CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 41209/98
présentée par Dimitrios GEORGIADIS
contre la Grèce

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en chambre le 22 juin 1999 en présence de

M. M. Fischbach, *président*,
M. C. Rozakis,
M. B. Conforti,
M. P. Lorenzen,
Mme M. Tsatsa-Nikolovska,
M. A.B. Baka,
M. E. Levits, *juges*,

et de M. E. Fribergh, *greffier de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 26 mars 1998 par Dimitrios GEORGIADIS contre la Grèce et enregistrée le 14 mai 1998 sous le n° de dossier 41209/98 ;

Vu les rapports prévus à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur le 2 mars 1999 et les observations en réponse présentées par le requérant le 11 mai 1999 ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant grec, né en 1930. Il est magistrat à la retraite et réside à Thessalonique.

Il est représenté devant la Cour par Me Georgios Charalambous, avocat au barreau de d'Athènes.

A. Circonstances particulières de l'affaire

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

En vertu d'une décision commune des ministres de la Justice et des Finances, du 28 août 1995, les magistrats d'active se sont vus accorder un supplément de traitement afin que celui-ci atteigne le montant des traitements perçus par les médecins (de grade de directeur) du Système national de santé (Εθνικό Σύστημα Υγείας), la réglementation salariale prévue par la loi n°1397/1983 devant s'appliquer aussi aux magistrats. Par des demandes adressées à la 42e division de la Comptabilité Générale de l'Etat (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) les magistrats retraités réclamèrent que leurs pensions bénéficient d'une augmentation proportionnelle aux suppléments de traitement susmentionnés. Ladite division rejeta ces requêtes au motif que ces suppléments ne constituaient pas une augmentation du salaire de base et partant ne pouvaient pas être pris en considération lors du calcul du montant de leur pension de retraite.

Le 20 février 1996, le requérant saisit aussi la 42e division de la Comptabilité Générale de l'Etat d'une demande en vue d'obtenir une pension complémentaire. Cette demande fut rejetée par acte en date du 14 mars 1996.

Le 27 mars 1996, le requérant, comme beaucoup d'autres magistrats à la retraite, interjeta appel de cette décision.

Le 4 juillet 1996, la deuxième chambre de la Cour des comptes, se fondant sur les articles 9 du code des pensions civiles et militaires et 2 §§ 1 et 2 de la loi n° 2320/1995, ainsi que sur la décision précitée du 28 août 1995, infirma la décision attaquée et fixa le montant de la pension complémentaire qui devrait être accordée au requérant (arrêt n° 1422/1996).

Cet arrêt fut notifié à la 42e division de la Comptabilité Générale de l'Etat et au ministre des Finances les 16 et 26 septembre 1996 respectivement. Dès sa notification, l'arrêt devint exécutoire. En vertu de la législation grecque, l'Etat disposait alors d'un délai d'un an pour se pourvoir en cassation (αναίρεση). A défaut d'avoir été frappé d'un tel recours, l'arrêt de la Cour des comptes devint définitif le 26 septembre 1997.

Le 27 juillet 1997, fut promulguée la loi n° 2512/1997 dont l'article 3 interprétait l'article 2 §§ 1 et 2 de loi n° 2320/1995 de la façon suivante : les barèmes établis par des décisions ministérielles, comme la décision n° 2054561/6279/0022 des ministres de la Justice et des Finances, ne pouvaient être pris en considération pour le calcul de la pension de retraite des juges ; toutes les revendications fondées sur les barèmes susmentionnés étaient prescrites, toute procédure judiciaire pendante devant toute juridiction était annulée et toute somme déjà versée, à l'exception de celles accordées par une décision judiciaire définitive, devait être récupérée.

Le 5 mars 1997, la Cour des comptes siégeant en formation plénière avait entre-temps émis un avis par lequel elle estimait que plusieurs articles de la loi n° 2512/1997 et notamment l'article 3 étaient inconstitutionnels car contraires aux articles 4 § 1 et 87 § 1 de la Constitution, ainsi qu'aux articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1.

Par un arrêt (n° 2274/1997) du 17 décembre 1997, la Cour des comptes siégeant en formation plénière jugea que l'article 3 de la loi n° 2512/1997 était contraire aux articles 8, 20 § 1 et 26 de la Constitution grecque et 6 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Plus précisément, elle estima que le paragraphe 1 de l'article 3, qui annulait des procédures judiciaires pendantes et déclarait prescrites les prétentions que des particuliers avaient à l'encontre de l'Etat, ne servait pas un besoin social impérieux mais visait, en revanche, à délivrer l'Etat des effets des décisions judiciaires le concernant et qui lui seraient défavorables. De plus, ne pouvait être considéré comme une disposition interprétative ce même paragraphe dans la mesure où il prévoyait que même lorsqu'un rappel entraînant une augmentation de salaire était accordée aux magistrats par des décisions judiciaires ou ministérielles, cette augmentation ne pouvait être prise en compte pour la fixation ou l'augmentation du montant de leur retraite. Le paragraphe 2 de l'article 3 était aussi contraire aux articles susmentionnés car il classait les affaires pendantes, annulait les procédures judiciaires pendantes et déclarait prescrites les prétentions y afférentes. Enfin, l'article 88 § 2 alinéa b) de la Constitution qui disposait que la rémunération des magistrats était fixée par des lois spécifiques, n'excluait pas la détermination provisoire de cette rémunération par une réglementation spéciale ; par conséquent, les décisions ministérielles, adoptées en vertu de l'article 14 § 1 de la loi n° 1968/1961 relatives au montant et au versement des sommes dues aux magistrats - en raison de la disparité avec la rémunération des médecins-directeurs du secteur public - étaient conformes à la Constitution.

Le 23 janvier 1998, le requérant demanda à la 45e division de la Comptabilité Générale de l'Etat de se conformer à l'arrêt de la Cour des comptes. Le 4 février 1999, ce service lui répondit ainsi :

> « (…)
> Notre service ne peut pas exécuter, en vertu de la législation en vigueur, l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour des comptes vous concernant. Cet arrêt avait été envoyé aux archives avant qu'elle devienne définitive, en vertu des dispositions de l'article 3 de la loi n° 2512/97.
> Il n'est pas non plus possible que cet arrêt devienne définitif par la suite, compte tenu du fait que la jurisprudence telle qu'elle s'est formée (et qui concerne la constitutionnalité de la disposition précitée) est postérieure à l'arrêt qui vous concerne (l'arrêt y relatif de la plénière a été rendu le 17 décembre 1997). Jamais un arrêt de la Cour des comptes siégeant en formation plénière n'influe sur des cas qui ont été décidés de manière différente dans le passé ; il ne s'applique qu'à des affaires qui sont jugées, ou réexaminées en raison de l'adoption de cet arrêt, postérieurement. »

B. Droit interne pertinent

1. La Constitution

L'article 98 de la Constitution dispose :

« 1. Relèvent en principe de la compétence de la Cour des comptes :

(…)
c) Émettre des avis sur les lois relatives aux pensions ou à la reconnaissance d'un service comme donnant droit à une pension, conformément à l'article 73 § 2 (…). »

2. L'article 122 du décret n° 1225/1981

L'article 122 du décret n° 1225/1981 dispose que « l'administration doit se conformer aux décisions définitives de la Cour des comptes. »

GRIEFS

1. Le requérant se plaint du fait que le refus des autorités compétentes de se conformer à l'arrêt N° 1422/1996 de la Cour des comptes méconnaît son droit à une protection judiciaire effective s'agissant des contestations sur ses droits de caractère civil. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention.

2. Le requérant allègue en outre que le refus des autorités compétentes de lui payer la pension complémentaire dont il a été reconnu titulaire, porte atteinte à son droit au respect de ses biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

PROCÉDURE

La requête a été introduite le 26 mars 1998 et enregistrée le 14 mai 1998.

Le 21 octobre 1998,la Commission européenne des Droits de l'Homme a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 2 mars 1999, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 11 mai 1999.

A partir du 1er novembre 1998, en application de l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 de la Convention, l'affaire est examinée par la Cour conformément aux dispositions de ce Protocole.

EN DROIT

Le requérant allègue une violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, ainsi libellés :

Article 6

"1. 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 1 du Protocole n° 1

"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."

En ce qui concerne l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant soutient, en premier lieu, que son droit de recouvrer les sommes allouées par la Cour des comptes, à titre de pension de retraite mensuelle complémentaire, revêt un caractère civil ; la violation alléguée de l'article 6 § 1 se rapporte à la revendication d'un droit purement patrimonial, né légalement et reconnu par une décision judiciaire irrévocable après sa mise à la retraite.

En deuxième lieu, il allègue que la loi n° 2512/1997 qui déclarait prescrites ses prétentions a été jugée inconstitutionnelle par l'arrêt n° 2274/1997 de la Cour des comptes siégeant en formation plénière, qui estima que l'Etat intervint à une phase critique de la procédure juridictionnelle - celle du prononcé et de l'exécution d'un arrêt - et substitua ce dernier par une disposition législative : l'article 3 § 2 de la loi n° 2512/1997 faisait littéralement disparaître un arrêt d'une cour suprême revêtue de la forme exécutoire, en violation de la Constitution et de la Convention. A cet égard, il souligne la similitude de la présente affaire avec les affaires Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce et Papageorgiou c. Grèce (arrêts de la Cour des 9 décembre 1994 et 22 octobre 1997).

Le Gouvernement soutient que la présente requête doit être déclarée irrecevable *ratione materiae* : réclamer l'allocation d'une pension à l'Etat relève incontestablement du droit public et n'entre pas dans le champ d'application de la Convention. D'après la Constitution, la sécurité sociale en tant qu'institution est placée sous la protection de l'Etat. De plus, des questions telles que l'organisation des caisses d'assurance sociale, les conditions d'affiliation à ces organismes, les ressources et la gestion de celles-ci, ainsi que les conditions dans lesquelles les prestations sociales sont allouées sont régies par des textes législatifs et réglementaires.

Le Gouvernement souligne qu'il existe entre la présente affaire et l'affaire Hornsby c. Grèce (arrêt de la Cour du 19 mars 1997) des différences fondamentales qui justifieraient une approche différente : l'arrêt n° 1422/1996 de la deuxième chambre de la Cour des comptes, bien qu'exécutoire dans sa partie financière, était susceptible de cassation devant l'assemblée plénière de la Cour des comptes et par conséquent l'aspect juridique de la question n'était pas réglée par un arrêt irrévocable. De plus, et alors que le délai pour l'exercice d'un recours contre l'arrêt n° 1422/1996 n'avait pas encore expiré, le législateur, dans le cadre de ses pouvoirs, vota le texte d'une nouvelle loi qui dissipait le doute qu'avait créée la législation existante jusqu'alors ; or cette loi liait l'administration qui ne pouvait donc pas procéder à l'exécution dudit arrêt. Cette dernière demanda du reste la restitution de toutes les sommes qui avaient déjà été versées à des magistrats retraités en vertu des arrêts similaires. Enfin, l'arrêt du 17 décembre 1997 de la Cour des comptes siégeant en formation plénière et déclarant anticonstitutionnelle la loi n° 2512/1997 ne pouvait avoir une incidence que sur des affaires qui seraient jugées postérieurement à cet arrêt et non sur des affaires qui étaient déjà jugées, comme celle du requérant ; quant à l'administration, elle continuait à être liée par le cadre législatif existant jusqu'à ce qu'une nouvelle loi intervienne, puisque dans le système juridique grec la jurisprudence des juridictions suprêmes ne constitue pas une règle de droit.

Quant à la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1, le Gouvernement soutient que dans la mesure où le cas du requérant n'était pas encore tranché par un arrêt irrévocable, la créance de celui-ci n'était pas suffisamment établie et exigible.

Le requérant réplique qu'au moment de l'introduction de sa requête devant la Commission, le 26 mars 1998, l'arrêt n° 1422/1996 de la Cour des comptes était exécutoire et irrévocable ; tous les stades de l'appréciation judiciaire en la matière avaient déjà été épuisés. De plus, cet arrêt définissait avec précision la somme due et la période couverte, et déterminait en détail les modalités de paiement de celle-ci ; la créance serait donc pleinement définie et tomberait sous le coup de la protection de l'article 1 du Protocole n° 1. Enfin, quant à l'argument du Gouvernement selon lequel la loi n° 2512/1997 serait objective et raisonnable et commandée par des motifs d'intérêt public, le requérant fait observer qu'elle avait pour but d'annuler plusieurs arrêts similaires de la Cour des comptes qui adjugeaient avec effet rétroactif une pension supplémentaires aux magistrats retraités.

La Cour relève que l'arrêt n° 1422/1996 de la Cour des comptes a été rendu le 4 juillet 1996. Le requérant a saisi la Commission le 26 mars 1998, donc après l'écoulement du délai de six mois prévus à l'article 35 § 1 de la Convention. Toutefois, la situation dont se plaignent les intéressés a débuté avec le refus de la Comptabilité générale de verser les sommes alloués et s'est prolongée même après l'introduction de leur requête à la Commission ; il s'agit donc là d'une situation continue (arrêt Hornsby c. Grèce du 19 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II, p. 508, § 35). De plus, la Cour note que le Gouvernement ne soulève aucune exception préliminaire relative au non respect du délai de six mois ou au non-épuisement des voies de recours internes.

En ce qui concerne l'applicabilité de l'article 6 § 1, la Cour rappelle, que selon sa jurisprudence constante en la matière (voir parmi beaucoup d'autres les arrêts Francesco Lombardo du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, p. 26, § 17 et Paskhalidis et autres c. Grèce du 19 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II, p.485, § 30), et nonobstant les aspects de droit public signalés par le Gouvernement, il s'agit ici de l'obligation de l'Etat de verser à un fonctionnaire à la retraite un rappel de pension conformément à la législation en vigueur ; le requérant invoquait un droit subjectif de caractère patrimonial résultant de règles précises de la législation nationales qui doit être considéré comme un « droit de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1, lequel trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

La Cour a procédé à un examen préliminaire de la requête à la lumière de la jurisprudence des organes de la Convention. Elle estime que la requête pose des questions de fait et de droit suffisamment complexes pour que leur solution relève d'un examen au fond. Par conséquent, la requête ne saurait être rejetée comme étant manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour constate par ailleurs que celle-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

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

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

Erik Fribergh
Greffier

Marc Fischbach
Président