CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 77574/01
présentée par Ioannis ZOUBOULIDIS
contre la Grèce

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 21 novembre 2002 en une chambre composée de

Mme F. TULKENS, *présidente*,
MM. C.L. ROZAKIS,
P. LORENZEN,
Mme N. VAJIĆ,
MM. E. LEVITS,
A. KOVLER,
V. ZAGREBELSKY, *juges*,
et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 22 octobre 2001,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Ioannis Zouboulidis, est un ressortissant grec, né en 1960 et résidant à Berlin. Il est représenté devant la Cour par Me V. Skordaki, avocate à Athènes.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le requérant est fonctionnaire au ministère des Affaires étrangères en vertu d'un contrat de droit privé à durée indéterminée. Il occupe actuellement et depuis 1992 un poste d'huissier à l'ambassade grecque de Berlin. Le requérant est marié et père de deux enfants mineurs.

Conformément aux dispositions de la législation pertinente en matière de fonctionnement des services du ministère des Affaires étrangères (lois 419/1976 et 2594/1998), la rémunération des fonctionnaires du ministère comprend le salaire de base auquel s'ajoutent les allocations et les augmentations (article 135 § 1 de la loi 2594/1998). Tous les fonctionnaires du ministère en poste à l'étranger perçoivent une allocation d'expatriation qui est destinée à permettre de faire face au coût de vie élevé à l'étranger et aux conditions spécifiques de vie dans chaque pays (articles 131 § 10 de la loi 419/1976 et 135 § 4 de la loi 2594/1998). L'allocation d'expatriation, dont le montant dépend du grade, de la situation familiale et du coût de la vie du pays dans lequel le fonctionnaire est en poste, fait partie, selon les dispositions du droit grec et de l'article 1 du contrat du requérant du 2 octobre 1992, de la rémunération de celui-ci.

Tandis que le requérant percevait, et perçoit toujours, l'allocation d'expatriation, il ne perçoit pas les augmentations de celle-ci pour enfants à charge, qui sont décidées par des décisions ministérielles. Le ministère refusa de lui verser ces augmentations en se fondant sur les décisions ministérielles des 11 mars 1988 et 17 mars 1993 (adoptées en vertu de la loi 419/1979), qui introduisirent une distinction entre les fonctionnaires employés en vertu d'un contrat de droit privé et les autres.

Le 22 mai 1998, le requérant saisit le tribunal de grande instance d'Athènes. Il sollicitait que lui soient versées les augmentations de l'allocation d'expatriation à compter du 1er janvier 1993 et jusqu'au 31 mai 1998 d'un montant de 55 200 dollars américains et 24 024 ECU. Le 23 avril 1999, le tribunal rejeta l'action du requérant au motif que le non paiement de ces augmentations pour enfants à charge, qui sont versées aux fonctionnaires titulaires du ministère, ne violait pas le principe de l'égalité

et de la rémunération égale, mais se justifiait par la nature différente du contrat de travail du requérant.

Le requérant interjeta appel contre le jugement du tribunal de grande instance.

Le 14 décembre 1999 la cour d'appel d'Athènes accueillit partiellement la demande du requérant. Elle conclut que le requérant avait droit de toucher les augmentations de l'allocation d'expatriation pour enfants à charge (d'un montant de 2 584 ECU) seulement pour la période allant du 24 mars 1998 au 31 mai 1998. Pour la période allant du 1er janvier 1993 au 23 mars 1998, la cour d'appel estima que le requérant n'avait pas droit à percevoir ces augmentations et ceci ne contrevenait pas au principe de l'égalité, car les fonctionnaires employés en vertu d'un contrat de droit privé se trouvaient dans une situation différente par rapport aux fonctionnaires titulaires tant du point de vue de l'embauche que de la carrière au sein du ministère. Cette différence justifiait donc la différence de traitement quant aux questions de salaire. Toutefois, cette distinction cessa d'exister après le 24 mars 1998, date à laquelle fut adopté le nouveau statut du ministère qui supprima la distinction entre titulaires et non-titulaires.

Le requérant se pourvut alors en cassation. Dans son pourvoi, il se plaignait de la violation du principe de l'égalité, de la proportionnalité et du droit à la rémunération. Dans ses observations additionnelles, il étaya davantage ses griefs, se fonda sur l'article 1 du Protocole no 1 et déposa, à l'appui de ses thèses, un arrêt de la Cour de cassation (no 315/1999) qui avait jugé qu'une allocation similaire à celle revendiquée par le requérant faisait partie de l'allocation d'expatriation et non une allocation autonome.

Le 2 février 2001, après avoir pris connaissance du rapport du juge rapporteur, le requérant déposa des observations en réponse. Le juge rapporteur proposait le rejet du pourvoi comme vague, au motif que le requérant ne mentionnait pas son statut matrimonial et le nombre de ses enfants. Se fondant sur l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant repoussa la proposition du juge rapporteur en soutenant que les moyens de cassation qu'il avait introduit étaient de ceux que la Cour de cassation devait examiner d'office en vertu de l'article 562 § 4 du code de procédure civile.

Le 15 juin 2001, la Cour de cassation rejeta le pourvoi comme vague. Elle entérina la proposition du juge rapporteur et ne se référa pas du tout aux griefs et arguments du requérant.

B. Le droit interne pertinent

Les articles pertinents de la loi 419/1976 relatif au statut du ministère des Affaires étrangères disposent :

Article 131

« 1. La rémunération des fonctionnaires comprend le traitement de base correspondant au grade et toutes les indemnités et augmentations accordées selon les dispositions pertinentes.

10. Afin de faire face à la différence du coût de la vie et des conditions spécifiques de la vie à l'étranger, une allocation d'expatriation est versée en sus des indemnités mentionnées au paragraphe 1, en fonction du service, du grade, des charges familiales et du niveau de vie de l'endroit où est posté le fonctionnaire (...). »

Les articles pertinents de la loi 2594/1998 portant ratification du projet de loi « Statut du ministère des Affaires étrangères » se lisent ainsi :

Article 135

« 1. La rémunération des fonctionnaires comprend le traitement de base correspondant au grade et toutes les indemnités et augmentations accordées selon les dispositions pertinentes.

10. Afin de faire face à la différence du coût de la vie et des conditions spécifiques de la vie à l'étranger, une allocation d'expatriation est versée en sus des indemnités mentionnées au paragraphe 1, en fonction du service, du grade. Cette allocation est augmentée en fonction des pourcentages prévus pour les charges familiales et le logement.(...) »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint d'une atteinte à son droit à un procès équitable.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint du refus des autorités de lui verser les augmentations de l'allocation d'expatriation qui correspond à ses charges familiales.

3. Invoquant l'article 14 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir fait l'objet d'une discrimination par rapport aux autres fonctionnaires du ministère.

EN DROIT

1. Le requérant allègue une violation de l'article 6 § 1 qui, dans sa partie pertinente, se lit ainsi :

« 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 (...) »

Le requérant souligne que la Cour de cassation, faisant preuve d'un formalisme excessif, rejeta le pourvoi de celui-ci comme vague, au motif qu'il n'avait pas indiqué dans le texte même du pourvoi sa situation familiale et le nombre de ses enfants et en dépit du fait que ces éléments se trouvaient déjà dans le dossier. L'arrêt de la Cour de cassation se limita à entériner les conclusions du juge rapporteur, sans faire aucune référence aux moyens du requérant qui étaient longuement développés dans ses observations et qui étaient de ceux que la Cour de cassation avait l'obligation d'examiner d'office en vertu de l'article 562 § 4 du code de procédure civile.

En l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

2. Le requérant allègue une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention, qui disposent :

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. »

Article 14 de la Convention

« 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. »

Selon le requérant, les augmentations de l'allocation d'expatriation pour enfants à charge font partie intégrante de celle-ci qui elle aussi fait partie de la rémunération, comme il est précisé dans son contrat. Le non-versement de ces augmentations constitue donc une privation illégale d'une partie de son salaire. En vertu de la loi 419/1976 et de la jurisprudence de la Cour de cassation, ces augmentations sont versées à tous les fonctionnaires du ministère en poste à l'étranger et les seules conditions pour son versement consistent en la nomination du fonctionnaire à un poste à l'étranger et sa qualité de parent d'enfant mineur et non la nature du contrat de travail. Le salaire comprend toutes sortes d'allocation versées par l'employeur en raison de la relation de travail. Par conséquent, les allocations pour charges

familiales, comme celles en jeu en l'espèce, font partie du salaire et des traitements discriminatoires comme celui dont fut l'objet le requérant, sont contraires, entre autres, à l'article 119 du Traité de l'Union Européenne.

Plus particulièrement, le requérant soutient que le refus de l'employeur de lui verser ces augmentations méconnaît le principe de l'égalité, car il est exclu d'une réglementation qui s'applique à tous les fonctionnaires titulaires du ministère. L'allocation d'expatriation fait partie de son salaire, comme il est expressément mentionné dans le contrat de travail, et devait lui être versée avec les augmentations litigieuses car, malgré le fait qu'il est contractuel et que les dispositions de droit privé s'appliquent à lui, il travaille dans les mêmes conditions que les titulaires tant en ce qui concerne la nature des tâches que la situation salariale.

La Cour estime que les augmentations de l'allocation d'expatriation pour enfants à charge sollicitées par le requérant ne peuvent passer pour des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle note que les décisions ministérielles accordant ces augmentations pour enfants à charge à ceux qui étaient en poste à l'étranger, les limitaient expressément aux fonctionnaires titulaires et permanents du ministère. La cour d'appel conclut que ni la loi 419/1976 en vertu de laquelle ces décisions ministérielles furent adoptées, ni ces dernières ne pouvaient fonder un droit du requérant à percevoir ces augmentations pour la période antérieure au 24 mars 1998, date à laquelle la distinction entre personnel contractuel et personnel titulaire fut abolie en vertu de l'article 135 § 10 de la loi 2594/1998. Par conséquent, le requérant ne fut pas privé d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

La Cour rappelle par ailleurs que l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et des protocoles ; il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, par exemple, l'arrêt Van Raalte c. Pays-Bas, du 21 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 184, § 33, ainsi que la décision de la Cour du 30 mars 1999 dans les affaires *Comité des médecins à diplômes étrangers c. Franc*e et *Ettahiri et autres c. France*, requêtes nos 39527/98 et 39531/98).

Dans le cas d'espèce, la Cour a jugé qu'il n'y avait pas de manquement aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 considéré isolément. Elle doit dès lors examiner s'il y a eu violation de cette disposition, combinée avec l'article 14 de la Convention.

La Cour rappelle qu'une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14, si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge

d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (voir l'arrêt Karlheinz Schmidt c. Allemagne du 18 juillet 1994, série A n° 291–B, p. 32, § 24).

Pour ce qui est de la présente affaire, la Cour note qu'il incombait aux autorités nationales, disposant d'une grande marge d'appréciation en la matière, de décider quelle catégorie de fonctionnaires aurait droit à l'allocation litigieuse. Cette décision ne saurait à elle seule suffire à créer une distinction quelconque parmi les fonctionnaires. Autrement dit, il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle des autorités étatiques compétentes, lesquelles ont décidé d'allouer l'allocation en question seulement aux fonctionnaires titulaires et permanents du ministère. A défaut d'arbitraire, la Cour ne saurait remettre en question les motifs des autorités nationales d'estimer ce choix fondé sur une justification objective et raisonnable (voir *Vassilios Belaousof et autres c. Grèce* (déc.), n° 66296/01, 28.02.2002, non publiée). Comme la cour d'appel l'a souligné dans son arrêt du 14 décembre 1999, cette distinction entre titulaires et contractuels se justifiait par des considérations tenant au statut légal de chaque catégorie de fonctionnaire et notamment, les conditions d'embauche, de carrière, de rémunération, de couverture sociale et de cessation de fonctions.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Ajourne l'examen du grief du requérant tiré de 6 § 1 de la Convention ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Françoise TULKENS
Présidente