaardigde verwachtingen ten aanzien van de te kiezen rechtsgang teneinde een bepaald recht af te dwingen. In casu werden de klagers op het verkeerde been gezet door de interpretatie door de Raad van State van een nieuwe wettelijke regeling inzake een herverdeling van de competentie tussen de gewone (arbeids)rechter en de bestuursrechter (in de visie van de Raad van State vallen de geschillen van de klagers inzake hun arbeidsverhouding met de universiteit niet meer — anders dan angenommen door de bestuursrechter in eerste aanleg — onder de competentie van de bestuursrechter, nu het niet

gaat om een publiekrechtelijke aanstelling bij de universiteit). Daarnaast werden zij benadeeld door een bijstelling van de daarvoor op dit terrein gangbare rechtspraak dat de betrokkenen uiteindelijk altijd bij een rechter (namelijk de gewone (arbeids)rechter) terecht konden, ongeacht de gestelde ontvankelijkheidstermijnen, zodat zij niet beroofd zouden kunnen worden van hun recht op toegang tot de rechter. De consequentie van de uitspraak van de Raad van State was daarmee dat klagers inmiddels ook niet meer terecht konden bij de gewone rechter. Door deze jurisprudentiële onduidelijkheid is volgens het Hof klagers de mogelijkheid ontnomen om hun claim inzake pensioenrechten aan de rechter voor te leggen, hetgeen in casu dus zowel strijd met artikel 6 EVRM als artikel 1 EP EVRM oplevert.

2. In Nederland zou dit probleem zich niet voor hoeven doen, nu er op grond van vaste jurisprudentie van de civiele rechter altijd toegang is tot deze rechter wanneer geen andere met voldoende rechtswaARBorgen omklede rechtsgang openstaat (vgl. HR 20 november 1987, AB 1988/117, m.nt. F.H. van der Burg). Hooguit zouden verjaringstermijnen daarbij een obstakel kunnen vormen. Mocht dat het geval zijn dan zou mede in het licht van de hier opgenomen uitspraak kunnen worden betoogd dat de verjaringsregeling verdragsconform moet worden toegepast teneinde het recht op toegang tot de rechter (en de handhaving van het eigendomsrecht) niet illusoir te maken (vgl. ook EHRM 11 maart 2014, *Howald Moor e.a. t. Zwitserland*, JAR 2014/127). Overigens zijn Nederlandse (bestuurs)rechters zich meestal bewust van overgangsrechtelijke problemen indien een jurisprudentiewijziging aan de orde is (zie voor een voorbeeld waar daarover discussie kan bestaan CRvB 10 april 2009, *USZ 2009/165*), maar het kan geen kwaad dat nu ook sprake is van een verdragsrechtelijk correctiemechanisme voor het geval er terzake toch problemen ontstaan.

3. Deze uitspraak is ook gepubliceerd in *EHRC 2014/102*.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2015/31

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

26 november 2014, nr. 201311702/1/A3
(Mrs. C.J. Borman, A.B.M. Hent, A. Hammerstein)
m.nt. B. van der Vorm*

Art. 3 Wet Bibob; art. 8:29 Awb

* Docent straf(proces)recht Tilburg University.

ECLI:NL:RVS:2014:4235

Weigering exploitatievergunning ten behoeve van een horeca-inrichting. Sprake van een zakelijk samenwerkingsverband. Weigering toestemming kennisneming advies Afdeling

Appellant heeft geen toestemming gegeven om mede op grond van het advies uitspraak te doen, zodat de Afdeling bij de beoordeling van het hoger beroep geen kennis van het advies heeft kunnen nemen.

Appellant betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het advies, wegens de omstandigheid dat het Bureau de juistheid van de daarin vermelde informatie niet heeft gecontroleerd, op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

Dit betoog faalt, omdat de Afdeling, mede gezien hetgeen hiervoor onder 4 is overwogen, niet heeft kunnen vaststellen dat het advies op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 26 november 2013 in zaak nr. 13/676 in het geding tussen:

appellant,
en
de burgemeester van Enschede.

Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2012 heeft de burgemeester geweigerd appellant krachtens de Drank- en Horecawet (hierna: de DHW) een vergunning te verlenen voor de exploitatie van bedrijf Q in het pand aan de (adres) te Enschede.

Bij besluit van 15 maart 2013 heeft de burgemeester, voor zover thans van belang, het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 november 2013 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

Bij beslissing van 23 april 2014 heeft de enkelvoudige kamer van de Afdeling de door de burgemeester verzochte beperkte kennisneming van het advies van 30 juli 2012, dat het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: het Bureau) op verzoek van de burgemeester heeft uitgebracht (hierna: het advies), gerechtvaardigd geoordeeld. De Afdeling