

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

1959 · 50 · 2009

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 10201/07
présentée par Ioannis MAKRIS
contre la Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 14 mai 2009 en une chambre composée de :

Nina Vajić, *présidente,*
Christos Rozakis,
Anatoly Kovler,
Elisabeth Steiner,
Khanlar Hajiyev,
Giorgio Malinverni,
George Nicolaou, *juges,*

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 23 février 2007,

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. Ioannis Makris, est un ressortissant grec, né en 1926 et résidant à Athènes. Il est représenté devant la Cour par M[e] V. Kondylis, avocat au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent, M. G. Kanellopoulos, assesseur

auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M^me^ Z. Hatzipavlou, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

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.

Le requérant était officier de police. En 1981, il fut mis à la retraite.

Le 30 décembre 2002, le requérant demanda auprès de la 46e division de la Comptabilité Générale de l'Etat le réajustement du montant de sa pension, conformément aux dispositions de la loi nº 2838/2000 applicable aux officiers en service. L'administration rejeta tacitement sa demande.

Le 24 novembre 2003, le requérant forma une opposition contre le rejet tacite de sa demande auprès du comité de contrôle de la Comptabilité Générale de l'Etat (*Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων Κανονισμού Συντάξεων*).

A la suite du rejet tacite de son opposition, le requérant interjeta appel devant la Cour des comptes le 1er mars 2004, en demandant le réajustement du montant de sa pension.

Le 29 juin 2004, la troisième chambre de la Cour des comptes fit droit à la demande du requérant. Après avoir considéré que les dispositions de la loi en cause s'appliquaient également aux officiers à la retraite, elle renvoya l'affaire devant la Comptabilité Générale de l'Etat, afin que celle-ci procède au réajustement du montant de la pension litigieuse (arrêt nº 1628/2004).

Le 28 juillet 2004, l'arrêt nº 1628/2004 fut notifié à la Comptabilité Générale de l'Etat, qui n'y donna pas suite.

Le 13 octobre 2005, le requérant saisit la commission chargée de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour des comptes pour se plaindre du refus de la Comptabilité Générale de l'Etat de se conformer à l'arrêt nº 1628/2004 rendu par la même juridiction.

Le 28 février 2006, la commission constata que le refus de la Comptabilité Générale de l'Etat de se conformer à l'arrêt nº 1628/2004 n'était pas justifié et l'invita à prendre toute mesure nécessaire dans un délai de trois mois (procès-verbal nº 11/2006).

Le 2 juin 2006, la 44e division de la Comptabilité Générale réajusta la pension du requérant et jugea le montant payable à partir du 1er juin 2003. Elle considéra, à cet égard, que le délai de prescription prévu par l'article 60 § 1 du décret présidentiel nº 166/2000 – qui limite le caractère rétroactif de la réclamation des droits de pension contre l'Etat (voir ci-dessous) – commençait à courir à partir de la publication de ce même acte (acte nº 12224/2006).

Le 25 septembre 2006, le requérant saisit à nouveau la commission chargée de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour des comptes en alléguant que l'administration ne s'était pas conformée de manière adéquate à l'arrêt nº 1628/2004. En particulier, il souleva que le réajustement aurait

dû intervenir à partir du 1er mars 2001, à savoir trois ans avant la date d'introduction de son recours devant la Cour des comptes. Selon le requérant, la fixation de la date à partir de laquelle les sommes dues sont payables, ne pouvait pas dépendre du retard que les autorités administratives ou les juridictions saisies avaient mis pour prendre leur décision, alors qu'il avait intenté son recours de réajustement de manière prompte dans les délais impartis. Il alléguait donc qu'une telle application de la disposition en cause était aléatoire et contraire à l'article 4 de la Constitution (principe de l'égalité), et 1 du Protocole nº 1 à la Convention.

Le 28 décembre 2006, après avoir constaté que la Comptabilité Générale de l'Etat avait réajusté le montant de la pension du requérant en prenant aussi en considération les exigences de l'article 60 § 1 du décret présidentiel nº 166/2000, la commission estima que l'administration s'était conformée à l'arrêt nº 1628/2004 de la Cour des comptes et rejeta la demande comme infondée (décision nº 99/2006).

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Le code des retraites civiles et militaires, décret présidentiel nº 166/2000

L'article 60 § 1 du code des retraites civiles et militaires dispose ce qui suit :

> « Il n'est en aucun cas permis de reconnaître rétroactivement, au détriment de la recette publique, des créances résultant des retraites pour une période supérieure à trois ans à compter du premier jour du mois au cours duquel est pris l'acte ou la décision relative à cette retraite. »

2. La loi d'accompagnement du code civil

Entrent également en ligne de compte les dispositions suivantes de la loi d'accompagnement (*Εισαγωγικός Νόμος*) du code civil :

Article 105

> « L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par les actes illégaux ou omissions de ses organes dans le cadre de l'exercice de la puissance publique, sauf si l'acte ou l'omission ont eu lieu en méconnaissance d'une disposition destinée à servir l'intérêt public. La personne fautive est solidairement responsable, sous réserve des dispositions spéciales sur la responsabilité de ministres. »

Article 106

> « Les dispositions des deux articles précédents s'appliquent aussi en matière de responsabilité des communes ou autres personnes de droit public pour les dommages causés par des actes ou omissions de leurs organes. »

L'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil établit le concept d'acte dommageable spécial de droit public créant une responsabilité

extracontractuelle de l'Etat. Cette responsabilité résulte d'actes ou d'omissions illégaux ayant causé un préjudice matériel ou moral à l'administré. Les actes concernés peuvent être des actes juridiques, mais également des actes matériels de l'administration, y compris des actes en principe non exécutoires (Kyriakopoulos, *Commentaire du code civil*, article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, n° 23; Filios, *Droit des contrats*, partie spéciale, volume 6, responsabilité délictuelle, 1977, par. 48 B 112 ; E. Spiliotopoulos, *Droit administratif*, troisième édition, par. 217).

3. La jurisprudence de la Cour des comptes

a) Concernant la fixation du dies a quo de la prescription

Selon une jurisprudence bien établie, la Cour des comptes considérait que la prescription litigieuse courait à partir de la publication de son propre arrêt faisant droit à la demande de l'intéressé. Toutefois, dans des arrêts plus récents, elle a fixé comme point de départ du délai de trois ans la publication de la décision de la Comptabilité générale de l'Etat (arrêts n^{os} 1102/2007 (formation plénière), 193/2007 (formation plénière), 604/2007 et 1316/2007). En particulier, elle a considéré que lorsque les droits de pension, refusés par l'administration, étaient reconnus au cours de la procédure contentieuse ultérieure, la phrase « à compter du premier jour du mois au cours duquel est pris l'acte ou la décision relative à cette retraite » ne pouvait viser que l'acte de la Comptabilité générale de l'Etat ou la décision du comité de contrôle par laquelle les autorités compétentes n'avaient pas reconnu, en violation de la loi, la créance de pension de l'intéressé. Toute autre interprétation selon laquelle la prescription litigieuse court à partir de la publication de l'arrêt de la Cour des comptes faisant droit à la demande de l'intéressé, aurait été incompatible avec l'Etat de droit et plusieurs dispositions constitutionnelles. Par ailleurs, la Cour des comptes a constaté qu'une telle interprétation était également contraire à l'article 1 du Protocole n° 1, puisqu'elle conduisait à la privation d'un droit patrimonial, certain et exigible, à savoir l'ensemble des créances de pension de l'intéressé, exigibles et échues, et ce, sans poursuivre un but légitime et sans respecter le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde dudit droit.

b) Concernant l'efficacité d'une action fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil

Selon les arrêts n^{os} 1505/2005 et 1506/2005 de sa formation plénière, la Cour des comptes a considéré que l'action en indemnisation, fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, a un caractère purement indemnitaire, ne porte pas sur des droits de pension et n'est donc pas concernée par la prescription prévue par l'article 60 § 1 du décret

présidentiel nº 166/2000. Selon les arrêts précités, les personnes qui se sont vu refuser de manière illégale le réajustement de leur pension peuvent demander une indemnisation pour le dommage subi à ce titre. Toutefois, par l'arrêt nº 2405/2005 de la formation plénière, confirmé ultérieurement par l'arrêt nº 756/06, la Cour des comptes a conditionné cette possibilité au constat préalable de l'illégalité du comportement des autorités administratives. A la connaissance de la Cour, il n'existe pas à ce jour d'arrêt rendu par la Cour des comptes allouant aux intéressés des sommes à ce titre.

GRIEFS

Invoquant les articles 6 de la Convention et 1 du Protocole nº 1, le requérant se plaint que les conditions dans lesquelles l'administration a réajusté le montant de sa pension ont porté atteinte à son droit à un procès équitable, ainsi qu'à son droit au respect de ses biens.

EN DROIT

Le requérant se plaint que le délai de prescription prévu par l'article 60 § 1 du décret présidentiel nº 166/2000, et la façon dont celui-ci fut interprété et appliqué dans son cas par la Comptabilité Générale de l'Etat, ont limité de manière arbitraire et aléatoire la reconnaissance rétroactive de ses droits de pension, en violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole nº 1. La Cour estime que la requête doit être examinée uniquement sous l'angle de l'article 1 du Protocole nº 1. Cette disposition est ainsi libellée :

> « 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. »

Le Gouvernement soutient, à titre principal, que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes, puisqu'il n'a pas formé opposition auprès du comité de contrôle de la Comptabilité Générale de l'Etat pour contester la fixation du *dies a quo* par l'acte nº 12224/2006 de la Comptabilité Générale de l'Etat. Si son opposition était rejetée, le requérant aurait dû interjeter appel devant la Cour des comptes, qui était la seule juridiction compétente pour contrôler la légalité de l'acte incriminé et porter, le cas échéant, directement remède à la situation litigieuse. La

saisine, par le requérant, de la commission chargée de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour des comptes d'une demande tendant à faire constater que l'arrêt n° 1628/2004 rendu par cette juridiction n'avait pas été correctement exécuté par l'administration, ne constituait pas une voie de recours adéquate, puisque cet arrêt ne s'était aucunement prononcé sur la question de l'application de l'article 60 § 1 du décret présidentiel n° 166/2000.

Par ailleurs, le Gouvernement affirme que le requérant aurait pu exercer une action en indemnisation fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil. Il relève que si l'administration refuse de manière illégale de réajuster le montant d'une pension et si ce refus est ensuite annulé par la Cour des comptes, l'intéressé peut demander une indemnisation pour le dommage subi en raison de la privation de ses droits de pension pour la période allant au-delà de la période de trois ans prévue par l'article 60 § 1 du décret présidentiel n° 166/2000. Selon le Gouvernement, il s'agit d'un recours disponible et efficace, au moyen duquel l'intéressé peut obtenir le redressement de la violation alléguée. Il se réfère à ce titre aux arrêts nos 1505/2005 et 1506/2005 de la formation plénière de la Cour des comptes qui ont confirmé cette approche (voir ci-dessus).

A titre accessoire, le Gouvernement rappelle la jurisprudence de la Cour selon laquelle des « biens », au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, peuvent être soit des « biens actuels », soit des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles un requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété. Or, selon lui, conformément à l'article 60 § 1 du décret présidentiel n° 166/2000, le requérant n'avait aucun droit d'obtenir le réajustement rétroactif de sa pension au-delà du laps de trois ans à partir de la publication de la décision relative à sa retraite.

Le requérant conteste ces thèses. Il affirme qu'il a dûment épuisé les voies de recours internes et qu'il ne disposait d'aucun autre recours efficace pour faire valoir ses droits. Il s'estime injustement privé de ses droits de pension pour une période importante.

La Cour rappelle que la finalité de l'article 35 § 1, qui énonce la règle de l'épuisement des voies de recours internes, est de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées contre eux avant que la Cour n'en soit saisie (*Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 141, CEDH 2006-...). Néanmoins, l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrit que l'épuisement des recours relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; et il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (*Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 45, CEDH 2006-II).

En l'occurrence, la Cour note que le requérant n'a exercé aucun recours devant les juridictions internes pour se plaindre des conditions entourant le réajustement du montant de sa pension par la Comptabilité Générale de l'Etat. En effet, le requérant s'est contenté de saisir la commission chargée de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour de comptes, en alléguant que l'administration ne s'était pas conformée de manière adéquate à l'arrêt n° 1628/2004 de la Cour des comptes, qui lui avait reconnu un droit au réajustement du montant de sa pension. Or, de l'avis de la Cour, la saisine de cette commission n'était pas un recours efficace au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, car l'arrêt n° 1628/2004 invoqué par le requérant se bornait à répondre à sa demande et à ordonner à l'administration de réajuster le montant de sa pension, sans pour autant faire aucune mention de la date à partir de laquelle celui-ci pouvait obtenir le versement de sa pension ainsi réajustée, cette question n'ayant pas été soulevée par le requérant dans son appel. Dès lors, l'administration ne pouvait se voir reprocher de ne pas avoir fixé le réajustement ordonné par la Cour des comptes à partir de la date souhaitée par le requérant, la question du *dies a quo* du délai de prescription, prévu par l'article 60 § 1 du décret présidentiel n° 166/2000, n'ayant jamais été abordée par la juridiction susmentionnée. C'est d'ailleurs pour cette raison que la commission chargée de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour de comptes n'a constaté aucun manquement de la part de l'administration et a débouté le requérant de sa demande.

La Cour considère en effet que la seule façon dont le requérant aurait pu obtenir réparation était de contester l'acte n° 12224/2006 de la Comptabilité Générale de l'Etat devant la Cour des comptes et de tenter d'obtenir un jugement en sa faveur. Il a été certes dit par la Cour que, lorsque le droit interne prévoit plusieurs recours parallèles relevant de différents domaines du droit, l'article 35 § 1 de la Convention n'exige pas qu'un requérant, après avoir tenté d'obtenir le redressement d'une violation alléguée de la Convention au travers de l'un de ces recours, doive encore nécessairement en utiliser d'autres (*Zając c. Pologne*, n° 19817/04, § 80, 29 juillet 2008). Toutefois, la Cour réitère qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'obliger le requérant à entamer un nouveau cycle de procès, mais d'engager la seule procédure susceptible de lui offrir le résultat voulu, à savoir la fixation du *dies a quo* du délai de prescription à une date antérieure à celle adoptée par l'administration dans son acte n° 12224/2006.

En effet, s'il est vrai que la Cour des comptes avait jugé à plusieurs reprises que la prescription litigieuse courait à partir de la publication de son propre arrêt faisant droit à la demande de l'intéressé, jurisprudence que la Cour a déjà trouvé contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, dans ce sens, *Kokkinis c. Grèce*, n° 45769/06, 6 novembre 2008 ; *Reveliotis c. Grèce*, n° 48775/06, 4 décembre 2008), il n'en demeure pas moins que, dans des arrêts plus récents, elle a procédé à un revirement de sa

jurisprudence, au profit d'une interprétation de l'article 60 § 1 du décret présidentiel n° 166/2000 qui correspondrait davantage aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1. Qui plus est, il convient de rappeler qu'en l'espèce, l'administration n'a même pas fixé le *dies a quo* du délai de prescription à la publication de l'arrêt n° 1628/2004 de la Cour des comptes reconnaissant le droit du requérant au réajustement de sa pension, mais à une date encore bien plus tardive, à savoir celle de la publication de son propre acte réajustant ladite pension.

Compte tenu des éléments susmentionnés, à savoir du revirement de la jurisprudence de la Cour des comptes à la même époque où se déroulèrent les faits de la cause, ainsi que du fait que l'acte de l'administration faisant grief au requérant ne résultait même pas d'une application directe de la jurisprudence antérieure critiquée de cette juridiction, la Cour estime que le requérant avait une chance raisonnable de mettre en cause avec succès la fixation du *dies a quo* du délai de prescription par la Comptabilité Générale de l'Etat et n'aperçoit aucune raison à même de justifier son omission d'attaquer cet acte devant la Cour des comptes.

Au vu de ce qui précède, la Cour estime qu'en omettant de contester devant la Cour des comptes la façon dont l'administration appliqua dans son cas l'article 60 § 1 du décret présidentiel n° 166/2000, le requérant n'a pas fait un usage normal des recours qui s'offraient à lui en droit interne (voir, dans ce sens, *Kokkinis c. Grèce*, précité, § 39 ; *Reveliotis c. Grèce*, précité, § 37). Cette conclusion dispense la Cour de statuer sur la seconde exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

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

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

Déclare la requête irrecevable.

Søren Nielsen	Nina Vajić
Greffier	Présidente