



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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requêtes n^{os} 27166/18 et 27167/18
Achille Claudio AIELLI et autres contre l'Italie
et Giovanni ARBOIT et autres contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 10 juillet 2018 en une Chambre composée de :

Linos-Alexandre Sicilianos, *président*,
Kristina Pardalos,
Guido Raimondi,
Krzysztof Wojtyczek,
Armen Harutyunyan,
Pauliine Koskelo,
Jovan Ilievski, *juges*,

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

Vu les requêtes susmentionnées introduites le 8 mai 2018,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérants, dont les noms figurent en annexe, sont des ressortissants italiens. Ils ont été représentés devant la Cour par M^e P. Frisani, avocat exerçant à Florence.

A. Contexte des affaires

2. En 2011, les conséquences de la crise de la dette souveraine touchèrent l'Italie. Le taux de rendement des bons du Trésor à 10 ans (BTP) atteignit des niveaux proches de 7%, augmentant conséquemment le coût global du financement de la dette publique. La différence de rendement (dénommée *spread*) entre le Bund allemand et le BTP passa en quelques

mois d'une valeur proche des 200 points de base à plus de 500 points (en particulier, 570 points en novembre 2011).

3. Dans ce contexte, le 6 décembre 2011, le gouvernement italien adopta le décret-loi n° 201 (« Dispositions urgentes pour la croissance économique, l'équité et la consolidation des comptes publics », connu comme « le décret *Salva Italia* »), converti en loi le 22 décembre 2011 (« loi n° 214/2011 »).

4. L'article 24 de la loi, intitulé « Mesures pour la réduction de la dette publique » prévoyait, dans son paragraphe 25, le blocage pour les années 2012 et 2013 de la péréquation des pensions de retraite dont le montant était supérieur à trois fois la pension minimale garantie fixée par l'Institut national de sécurité sociale (INPS).

5. Saisie par les juridictions ordinaires sur la conformité de la disposition précitée à la Constitution, la Cour constitutionnelle considéra fondée la question de constitutionnalité relative aux articles 3, 36, premier alinéa et 38, deuxième alinéa de la Constitution. Son arrêt n° 70 du 10 mars 2015 (publié le 6 mai 2015), soulignait que le blocage de la péréquation touchait les retraites d'un montant non particulièrement élevé, pour une durée considérable, et que le législateur n'avait pas indiqué de manière appropriée les exigences de politique économique justifiant l'ingérence publique sur l'intérêt des retraités au maintien de leur pouvoir d'achat. En conclusion, elle jugea que l'intervention législative n'avait été ni proportionnée ni raisonnable et adéquate.

6. Le 21 mai 2015, le Gouvernement adopta le décret-loi n° 65/2015, converti en loi le 17 juillet 2015 (« loi n° 109/2015 »), modifiant *ex tunc* l'article 24, paragraphe 25, déclaré inconstitutionnel, et en y ajoutant deux nouveaux paragraphes, les 25*bis* et 25*ter*. Le nouveau paragraphe classa les retraites en cinq catégories, en fonction de la valeur de la pension, et prévut la diminution de la réévaluation de manière inversement proportionnelle à la valeur de la pension.

7. Saisie encore une fois de questions de constitutionnalité des nouvelles dispositions, par l'arrêt n° 250 du 25 octobre 2017 (publié le 6 décembre 2017), la Cour constitutionnelle les rejeta, considérant qu'en intervenant explicitement pour se conformer aux principes énoncés dans le précédent arrêt n° 70/2015, le législateur avait effectué une nouvelle appréciation équilibrée des principes constitutionnels et des intérêts en jeu.

B. Les circonstances de l'espèce

8. À la suite de l'entrée en vigueur du décret n° 65 du 21 mai 2015, les requérants, tous retraités titulaires de pensions supérieures à trois fois la pension minimale de base, adressèrent un avertissement (*diffida ad adempiere*) à l'INPS, afin d'obtenir la reconstitution de leur pension de retraite et le versement des arriérés. En s'appuyant sur l'arrêt n° 70/2015 de la Cour constitutionnelle, ils demandaient le rétablissement de la

péréquation automatique selon la discipline antérieure au décret-loi n° 201/2011. Ils saisirent ensuite les juridictions internes en soutenant l'inconstitutionnalité du décret n° 65/2015.

9. Par la suite, compte tenu de l'arrêt n° 250/2017 de la Cour constitutionnelle rejetant toute question de constitutionnalité du nouveau décret-loi, les requérants présentèrent aux juridictions saisies une demande de désistement (*istanza di rinuncia agli atti*). En ce qui concerne les requérants de la requête n° 27166/18, les juridictions ont déclaré la péremption des procédures. Pour les requérants de la requête n° 27167/18, selon les dernières informations fournies à la Cour, les procédures étaient toujours pendantes.

C. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La loi n° 388/2000

10. L'article 69, premier alinéa, de la loi n° 388 du 23 décembre 2000 prévoyait pour chaque titulaire d'une pension de retraite un mécanisme de péréquation lié à l'inflation, calculée par l'Institut national de recherches statistiques (ISTAT). En fonction de la catégorie d'appartenance, la péréquation était assurée à hauteur de :

- a) 100% pour les catégories des pensions avec un montant jusqu'à trois fois la pension minimale INPS ;
- b) 90% pour les catégories de pensions avec un montant compris entre trois et cinq fois la pension minimale INPS ;
- c) 75% pour les catégories de pensions avec un montant supérieur à cinq fois la pension minimale mentionnée.

11. La variation de l'inflation, élaborée par l'ISTAT puis arrêtée par le Ministère de l'Économie et des Finances (« MEF »), a été pour les années 2012 et 2013 respectivement de 2,7% et 3% (voir les arrêtés du MEF du 16 novembre 2012 et du 20 novembre 2013 publiés dans le Journal Officiel).

2. Le décret-loi n° 201/2011

12. Le décret-loi n° 201 du 2 décembre 2011 (converti en la loi n° 214 du 22 décembre 2011), intitulé « Dispositions urgentes pour la croissance économique, l'équité et la consolidation des comptes publics », réforma le mécanisme de péréquation. L'article 24, paragraphes 1^{er} et 25, était ainsi libellé :

« Article 24

1. Les dispositions du présent article visent à garantir le respect des engagements internationaux et avec l'Union européenne, les obligations de bilan, la stabilité économique et financière et à renforcer la viabilité du système de sécurité sociale sur

la longue période en relation au poids de la dépense publique sur les pensions par rapport au PIB (...).

(...)

25. En considérant la situation financière actuelle, la péréquation automatique des pensions (...) pour les années 2012 et 2013 est reconnue exclusivement aux pensions ayant un montant global jusqu'à trois fois la pension minimale de base fixée par l'INPS, à hauteur de 100%. (...) »

3. *L'arrêt n° 70/2015 de la Cour constitutionnelle*

13. Par son arrêt n° 70/2015 du 10 mars 2015 (publié le 6 mai 2015), la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnel l'article 24, paragraphe 25, du décret-loi n° 201/2011, pour violation des articles 3, 36, premier alinéa, et 38, deuxième alinéa, de la Constitution, dans la mesure où cette disposition limitait la péréquation automatique à hauteur de 100% seulement à l'égard de titulaires de pensions de retraite dont le montant global était jusqu'à trois fois la pension minimale INPS. La disposition était censurée à la fois en raison de son application sur une durée de deux ans et pour l'incidence sur des pensions dont le montant n'était pas considéré par la Cour constitutionnelle particulièrement élevé. Dès lors, elle a conclu que l'ingérence n'était ni raisonnable ni proportionnée. La Cour constitutionnelle releva que le législateur s'était borné à rappeler de manière générique la « situation financière contingente », sans indiquer les raisons pour lesquelles les exigences de protection des finances publiques prévalaient sur l'intérêt des retraités, en particulier de ceux titulaires de pensions modestes, à la protection de leur pouvoir d'achat et à leur droit à des prestations de prévoyance adéquates.

4. *Le décret-loi n° 65/2015*

14. À la suite de l'arrêt n° 70/2015, le législateur italien a adopté le décret-loi n° 65 du 21 mai 2015, converti en la loi n° 109 du 17 juillet 2015 (« le décret-loi n° 65/2015 »). Dans son préambule, il est indiqué que le nouveau décret-loi se justifie pour « l'extraordinaire nécessité et urgence de légiférer en matière de péréquation automatique des pensions dans le but de mettre à exécution les principes énoncés dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 70/2015 ». Les nouvelles dispositions, ayant effet rétroactif, sont ainsi libellées :

« Article 1 – Mesures en matière de péréquation automatique des pensions

1. Dans le but de mettre à exécution les principes énoncés dans l'arrêt n° 70/2015, dans le respect du principe de l'équilibre budgétaire et des objectifs de finance publique, en assurant la protection des niveaux minimaux des prestations concernant les droits civils et sociaux, en fonction aussi de la sauvegarde de la solidarité intergénérationnelle, l'article 24 du décret-loi n° 201 du 6 décembre 2011, converti en la loi n° 214 du 22 décembre 2011, est ainsi modifié :

1) le paragraphe 25 est ainsi substitué :

« 25. La péréquation automatique des pensions (...), relative aux années 2012 et 2013, est reconnue :

- a) à hauteur de 100% pour les pensions dont le montant global est jusqu'à trois fois la pension minimale fixée par l'INPS (...);
- b) à hauteur de 40% pour les pensions dont le montant global est supérieur à trois fois et inférieur ou égal à quatre fois la pension minimale fixée par l'INPS (...);
- c) à hauteur de 20% pour les pensions dont le montant global est supérieur à quatre fois et inférieur ou égal à cinq fois la pension minimale fixée par l'INPS (...);
- d) à hauteur de 10% pour les pensions dont le montant global est supérieur à cinq fois et inférieur ou égal à six fois la pension minimale fixée par l'INPS (...);
- e) n'est pas reconnue pour les pensions ayant un montant global supérieur à six fois la pension minimale fixée par l'INPS (...). » ;

2) après l'alinéa 25, sont insérés les paragraphes suivants :

« 25*bis*. La péréquation automatique des pensions (...), relative aux années 2012 et 2013 tel que déterminée à l'alinéa 25, est reconnue pour les pensions dont le montant global est supérieur à trois fois la pension minimale INPS :

- a) pour les années 2014 et 2015, à hauteur de 20% ;
- b) à partir de l'année 2016, à hauteur de 50%. » ;

« 25*ter*. Il reste entendu que les montants indiqués à l'alinéa 25*bis* sont réévalués, à partir de l'année 2014, sur le fondement de la législation en vigueur [c'est-à-dire l'article 1, paragraphe 483, de la loi n° 147 du 27 décembre 2013]. » ;

(...) »

15. Le rapport explicatif du décret-loi n° 65/2015 et du projet de loi de conversion, présenté par le Gouvernement à la Chambre de Députés le 21 mai 2015, précisait entre autres :

« (...) le blocage de la péréquation des pensions (...) disposé par le décret-loi n° 201/2011 (...) a eu lieu dans une situation de particulière difficulté pour l'économie italienne. Entre 2007, avant que la crise économique-financière ne se propage dans les systèmes économiques, et 2011, le PIB italien s'est réduit de 4,3% en termes réels. Le taux de chômage est passé de 6,1 % en 2007 à 8,4% en 2011 et les investissements ont enregistré une contraction sévère (7,3% nominal, 14,9% réel). Les mesures de consolidation des comptes publics italiens, lourdement compromis par les développements macroéconomiques, ont été réalisées en plusieurs phases.

(...) le Gouvernement approuva entre mai et décembre 2011 trois manœuvres correctives du bilan (...) nécessaires à atteindre l'équilibre de bilan en 2013. Le décret-loi n° 201/2011 (...) est la dernière de ces initiatives de correction approuvées tout au long de l'année. Il imprime une importante correction des comptes publics (environ 20,2 milliards en 2012, 21,3 milliards en 2013 et 21,4 milliards en 2014). Parmi les mesures adoptées avec ce décret, se trouve le blocage de la péréquation des pensions dont le montant est égal ou supérieur à trois fois le minimum INPS.

(...)

En juin 2013, la procédure [de la Commission européenne] pour déficit excessif est clôturée. (...) et la baisse du PIB s'interrompt au dernier trimestre 2014. Globalement, entre 2007 et 2014, l'économie italienne a subi une flexion du PIB réel d'environ 9%.

Cette dynamique a été accompagnée par une forte augmentation du taux de chômage et du recours au chômage technique et par la réduction du pouvoir d'achat de nombre de catégories de salariés. L'initiative législative de 2011 (...) doit être considérée à la lumière d'un rééquilibrage difficile des comptes publics dans un contexte récessif prolongé et intense.

(...)

L'arrêt de la Cour constitutionnelle [n°70/2015] produit des effets négatifs considérables pour les finances publiques (...). (...) l'impact négatif sur le solde de bilan peut être estimé ainsi : environ 17,6 milliards d'euros pour l'année 2015 relatifs à la période 2012-2015, dont environ 4,5 milliards pour 2015 (...) et une tendance graduelle à la diminution (pour l'année 2016 estimée en environ 4,4 milliards d'euros).

Le niveau de la dette de l'administration publique par rapport au PIB augmenterait pendant l'année en cours de 2,5% (...) à 3,6% (...). Ces résultats ne permettraient pas à l'Italie de respecter les règles européennes de bilan. Il en résulterait, avec une forte probabilité, l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif à l'égard de notre pays. (...) En outre, les dépenses majeures découlant du présent arrêt réduiraient de manière significative la marge de manœuvre pour les prochaines années, à la fois empêchant l'élimination de la clause de sauvegarde qui prévoit l'augmentation de la TVA et le financement de mesures de soutien à la reprise économique (...).

(...)

L'arrêt n° 70/2015 (...) permet au législateur l'adoption des initiatives considérées nécessaires. En cette optique, le décret-loi [n°65/2015], aussi dans le but de donner une sécurité juridique sur le régime légal applicable en concret, dicte une discipline visant à reconduire le mécanisme de péréquation des pensions dans le sillage des principes [constitutionnels] (...) rappelés par la Cour [constitutionnel] (...). Il echet au législateur de prévoir une scrupuleuse mise en balance des valeurs constitutionnelles, assurant un traitement de pension adéquat, dans le respect des équilibres de bilan et des objectifs de finance publique.

Les dispositions de l'article 1 dudit décret visent (...) à la mise en œuvre des principes énoncés dans l'arrêt de la Cour [constitutionnelle], (...) en assurant la protection des niveaux essentiels des prestations relatives aux droits civils et sociaux et également afin de sauvegarder de la solidarité intergénérationnelle. »

La rapporteure de la loi de conversion n° 109 du 17 juillet 2015 précisait dans son rapport devant la Chambre des Députés ce qui suit :

« (...) le décret-loi n° 65 naît de l'exigence de définir un mécanisme d'adéquation des pensions de retraite dont le montant est supérieur à trois fois le minimum INPS pour les années 2012 et 2013, après l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 70/2015 qui a déclaré inconstitutionnelle la norme prévue dans la loi dite "Fornero" de 2011 (le décret-loi n° 201/2011 combiné avec la loi n° 214/2011).

(...)

Le blocage pendant deux ans a été considéré par la Cour non respectueux des principes constitutionnels. D'où l'exigence de donner à ces pensions, aujourd'hui comme en 2011, un moyen de récupération de la perte du pouvoir d'achat.

(...)

Dans le Rapport du Bureau parlementaire d'études de bilan sont fournies des données permettant d'affirmer que, bien que la péréquation pour les années 2012 et 2013 produit des augmentations globalement plus limitées par rapport aux attentes, avec ce décret nous avons réalisé une opération de redistribution, donnant des réponses significatives aux pensions moyennes, celles qui en ont le plus besoin. Nous avons choisi de privilégier les personnes à revenus faible et moyen, en considérant que nous sommes encore dans une phase difficile et que les ressources éventuellement disponibles devraient être utilisées aussi pour d'autres finalités : en particulier au profit de ceux qui ne peuvent pas partir à la retraite et aussi pour préserver l'accès des futures générations au système de sécurité sociale, et encore pour donner des réponses aux retraités qui ont des pensions modestes nonobstant les contributions d'une vie. Il s'agit surtout des femmes (...). Certes, les titulaires de pensions plus élevées sont plus touchés. »

5. *L'arrêt n° 250/2017 de la Cour constitutionnelle*

16. Dans son arrêt n° 250 du 25 octobre 2017 (publié le 6 décembre 2017), la Cour constitutionnelle a rejeté les questions de constitutionnalité du décret-loi n° 65/2015.

17. Elle a premièrement remarqué que les nouvelles dispositions visaient explicitement à appliquer les principes de son arrêt 70/2015 tout en poursuivant l'équilibre financier et la maîtrise des dépenses publiques. Le blocage de la péréquation avait été considéré inconstitutionnel en raison du fait que le législateur avait fait un usage incorrect de son pouvoir discrétionnaire :

« (...) dans l'appréciation de l'intérêt des retraités à la conservation de leur traitement et des exigences financières de l'État, dignes de tutelle, le législateur avait déraisonnablement sacrifié le premier, en particulier celui des titulaires de pensions modestes, au nom d'exigences financières qui n'étaient pas évoquées.

Cet arrêt demandait au législateur d'intervenir, en émondant ces vices, pour réaliser une nouvelle mise en balance des valeurs et intérêts constitutionnels impliqués, dans le respect des limites du caractère raisonnable et proportionnel, en évitant que l'un ou l'autre intérêt soit déraisonnablement sacrifié.

(...)

Il y a lieu d'observer que la nouvelle discipline, en accueillant les sollicitations de cette Cour, ne pouvait dans le cas d'espèce qu'avoir des effets rétroactifs, bien que circonscrits – ce qui est le cas ici – à la période relative aux années 2012 et 2013 disciplinée par la disposition annulée.

Un tel effet rétroactif est donc cohérent avec le but d'une mesure législative qui, en se conformant à l'arrêt de cette Cour, vise à remplacer, pour la période 2012-2013, le mécanisme de la péréquation, selon des modalités différentes, expression d'une nouvelle appréciation des intérêts constitutionnels impliqués (...).

(...)

La péréquation automatique (...) constitue un outil technique visant à protéger les pensions de l'érosion du pouvoir d'achat en raison de l'inflation (...). Elle est finalisée à protéger dans le temps le caractère adéquat et proportionnel des pensions.

(...)

Sur ce solide terrain est appelé à se confronter le pouvoir discrétionnaire du législateur, en recherchant un équilibre, sur la base de critères non déraisonnables, entre les valeurs et les intérêts constitutionnels impliqués. D'une part, il y a l'intérêt des retraités à la protection de leur pouvoir d'achat, de l'autre, l'exigence de maîtriser les dépenses publiques (...). Dans ce cadre, le législateur ne peut pas ignorer la limite de l'équité et du caractère raisonnable de l'ingérence.

(...)

Le principe du caractère raisonnable de l'ingérence représente l'élément central autour duquel le législateur doit élaborer ses choix en matière de sécurité sociale et de pensions (...). Les mesures législatives visant à réduire les dépenses en matière de retraite doivent être soigneusement motivées (...). »

La Cour constitutionnelle a ainsi jugé que le législateur avait motivé de manière adéquate les mesures adoptées, en présentant des données comptables détaillées et précises dans les rapports techniques d'accompagnement au décret-loi présentés au Parlement. Elle a considéré proportionnée la prévision de plusieurs catégories de retraités et l'application progressive du blocage de la péréquation en fonction du montant de la pension. Elle a également jugé conforme à la Constitution le nouveau paragraphe 25*bis* de l'article 24, relatif à la récupération partielle des effets du blocage pour les années 2012-2013 (*trascinamento*) à partir de l'année 2014. En conclusion, elle a reconnu le caractère approprié et raisonnable de la nouvelle discipline, ainsi que sa conformité aux principes constitutionnels d'égalité et de proportionnalité.

GRIEFS

18. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent de l'impact des dispositions du décret-loi n° 65/2015 sur leurs pensions.

19. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignent de l'application rétroactive des dispositions introduites du décret-loi n° 65/2015.

EN DROIT

A. Sur la jonction des requêtes

20. Compte tenu de la similitude des présentes requêtes quant aux faits et aux questions de fond qu'elles soulèvent, la Cour juge approprié de les joindre, en application de l'article 42 de son règlement et de les examiner conjointement en une seule décision.

B. Sur la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1

21. Les requérants allèguent que les dispositions litigieuses du décret-loi n° 65/2015 ont produit une ingérence immédiate, pour les années 2012 et 2013, et permanente, pour les effets du blocage sur les réévaluations successives (*trascinamento*), qui ne poursuivrait pas l'intérêt général et serait disproportionnée. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« 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. »

22. La Cour note que tous les principes s'appliquant généralement aux affaires relatives à l'article 1 du Protocole n° 1 gardent toute leur pertinence en matière de pensions. Premièrement, il échet de rappeler que cette disposition ne garantit pas le droit de devenir propriétaire ni, pour la même logique, le droit à une pension d'un montant déterminé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Cichopek et autres c. Pologne*, (déc.), n° 15189/10, § 130, 14 mai 2013). En revanche, si l'État partie met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale, cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes remplissant ses conditions (*Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], nos 65731/01 et 65900/01, §§ 43-44, CEDH 2005-X, *Andrejeva c. Lettonie* [GC], n° 55707/00, § 77, CEDH 2009). La suspension ou la réduction d'une pension peut soulever une question sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, pouvant constituer une atteinte à un bien qu'il y a lieu de justifier (*Da Conceição Mateus et Santons Januario*, précité, § 18).

23. La Cour rappelle les exigences propres à l'article 1 du Protocole n° 1 et renvoie, pour un rappel des principes pertinents, à l'arrêt rendu dans l'affaire *Cichopek et autres* (précité, §§ 131-138).

24. En ce qui concerne les présentes affaires, la Cour estime en premier lieu que l'existence d'une ingérence dans la jouissance du droit au respect des biens des requérants, au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1, ne fait aucun doute en l'occurrence. Quant à la base légale de l'ingérence, la Cour observe qu'elle résulte de l'application des dispositions du décret-loi n° 65/2015, jugées par ailleurs conformes à la Constitution par la Cour constitutionnelle italienne. L'ingérence satisfait donc à la condition de légalité énoncée dans la disposition précitée.

25. Par la suite, la Cour axera son analyse sur l'existence d'un but légitime « d'utilité publique » et sur la proportionnalité de l'ingérence au

but légitime poursuivi, c'est-à-dire sur la question de savoir si les autorités italiennes ont ménagé un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits de l'individu (*Koufaki et Adedy c. Grèce*, (déc.), nos 57665/12 et 57657/12, § 32, 7 mai 2013).

26. Pour ce qui est du caractère d'« utilité publique » des mesures litigieuses, la Cour observe que la décision de légiférer en matière de prestations sociales implique d'ordinaire un examen de questions d'ordre politique, économique et social. La Cour accepte que, dans la mise en œuvre de ces politiques, la marge d'appréciation laissée aux États parties soit étendue (*Bélané Nagy c. Hongrie* [GC], n° 53080/13, § 113, CEDH 2016). Cela vaut particulièrement pour l'adoption de politiques d'économie des deniers publics (*N.K.M. c. Hongrie*, n° 66529/11, §§ 49 et 61, 14 mai 2013) ou de lois introduisant des mesures d'austérité imposées par une grave crise économique (*Koufaki et Adedy*, précité, § 37 ; voir aussi *Da Conceição Mateus et Santos Januário*, précité, § 22, *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, (déc.), n° 13341/14, § 137, 1^{er} septembre 2015, *P. Plaisier B.V. c. Pays-Bas*, (déc.), n° 46184/16, §§ 72-76, 14 Novembre 2017).

27. Dans les cas d'espèce, la Cour observe que les buts poursuivis par le législateur italien ont été clairement identifiés dans le décret-loi n°65/2015, dans les rapports accompagnant la loi de conversion et ont été aussi analysés de manière approfondie par la Cour constitutionnelle.

28. En particulier, la Cour note que l'introduction des nouvelles dispositions visait à la fois à mettre l'ordre juridique en conformité avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 70/2015 (paragraphe 13 ci-dessus) et à respecter, en même temps, l'équilibre budgétaire et les objectifs de maîtrise de la dépense publique. Cela dans un cadre qui devait protéger le niveau minimum des prestations sociales et garantir la viabilité du système d'assurance sociale pour les générations futures.

29. La Cour observe en effet qu'à l'époque de l'adoption du décret-loi litigieux, la situation économique italienne était particulièrement difficile. Dans ce contexte, le Gouvernement a évoqué, dans le rapport explicatif présenté au Parlement, le risque de déclenchement de la procédure pour déficit excessif de la Commission européenne, tout en rappelant les effets de l'arrêt n° 70/2015 de la Cour constitutionnelle sur le bilan de l'État et notamment sur le déficit public qui risquait de dépasser le seuil du 3% par rapport au PIB. De même, la rapporteure de la loi de conversion a souligné devant la Chambre des députés le choix, opéré dans un contexte difficile, de privilégier les retraités à revenus faibles et moyens tout en préservant la viabilité du système des retraites pour les générations futures (paragraphe 15 ci-dessus).

30. Ces conclusions ont été par ailleurs partagées par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 250/2017, lorsqu'elle a estimé que le but du législateur était celui d'introduire une nouvelle discipline législative,

remplaçant le mécanisme de péréquation déclaré inconstitutionnel, en opérant une nouvelle appréciation des intérêts constitutionnels en jeu (paragraphe 17 ci-dessus).

31. La Cour rappelle que la notion d'utilité publique est ample par nature. Dans le cadre de mesures adoptées pour la mise en œuvre de politiques sociales et économiques, le législateur bénéficie d'une grande latitude (*Koufaki et Adedy*, précité, § 39). Eu égard à ce qui précède, la Cour ne voit pas de raisons de s'écarter des considérations du Gouvernement et de la Cour constitutionnelle, ni de douter qu'en décidant de reformer le mécanisme de la péréquation des pensions, le législateur italien poursuivait une cause d'utilité publique.

32. Il reste ainsi à déterminer si, du point de vue de la proportionnalité, un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux des requérants.

33. La Cour rappelle que la suppression de l'intégralité d'une pension risque d'enfreindre les dispositions de l'article 1 du Protocole n° 1, à l'inverse d'une réduction raisonnable d'une pension ou de prestations analogues (*Apostolakis c. Grèce*, n° 39574/07, §§ 41-42, 22 octobre 2009). Toutefois, le critère du juste équilibre ne saurait uniquement reposer, dans l'abstrait, sur le montant ou le pourcentage de la réduction en question. Dans un certain nombre d'affaires, la Cour s'est attachée à apprécier tous les éléments pertinents en les situant dans leur contexte (voir, pour la jurisprudence citée, *Stefanetti et autres c. Italie*, nos 21838/10 et 7 autres, § 59, 15 avril 2014, et *Cichopek et autres*, précité, § 137).

34. En l'espèce, le décret-loi n° 65/2015 ne touchait pas le montant nominal de la pension mais réduisait, avec effet *erga omnes* et selon le fonctionnement illustré précédemment (paragraphe 14 ci-dessus), le mécanisme d'adéquation de la valeur de la pension au coût de la vie. Cet index est arrêté chaque année par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) sur le fondement de l'index élaboré par l'ISTAT. Pour les années de référence, il correspondait à une augmentation de 2,7% pour l'année 2012 et de 3% pour l'année 2013 (paragraphe 11 ci-dessus).

35. En appliquant la disposition litigieuse du décret-loi n° 65/2015 (paragraphe 14 ci-dessus) au mécanisme de péréquation pour l'année 2012, la Cour observe que, si aucun impact ne se produit pour les pensions inférieures à trois fois le minimum INPS, pour les autres catégories de pensions, telles celles perçues par les requérants, l'impact négatif est de :

- a) 1.62% pour les pensions dont le montant global est supérieur à trois fois et inférieur ou égal à quatre fois la pension minimale fixée par l'INPS (entre 1 505,68 et 2 007,56 euros bruts) ;
- b) 2.16% pour les pensions dont le montant global est supérieur à quatre fois et inférieur ou égal à cinq fois la pension minimale fixée par l'INPS (entre 2 007,57 et 2 509,45 euros bruts) ;

- c) 2.43% pour les pensions dont le montant global est supérieur à cinq fois et inférieur ou égal à six fois la pension minimale fixée par l'INPS (entre 2 509,46 et 3 011,34 euros bruts) ;
- d) 2.7% pour les pensions ayant un montant global supérieur à six fois la pension minimale fixée par l'INPS.

Un résultat similaire peut être obtenu pour l'année 2013, revu à la hausse car calculé sur le 3 % arrêté par le MEF.

36. Aux yeux de la Cour, la mesure contestée n'apparaît pas avoir produit un impact significatif sur les pensions des requérants, pour les années 2012 et 2013.

37. Pour ce qui est ensuite de l'incidence que cette mesure aurait eu et continuerait à avoir à partir de 2014 (le « *trascinamento* »), la Cour ne partage pas l'opinion des requérants selon laquelle leurs droits à pension, une fois acquis, ne pourraient jamais être modifiés pour les années suivantes. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1, le pouvoir législatif des États s'étend à la réduction ou à la modification du montant des prestations accordées au titre d'un régime de sécurité sociale (*Cichopek et autres*, précité, § 154).

38. En outre, la Cour observe que le législateur a dû intervenir dans un contexte économique difficile. Le décret-loi litigieux visait à réaliser une opération de redistribution en faveur des pensions de niveau modéré, tout en préservant la viabilité du système de sécurité sociale en faveur des futures générations, dans un contexte économique où la marge de manœuvre de l'État italien était restreinte et ce en raison des ressources limitées et du risque d'ouverture par la Commission européenne d'une procédure pour déficit excessif (paragraphe 15 ci-dessus).

39. La Cour attache aussi un poids particulier à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 250/2017, en ce que la Haute juridiction a jugé équitable et respectueuse du principe de proportionnalité la prévision de plusieurs catégories de pensions et l'application progressive du blocage de la péréquation inversement à la valeur de la pension. Elle a également considéré proportionnel le nouveau paragraphe 25*bis* de l'article 24, disciplinant la récupération partielle des effets du blocage à partir de 2014 (*trascinamento*) (paragraphe 17 ci-dessus).

40. En effet, la Cour observe que le paragraphe 25*bis* permet aux requérants de récupérer, à partir de l'année 2014, une partie de la réévaluation qui avait été limitée pour les années 2012 et 2013 (paragraphe 14 ci-dessus).

41. En conclusion, la Cour estime que les effets de la réforme du mécanisme de péréquation sur les pensions des requérants ne sont pas d'un niveau tel qu'ils risquent d'exposer les intéressés à des difficultés de subsistance incompatibles avec l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, en comparaison, *Bélané Nagy*, précité, §§ 123-126). Eu égard à ce qui précède et au contexte économique difficile dans lequel elle est intervenue,

l'ingérence litigieuse ne saurait être considérée comme ayant fait peser une charge excessive sur les requérants.

42. Par conséquent, la Cour estime que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

C. Sur la violation alléguée de l'article 6 de la Convention

43. Les requérants allèguent que le décret-loi n° 65/2015 serait contraire à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 70/2015 et serait intervenu rétroactivement sur leurs positions juridiques, en leur ôtant toute possibilité d'obtenir une décision judiciaire favorable.

44. La Cour rappelle, comme elle a souligné à maintes reprises, que l'article 6 § 1 de la Convention contient une garantie d'un droit d'accès à un tribunal, mais il n'assure aux « droits » de caractère civil aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des États contractants. La Cour ne saurait créer, par voie d'interprétation de l'article 6 § 1, un droit matériel n'ayant aucune base légale dans l'État concerné (*Paroisse Gréco-Catholique Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], n° 76943/11, §§ 84-88, CEDH 2016).

45. En tout état de cause, la Cour relève qu'en principe, il n'est pas interdit au pouvoir législatif de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur (*Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 126, CEDH 2006-V). Selon la jurisprudence de la Cour, c'est une ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans des procédures pendantes afin d'influer sur le dénouement judiciaire du litige qui pourrait être susceptible de poser un problème sous l'angle de l'article 6 § 1 (*Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France* [GC], nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, § 57, CEDH 1999-VII, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, 9 décembre 1994, série A n° 301-B, et *Papageorgiou c. Grèce*, 22 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI). La Cour constate que, dans les présentes affaires, il ne s'agit pas d'une pareille situation, étant donné que les requérants ont saisi les juridictions internes après l'entrée en vigueur du décret-loi n° 65/2015 en contestant l'application dudit décret-loi à leur encontre. Dans ces circonstances, il n'y a pas eu d'ingérence législative dans des procédures pendantes au sens de la jurisprudence pertinente de la Cour.

46. En conclusion, la Cour estime que ce grief aussi est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3a) et 4 de la Convention.

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

Décide de joindre les requêtes ;

Déclare les requêtes irrecevables.

Fait en français puis communiqué par écrit le 19 juillet 2018.

Renata Degener
Greffière adjointe

Linus-Alexandre Sicilianos
Président