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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête nº 68304/13
Elena Rodica SOTIR
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 13 novembre 2018 en un comité composé de :

Paulo Pinto de Albuquerque, *président,*
Egidijus Kūris,
Iulia Antoanella Motoc, *juges,*

et de Andrea Tamietti, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 21 octobre 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, Mme Elena Rodica Sotir, est une ressortissante roumaine née en 1978 et résidant à Lugoj. Elle a été représentée devant la Cour par Me C. M. Oros, avocate à Lugoj.

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, Mme C. Brumar, du ministère des Affaires étrangères.

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. En 2002, à l'issue d'un cursus universitaire de quatre ans, la requérante obtint une licence en droit.

5. En 2005, elle fut recrutée dans la fonction publique locale de la ville de Lugoj. Elle fut affectée à un poste d'exécution au sein de la police

municipale. Ce poste exigeait des études sanctionnées par un diplôme de baccalauréat.

6. En janvier 2011, la requérante obtint un master en sciences pénales et criminologie.

7. Au cours de l'année 2011, le maire de Lugoj décida l'organisation d'un examen d'avancement des fonctionnaires locaux. Cet examen était ouvert aux fonctionnaires qui avaient obtenu un diplôme universitaire.

8. Le 10 octobre 2011, le maire rejeta la demande d'inscription de la requérante à cet examen au motif que cette dernière avait obtenu sa licence avant son recrutement dans la fonction publique. Il se fonda sur l'article 68 de la loi n° 188/1999 sur le statut des fonctionnaires (« la loi n° 188/1999 » ; paragraphe 14 ci-dessous).

9. La requérante contesta ce refus devant le tribunal départemental de Timiş. Elle exposa qu'elle était titulaire de deux diplômes universitaires, dont un obtenu après son recrutement, et allégua que l'interprétation de l'article de loi susmentionné faite par le maire était erronée et discriminatoire. Le maire contesta l'action engagée par la requérante et soutint que celle-ci ne pouvait pas participer à cet examen dès lors qu'elle avait librement choisi d'intégrer la fonction publique à un poste d'exécution alors qu'elle était déjà titulaire d'un diplôme universitaire.

10. Par un jugement du 8 juin 2012, le tribunal rejeta l'action introduite par la requérante, confirmant l'interprétation de l'article 68 de la loi n° 188/1999 dans le sens défendu par le maire en ces termes :

> « L'article 68 § 1 de la loi n° 188/1999 et l'article 1 § 1 de l'arrêté n° 1932 du 18 décembre 2009 portant approbation du règlement sur l'organisation et le déroulement de l'examen de promotion de classe (*promovare în clasă*) des fonctionnaires publics établissent les conditions nécessaires [à remplir] pour la participation à un examen organisé pour l'occupation d'une fonction publique dans une classe supérieure à celle dans laquelle [les fonctionnaires] sont encadrés : [que] la personne intéressée, fonctionnaire public d'exécution, ait obtenu un diplôme d'études supérieures, et [que] les études en cause relèvent de la spécialité dans laquelle [cette personne] déploie son activité ou qu'elles soient jugées par l'autorité ou l'institution publique comme étant utiles pour le déroulement de l'activité. »

11. Le tribunal estima ensuite qu'il n'y avait pas de discrimination dès lors que les autorités locales avaient adopté la même position à l'égard de tous les fonctionnaires se trouvant dans une situation similaire à celle de la requérante.

12. Le recours de la requérante, qui réitéra ses allégations de discrimination, fut rejeté par un arrêt définitif du 23 avril 2013 de la cour d'appel de Timişoara, qui confirma que la requérante ne pouvait pas se prévaloir des dispositions de l'article 68 de la loi n° 188/1999 parce qu'elle avait obtenu un diplôme universitaire avant son recrutement dans la fonction publique.

13. Entre-temps, le 29 juin 2012, la requérante avait obtenu un avancement à un grade supérieur.

À ce sujet, le Gouvernement allègue que l'avancement en question s'est fait à un poste exigeant des études universitaires. L'intéressée conteste cette assertion ; elle envoie une attestation de son employeur selon laquelle elle occupe toujours un poste exigeant des études sanctionnées par le diplôme du baccalauréat.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

14. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la loi n° 188/1999 sont ainsi libellées :

Article 9

« Les fonctions publiques sont réparties en trois classes définies en fonction du niveau d'études nécessaires pour occuper la fonction publique, comme suit :

a) la première classe comprend les fonctions publiques [qui exigent] des études universitaires de licence sanctionnées par un diplôme ou, respectivement, des études supérieures de longue durée sanctionnées par un diplôme de licence ou un autre diplôme équivalent ;

b) la deuxième classe comprend les fonctions publiques [qui exigent] des études supérieures de courte durée sanctionnées par un diplôme ;

c) la troisième classe comprend les fonctions publiques [qui exigent] des études secondaires (...) sanctionnées par un diplôme de baccalauréat. »

Article 15

« Les fonctions publiques d'exécution sont structurées en grades professionnels comme suit :

a) supérieur, comme niveau maximal ;

b) principal ;

c) assistant ;

d) débutant. »

Article 63

« Pendant sa carrière, le fonctionnaire public peut être promu dans la fonction publique, dans les conditions [fixées par] la loi. L'avancement en classe et l'avancement en grades professionnels ne sont pas conditionnés par l'existence d'un poste vacant. »

Article 64 § 2

« L'avancement dans la fonction publique d'exécution à un grade professionnel immédiatement supérieur à celui détenu par le fonctionnaire public se fait par concours ou examen, organisés de manière semestrielle par les autorités et les institutions publiques, en transformant le poste occupé par le fonctionnaire public qui a réussi le concours ou l'examen (...) »

Article 68

« Après l'obtention d'un diplôme universitaire, les fonctionnaires publics affectés à un poste d'exécution ont le droit de participer à l'examen organisé pour occuper une fonction publique dans une classe supérieure à celle dans laquelle ils sont encadrés si leurs études correspondent [au niveau exigé pour] leur poste actuel ou si l'autorité ou l'institution publique estime que ces études sont utiles au déroulement de l'activité. »

15. La requérante a envoyé des copies de décisions rendues en première instance par d'autres juridictions que celles ayant statué sur son cas, par lesquelles les décisions des autorités locales ont été annulées au motif que la loi nº 188/1999 ne faisait pas de distinction par rapport à la date d'obtention du diplôme. Ces juridictions ont jugé que l'interprétation restrictive de l'article 68 la loi nº 188/1999 était illégale, excessive et discriminatoire dès lors qu'elle privait certains fonctionnaires de leur droit d'avancer en grade (décisions du 26 janvier 2010 de la cour d'appel de Craiova et du 15 juin 2012 du tribunal départemental de Gorj). La requérante n'a pas fourni d'informations à la Cour quant au point de savoir si ces décisions étaient devenues définitives.

GRIEF

16. Invoquant l'article 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole nº 12 à la Convention, la requérante allègue avoir subi une discrimination en raison du rejet de sa demande de participation à l'examen d'avancement. Elle estime qu'elle remplissait les critères de l'article 68 de la loi nº 188/1999, et elle considère que l'interprétation de ce texte, restrictive à ses yeux, a introduit une différence de traitement qui, pour elle, n'était justifiée par aucune raison valable.

EN DROIT

17. Invoquant l'article 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole nº 12 à la Convention, la requérante se plaint de l'application d'une disposition légale interne, interprétée d'une manière qu'elle qualifie de discriminatoire. Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nº 37685/10, § 114, 20 mars 2018), la Cour estime qu'il convient d'examiner ce grief sous l'angle du seul article 1 du Protocole nº 12 à la Convention, qui est ainsi libellé :

« 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination 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.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1. »

A. Arguments des parties

18. Le Gouvernement soulève une exception tirée du défaut de qualité de victime, au motif que la requérante a obtenu en juin 2012 une promotion à un poste exigeant un niveau d'études supérieures (paragraphe 13 ci-dessus).

19. Sur le fond, le Gouvernement soutient que la requérante ne pouvait pas se prévaloir des dispositions de l'article 68 de la loi n° 188/1999 puisque, selon lui, celles-ci n'étaient applicables qu'aux fonctionnaires ayant obtenu un diplôme d'études supérieures après leur recrutement. De l'avis du Gouvernement, le cadre créé par l'article 68 de la loi n° 188/1999 visait une modalité spéciale d'avancement pour les fonctionnaires publics, le cadre général étant prévu à l'article 64 § 2 de la loi (paragraphe 14 ci-dessus). Le but des dispositions spéciales aurait été d'encourager les fonctionnaires ayant obtenu un diplôme universitaire après leur recrutement et de leur offrir des perspectives de carrière. Selon le Gouvernement, la requérante ne pouvait se prévaloir de ces dispositions parce qu'elle avait obtenu un diplôme universitaire avant son recrutement et qu'elle avait néanmoins accepté d'être recrutée à un poste exigeant un niveau d'études inférieur au sien. Toujours selon lui, la loi offrait néanmoins à la requérante des perspectives de promotion correspondant à ce poste, dont l'intéressée a d'ailleurs bénéficié. De plus, le Gouvernement indique que la mairie de Lugoj a rejeté les demandes de tous les autres candidats se trouvant dans la même situation que la requérante. Il ajoute que la procédure subséquente devant les juridictions nationales a été équitable.

20. La requérante estime avoir conservé la qualité de victime au motif que, même si elle a obtenu une promotion en juin 2012, elle occupe toujours un poste exigeant des études sanctionnées par le diplôme du baccalauréat.

21. Elle réitère son grief, estimant que l'article 68 de la loi n° 188/1999 ne contient aucune indication quant à la date d'obtention du diplôme sanctionnant des études universitaires.

B. Appréciation de la Cour

22. En l'espèce, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner l'exception du Gouvernement tirée du défaut de qualité de victime de la requérante (paragraphe 18 ci-dessus), la requête étant en tout état de cause manifestement mal fondée pour les raisons qui suivent.

23. La Cour note que, si l'article 14 de la Convention prohibe la discrimination dans l'assurance de la jouissance des « droits et libertés reconnus dans la (...) Convention », l'article 1 du Protocole n° 12 étend le champ de la protection à « tout droit prévu par la loi ». Il introduit donc une interdiction générale de la discrimination (*Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], nos 27996/06 et 34836/06, § 53, CEDH 2009).

24. La Cour rappelle que, conformément au rapport explicatif sur le Protocole n° 12 à la Convention (voir, notamment, *Merschdorf et autres c. Roumanie* (déc.), n° 31918/08 et 6 autres requêtes, §§ 24-25, 21 mai 2013), la portée de la protection additionnelle en vertu de l'article 1 dudit protocole vise les cas où une personne fait l'objet d'une discrimination :

> « *i*. dans la jouissance de tout droit spécifiquement accordé à l'individu par le droit national ;
>
> *ii*. dans la jouissance de tout droit découlant d'obligations claires des autorités publiques en droit national, c'est-à-dire lorsque ces autorités sont tenues par la loi nationale de se conduire d'une certaine manière ;
>
> *iii*. de la part des autorités publiques du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (par exemple, l'octroi de certaines subventions) ;
>
> *iv*. du fait d'autres actes ou omissions de la part des autorités publiques (par exemple, le comportement des responsables de l'application des lois pour venir à bout d'une émeute). »

25. Ledit rapport explicatif ajoute ce qui suit :

> « il a été jugé inutile de préciser lesquels de ces quatre éléments relevaient respectivement du premier paragraphe de l'article 1 et lesquels du deuxième paragraphe. Les deux paragraphes sont complémentaires et leur portée combinée fait que tous ces quatre éléments sont couverts par l'article 1. Il convient de garder également à l'esprit que la distinction entre les catégories i. à iv. n'est pas nette et que les systèmes juridiques nationaux peuvent avoir différentes approches quant au fait de savoir si un cas donné entre dans une de ces catégories plutôt que dans une autre. »

26. La Cour note qu'en l'espèce la requérante n'allègue pas s'être vue refuser toute possibilité d'avancement dans la fonction publique. En effet, l'intéressée a pu obtenir en juin 2012 un avancement en grade (paragraphe 13 ci-dessus). Son grief porte plutôt sur le refus de l'administration de lui permettre de se présenter à un examen lui offrant la possibilité d'obtenir une promotion à une classe supérieure et de faire valoir pour cela le diplôme de licence qu'elle avait obtenu avant son recrutement. Or la Cour constate que les juridictions nationales ont jugé que la requérante ne pouvait pas se prévaloir des dispositions spéciales de l'article 68 de la loi n° 188/1999 parce qu'elle n'en remplissait pas les conditions (paragraphes 10 et 12 ci-dessus). Elles ont particulièrement interprété ces dispositions spéciales comme étant applicables aux fonctionnaires publics qui avaient obtenu un diplôme universitaire après leur recrutement et ont

conclu que la requérante ne se trouvait pas dans une telle situation (paragraphe 10 ci-dessus).

27. Dans ces circonstances, la Cour doute que la situation de la requérante relève de l'une des quatre catégories mentionnées par le rapport explicatif précité et, par conséquent, elle estime que l'intéressée ne peut pas prétendre avoir un « droit prévu par la loi » au sens de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Merschdorf et autres*, décision précitée, § 28 *in fine*).

28. En tout état de cause, même en admettant que la disposition en question puisse s'appliquer en l'espèce et que la requérante ait subi une différence de traitement, la Cour note que le Gouvernement a soutenu devant elle que le but de l'article 68 de la loi n° 188/1999 était d'encourager les fonctionnaires publics à poursuivre des études universitaires afin d'avancer dans leur carrière (paragraphe 19 ci-dessus). Elle estime que la justification avancée par le Gouvernement est raisonnable et repose sur des bases objectives, et qu'elle relève des prérogatives des autorités nationales de réglementer le statut de la fonction publique.

29. La Cour note, par ailleurs, que l'article 68 de la loi n° 188/1999 ouvre aux fonctionnaires publics une voie spéciale d'avancement, qui est conditionnée par l'obtention d'un diplôme sanctionnant des études universitaires, mais que cette possibilité d'avancement n'est pas la seule. En effet, elle observe, à l'instar du Gouvernement (paragraphe 19 ci-dessus), que la loi n° 188/1999 met également en place une voie générale d'avancement qui est ouverte à tout fonctionnaire public (voir l'article 64 § 2 de la loi, cité au paragraphe 14 ci-dessus). La requérante a pu d'ailleurs bénéficier de ces dispositions (paragraphes 13 et 26 ci-dessus) et n'est donc pas privée de toute modalité d'avancer et de développer sa carrière.

30. Enfin, la Cour relève que la requérante a envoyé des copies de décisions d'autres juridictions nationales, qui ont jugé que l'interprétation restrictive de l'article 68 la loi n° 188/1999 était illégale, excessive et discriminatoire dès lors qu'elle privait certains fonctionnaires de leur droit d'avancer en grade (paragraphe 15 ci-dessus). L'intéressée n'a toutefois pas établi que ces décisions étaient devenues définitives. En tout état de cause, la Cour estime que cette divergence de jurisprudence ne peut pas s'analyser en une divergence « profonde et persistante » de nature à soulever un problème sur le terrain de la Convention (*Nejdet Şahin et Perihan Şahin c. Turquie* [GC], n° 13279/05, §§ 53 et 54, 20 octobre 2011 ; voir également, *mutatis mutandis*, *Tunaru c. Roumanie* (déc.), n° 66381/09, §§ 19 et 22, 13 novembre 2012).

31. Partant, la Cour considère que la différence de traitement critiquée par la requérante avait une justification objective et raisonnable. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 6 décembre 2018.

Andrea Tamietti
Greffier adjoint

Paulo Pinto de Albuquerque
Président