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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 27760/13
Christina-Maria-Inta BALANOU
contre la Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 28 avril 2020 en un comité composé de :

Aleš Pejchal, *président*,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Jovan Ilievski, *juges*,

et de Renata Degener, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 avril 2013,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, M^me^ Christina-Maria-Inta Balanou, est une ressortissante grecque née en 1951 et résidant à Athènes. Elle a été représentée devant la Cour par M^e^ S. Asimakopoulou et M^e^ A. Lappa, avocats exerçant respectivement à Athènes et à Glyka Nera.

2. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par le délégué de son agent, M. K. Georgiadis, assesseur auprès du Conseil juridique de l'État.

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. La requérante est une diplomate à la retraite. Elle prit ses fonctions le 20 mai 1977 et démissionna le 1^er^ juillet 2011. Le Conseil suprême du service du ministère des Affaires étrangères (*Ανώτατο Υπηρεσιακό Συμβούλιο* – « le Conseil suprême ») procéda à de nombreuses reprises à l'appréciation de la requérante en vue d'émettre un avis pour une promotion

de l'intéressée au grade de ministre plénipotentiaire, échelon B, mais son avis fut à chaque fois défavorable.

1. Les procédures judiciaires ayant abouti à la promotion rétroactive de la requérante

5. Par l'arrêt n° 4555/2001, le Conseil d'État annula un acte du Conseil des ministres (du 17 décembre 1999) qui refusait de promouvoir la requérante au grade de ministre plénipotentiaire, échelon B, ainsi qu'un décret présidentiel (du 30 décembre 1999) qui refusait également de promouvoir l'intéressée à ce grade, et il renvoya l'affaire à l'administration afin qu'elle procédât à une nouvelle appréciation.

6. Le 5 décembre 2002, le cas de la requérante fut soumis au Conseil suprême, qui émit une nouvelle fois un avis négatif. Le 10 avril 2003, le Conseil des ministres jugea que l'intéressée ne remplissait pas les conditions pour être promue au grade précité. Saisi par la requérante, le Conseil d'État annula la décision du Conseil des ministres et renvoya à nouveau l'affaire à l'administration (arrêt n° 1560/2009).

7. Le 1er septembre 2009, le Conseil suprême se prononça une nouvelle fois contre la promotion de la requérante. Le 12 novembre 2009, celle-ci demanda au ministre des Affaires étrangères de la promouvoir rétroactivement à compter du 7 janvier 2000 au grade de ministre plénipotentiaire, échelon B. Le ministre ayant opposé un refus à cette demande, la requérante saisit la cour administrative d'appel d'Athènes le 20 décembre 2011d'un recours en annulation de cette décision.

8. Le 14 septembre 2012, la cour administrative d'appel rendit l'arrêt n° 2203/2012 par lequel elle annulait pour défaut de motivation suffisante le refus du ministre. Elle constata que pour la troisième fois consécutive l'administration n'avait pas suffisamment motivé sa décision concernant l'appréciation pour l'année 2000 et lui renvoya l'affaire avec l'injonction de promouvoir la requérante au grade de ministre plénipotentiaire, échelon B, avec effet rétroactif à compter du 7 janvier 2000.

9. La cour administrative d'appel se fonda sur une jurisprudence bien établie selon laquelle, lorsque l'administration se trouvait dans l'impossibilité de motiver suffisamment ses décisions relatives à l'appréciation professionnelle d'un agent et au refus consécutif de le promouvoir, elle dépassait les limites de son pouvoir d'appréciation. D'après cette jurisprudence, la juridiction administrative se reconnaissait dans ce cas la possibilité non seulement d'annuler l'acte contesté mais aussi d'ordonner à l'administration de promouvoir l'intéressé au poste sollicité.

10. Par un décret présidentiel du 8 février 2013, publié au Journal officiel du 11 février 2013, la requérante fut promue, rétroactivement à compter du 7 janvier 2000, au grade de ministre plénipotentiaire, échelon B. Par un nouveau décret présidentiel du 16 mai 2013, publié au Journal officiel du 11 juin 2013, elle fut promue, rétroactivement à compter du

14 mai 2003, au grade de ministre plénipotentiaire, échelon A. Le 1er octobre 2013, la Comptabilité générale de l'État calcula la différence entre le salaire perçu par la requérante avant sa promotion et celui correspondant au nouveau grade de ministre plénipotentiaire, échelon B, à compter du 7 janvier 2000, puis entre le salaire correspondant à ce dernier et celui correspondant au nouveau grade de ministre plénipotentiaire, échelon A, à compter du 14 mai 2003, ce qui représentait une somme totale de 100 994,68 euros (EUR), qui fut versée sur le compte bancaire de l'intéressée le 16 décembre 2013.

2. Les autres procédures judiciaires afférentes à la non-inclusion de la requérante sur la liste des diplomates promus au grade de ministre plénipotentiaire

11. Entre le premier refus opposé à la demande de la requérante et la promotion de celle-ci, le Conseil d'État annula à six reprises pour défaut de motivation suffisante d'autres actes du Conseil des ministres et d'autres décrets présidentiels qui n'incluaient pas la requérante sur la liste des diplomates promus au grade de ministre plénipotentiaire, échelon B, et il renvoya à chaque fois l'affaire à l'administration. Plus précisément :

– par l'arrêt no 1870/2003, le Conseil d'État annula un acte du Conseil des ministres du 23 août 2001 et un décret présidentiel du 14 septembre 2001 ;

– par l'arrêt no 2054/2007, le Conseil d'État annula un acte du Conseil des ministres du 10 août 2004 et un décret présidentiel du 23 août 2004 ; à la suite de cette annulation, le Conseil suprême se prononça contre la promotion de la requérante par deux décisions rendues respectivement le 17 et le 23 juillet 2009, et, au motif que la procédure était devenue sans objet, la cour administrative d'appel estima ne pas devoir statuer sur les recours qui avaient été introduits par la requérante contre ces décisions (arrêts nos 2773/2013 et 2774/2013) ;

– par l'arrêt no 1559/2009, le Conseil d'État annula un acte du Conseil des ministres du 23 janvier 2003 et un décret présidentiel du 19 février 2003 ; à la suite de cette annulation, le Conseil suprême se prononça par une décision du 1er septembre 2009 contre la promotion de la requérante, et la cour administrative d'appel estima ne pas devoir statuer sur le recours que la requérante avait introduit, considérant que la procédure était devenue sans objet (arrêt no 2771/2013) ;

– par l'arrêt no 2318/2011, le Conseil d'État annula un acte du Conseil des ministres du 22 décembre 2005 et un décret présidentiel du 31 décembre 2005 ;

– par l'arrêt no 2319/2011, le Conseil d'État annula un acte du Conseil des ministres du 19 septembre 2005 et deux décrets présidentiels des 14 et 30 septembre 2005 ;

– par l'arrêt n° 2320/2011, le Conseil d'État annula un procès-verbal du Conseil suprême du service du ministère des Affaires étrangères du 27 juin 2007 et un décret présidentiel du 20 juillet 2007.

12. En outre, en ce qui concerne le refus de l'administration de promouvoir la requérante pour les années 2006, 2008, 2009 et 2011, la cour administrative d'appel, saisie par la requérante, estima ne pas devoir se prononcer sur les recours introduits par celle-ci, car la procédure était devenue sans objet (arrêts n^{os} 2777/2013, 2779/2013, 2780/2013, 2776/2013 et 2781/2013).

B. Le droit et la pratique internes pertinents

13. Pour le droit et la pratique internes pertinents, il convient de se référer à l'arrêt *Galanopoulos c. Grèce* (n° 11949/09, §§ 25-28, 19 décembre 2013).

GRIEFS

14. La requérante se plaint de violations des articles 6 § 1, 8 et 13 de la Convention ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

EN DROIT

15. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint tout d'abord d'une atteinte à son droit à une protection judiciaire effective de ses droits de caractère civil à raison du refus de l'administration de se conformer aux arrêts du Conseil d'État ayant annulé pour défaut de motivation suffisante les actes par lesquels l'administration refusait de la promouvoir et à raison du délai qui s'était écoulé entre la publication de l'arrêt n° 4355/2001 du Conseil d'État et celle du décret présidentiel du 8 février 2013. Invoquant l'article 13 de la Convention, elle allègue aussi n'avoir disposé d'aucun recours effectif au travers duquel elle aurait pu se plaindre de l'inexécution des arrêts du Conseil d'État. Sous l'angle de l'article 8 de la Convention, elle soutient que le refus de l'administration de se conformer aux arrêts des juridictions administratives a eu des répercussions sur sa vie professionnelle. Enfin, sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, elle argue qu'à la suite de l'arrêt n° 2203/2012 rendu par la cour administrative d'appel l'administration avait l'obligation, en premier lieu, de lui verser la différence de salaire qui résultait de ses promotions rétroactives et, en second lieu, de procéder à son appréciation pour l'octroi des échelons suivants.

Les dispositions invoquées par la requérante sont ainsi libellées dans leurs parties pertinentes en l'espèce :

Article 6 § 1 de la Convention

« 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 (...) »

Article 8 de la Convention

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée (...)

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Article 13 de la Convention

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Article 1 du Protocole n° 1 à la Convention

« 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. »

16. Estimant que la requérante ne peut plus se prétendre « victime » d'une violation de la Convention et qu'elle n'a pas épuisé les voies de recours internes, le Gouvernement invite la Cour à rejeter la requête.

17. En ce qui concerne le défaut allégué de la qualité de « victime », il soutient que non seulement la requérante a été promue au grade sollicité, mais qu'elle s'est vu verser la différence entre son salaire qu'elle percevait avant sa promotion et celui correspondant à son nouveau grade depuis l'an 2000.

18. Il ajoute, documents à l'appui, que la différence de salaire résultant des promotions rétroactives de la requérante a été versée à celle-ci le 16 décembre 2013, et non le 28 avril 2014 comme l'affirme l'intéressée. Il estime que si au moment de l'introduction de sa requête la requérante avait fourni cette information à la Cour, celle-ci n'aurait posé lors de la communication de l'affaire au Gouvernement ni les questions sous l'angle de l'article 6 ni celles sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1.

19. La requérante considère qu'elle continue d'être victime de la Convention. Elle soutient en premier lieu que, malgré un grand nombre d'arrêts en sa faveur qui annulaient les refus de l'administration de la promouvoir, elle avait dû attendre douze ans avant que la troisième annulation consécutive du refus de la promouvoir en 1999 ne fût prononcée et qu'elle ne pût bénéficier de la jurisprudence qui, indique-t-elle, permettait

à la juridiction compétente de se substituer à l'administration et d'enjoindre à celle-ci de lui accorder la promotion en question. Elle considère que pendant ce temps elle n'a pas été en mesure d'assumer les hautes responsabilités qui, selon elle, correspondaient à ses capacités et à ses compétences.

20. En deuxième lieu, elle allègue qu'à la suite de l'arrêt n° 2203/2012 rendu par la cour administrative d'appel l'administration aurait dû effacer toutes les conséquences qui étaient résultées, selon elle, de l'octroi tardif de sa promotion. Plus particulièrement, elle soutient que l'administration aurait dû examiner de manière rétroactive si elle remplissait les conditions requises pour l'obtention d'une promotion au grade d'ambassadeur, considérant qu'en 2008 elle totalisait un nombre d'années de service suffisant pour prétendre à une telle promotion. En outre, elle estime qu'au moment de son départ à la retraite l'administration aurait dû lui attribuer le titre de ministre plénipotentiaire honoraire afin qu'elle pût bénéficier des privilèges attachés à ce titre, comme par exemple la détention d'un passeport diplomatique.

21. La Cour rappelle qu'une décision ou mesure favorable au requérant ne suffit pas en principe à le priver de la qualité de « victime » aux fins de l'article 34 de la Convention, sauf si les autorités nationales reconnaissent, explicitement ou en substance, puis réparent la violation de la Convention (voir, par exemple, *Eckle c. Allemagne*, 15 juillet 1982, §§ 69 et suiv., série A n° 51, *Dalban c. Roumanie* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999-VI, et *Gäfgen c. Allemagne* [GC], n° 22978/05, § 115, CEDH 2010). En ce qui concerne la réparation « adéquate » et « suffisante » pour remédier au niveau interne à la violation d'un droit garanti par la Convention, la Cour considère généralement qu'elle dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, eu égard en particulier à la nature de la violation de la Convention qui se trouve en jeu (voir, par exemple, *Gäfgen*, précité, § 116).

22. En l'occurrence, la Cour relève que par une longue série d'arrêts le Conseil d'État a constaté que les différentes procédures administratives d'appréciation de la requérante qui avaient été mises en œuvre aux fins de décider de la promotion de celle-ci péchaient par défaut de motivation suffisante. En particulier, le Conseil d'État a estimé que dans le cadre de ces procédures l'administration n'était pas parvenue à suffisamment motiver ses décisions concluant que la requérante n'avait pas les aptitudes professionnelles nécessaires pour être promue au poste sollicité. En effet, à chaque fois que l'intéressée obtenait gain de cause devant le Conseil d'État, l'organe compétent du ministère des Affaires étrangères se réunissait pour émettre un nouvel avis, mais sans pour autant parvenir à adopter un acte suffisamment motivé. La Cour observe toutefois que l'administration n'avait pas l'obligation de promouvoir la requérante après les arrêts rendus par le Conseil d'État, celui-ci ayant à chaque fois renvoyé l'affaire à

l'administration aux fins d'une nouvelle appréciation des compétences de l'intéressée.

23. L'administration s'est vu enjoindre de promouvoir la requérante par l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel le 14 septembre 2012 à la suite de la procédure engagée par l'intéressée contre le premier acte du Conseil des ministres et contre le premier décret présidentiel (tous deux émis en décembre 1999) refusant de l'inclure sur la liste des diplomates promus au grade de ministre plénipotentiaire.

24. Or la Cour note qu'à la suite de cet arrêt la requérante a été promue, rétroactivement à compter du 7 janvier 2000, au grade de ministre plénipotentiaire, échelon B, par un décret présidentiel du 8 février 2013 publié au Journal officiel du 11 février 2013. Par un autre décret présidentiel du 16 mai 2013, publié au Journal officiel du 11 juin 2013, la requérante a de nouveau été promue, rétroactivement à compter du 14 mai 2003, au grade de ministre plénipotentiaire, échelon A.

25. Ainsi, en ce qui concerne le dommage prétendument subi par l'intéressée quant à l'évolution de sa carrière, la Cour estime que l'arrêt n° 2203/2012 et les mesures prises par la suite par l'administration ont remédié à la situation litigieuse. Elle ne partage pas l'argument de la requérante qui soutient qu'une exécution correcte de l'arrêt précité comportait l'obligation pour l'administration de procéder rétroactivement à son appréciation aux fins de sa promotion à des grades supérieurs : la requérante n'ayant pas exercé les fonctions à responsabilité auxquelles elle a été promue à la suite de l'arrêt de la cour administrative d'appel, la promotion à des grades encore supérieurs était purement spéculative.

26. En outre, il ressort des documents produits par le Gouvernement devant la Cour et établis par la direction des finances du ministère des Affaires étrangères et par la Comptabilité générale de l'État que pour la période du 7 janvier 2000 au 1er octobre 2011 la requérante s'est vu verser la différence de salaire résultant de sa promotion rétroactive à compter du 7 janvier 2000 au grade de ministre plénipotentiaire, échelon B, et à compter du 14 mai 2003, au grade de ministre plénipotentiaire, échelon A. Cette somme, qui s'élevait à 100 994,68 EUR, a été déposée sur le compte bancaire de l'intéressée le 16 décembre 2013, soit six mois environ après la publication au Journal officiel du 11 juin 2013 de la promotion de la requérante à l'échelon A et un peu plus d'un an après l'arrêt n° 2203/2012 du 14 septembre 2012. Si la requérante avait souhaité obtenir des sommes supplémentaires, telles une indemnité pour dommage moral ou des intérêts sur la différence de salaires qui lui a été versée, elle aurait sans doute saisi les juridictions administratives sur le fondement de l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, comme l'avait fait le requérant dans l'affaire *Galanopoulos* (arrêt précité), similaire à la présente espèce.

27. La Cour considère donc que la requérante, en ce qui concerne son indemnisation pour le dommage matériel allégué, ne peut se prévaloir de la qualité de « victime » au sens de l'article 34 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 4 juin 2020.

Renata Degener Greffière adjointe	Aleš Pejchal Président