PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête no 14862/07  
Olga MAURIELLO  
contre l’Italie

La Cour européenne des droits de l’homme (première section), siégeant le 13 septembre 2016 en une chambre composée de :

Mirjana Lazarova Trajkovska, *présidente,* Ledi Bianku, Guido Raimondi, Kristina Pardalos, Robert Spano, Armen Harutyunyan, Pauliine Koskelo, *juges,*et de Abel Campos, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 30 mars 2007,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1.  La requérante, Mme Olga Mauriello, est une ressortissante italienne née en 1933 et résidant à Naples. Elle est représentée devant la Cour par Me F. Manzon, avocat à Naples.

2.  Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est été représenté par son agent, Mme E. Spatafora, et par son coagent, Mme P. Accardo.

A.  Les circonstances de l’espèce

3.  La requérante travailla comme dactylographe judiciaire (*dattilografa giudiziaria*) auprès de plusieurs tribunaux du 29 mai 1990 au 30 novembre 2000, cotisant à l’Institut national de prévoyance des fonctionnaires de l’administration publique (INPDAP) à hauteur d’environ un tiers du salaire mensuel perçu par elle pendant la durée de son activité, soit un montant total de 44 770,44 euros (EUR). Le 1er décembre 2000, ayant atteint l’âge limite légal de départ à la retraite, la requérante dut cesser son activité professionnelle. Comme elle n’avait pas cotisé pendant une durée suffisante pour avoir droit à la pension de retraite, elle saisit les tribunaux internes en vue d’obtenir l’autorisation de continuer à travailler jusqu’à l’âge de 70 ans. La procédure prit fin par un arrêt de la Cour de cassation, déposé au greffe le 4 décembre 2006, par lequel la haute juridiction rejetait la demande de la requérante au motif que le droit interne ne prévoyait la possibilité de travailler jusqu’à l’âge de 70 ans que lorsque pareille prolongation avait pour effet l’atteinte du nombre d’années de cotisation requis pour ouvrir un droit à la pension, ce qu’elle estimait ne pas être le cas de la requérante.

4.  En application de la loi (loi no 322 de 1958 et DPR no 1092 de 1973), le montant total des cotisations versées par l’intéressée à l’INPDAP fut versé à l’Institut national de prévoyance sociale (INPS) en vue de la constitution d’un compte de prévoyance (*costituzione della posizione assicurativa*) dans le cadre du régime de l’assurance obligatoire vieillesse-invalidité-survivants. Une indemnité de substitution de la pension, d’un montant de 7 151,68 EUR, destinée à compléter, le cas échéant, les cotisations, fut accordée à la requérante. Cette somme fut utilisée pour la constitution de son compte de prévoyance à l’INPS et ne bénéficia pas, donc, à la requérante, qui ne put compléter les cotisations. Quant à la différence entre le montant total des cotisations à verser à l’INPS nécessaires pour la constitution du compte et le montant de l’indemnité accordée, elle restait à la charge de l’État. La requérante affirme que, pour obtenir un droit à pension, elle aurait dû alimenter son compte de prévoyance avec des versements volontaires s’élevant à un total de 20 000 000 LIT (environ 10 300 EUR). Or, à ses dires, elle n’avait d’autre revenu que sa pension de réversion et elle avait de plus la charge de son fils, majeur mais sans emploi, et de son neveu, âgé de 13 ans au moment de l’introduction de la requête.

B.  Le droit et la pratique internes pertinents

1.  La Constitution

5.  Les articles pertinents en l’espèce de la Constitution disposent :

Article 2

« La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l’homme tant comme individu que comme membre de formations sociales où se développe sa personnalité, et exige l’accomplissement des devoirs imprescriptibles de solidarité politique, économique et sociale. »

Article 38

« Tout citoyen inapte au travail et dépourvu de moyens d’existence a droit à des moyens de subsistance et à l’assistance sociale.

Les travailleurs ont droit à ce que des moyens d’existence adaptés à leurs besoins vitaux soient prévus et assurés en cas d’accident du travail, de maladie, d’invalidité, de vieillesse et de chômage involontaire.

Les personnes inaptes au travail et les personnes handicapées ont droit à l’éducation et à la formation professionnelle.

Des organismes et des institutions créés ou subventionnés par l’État pourvoient aux obligations posées par le présent article.

(...) »

2.  Le décret du Président de la République (DPR) no 1092 du 29 décembre 1973

6.  Le décret du Président de la République (DPR) no 1092 du 29 décembre 1973, portant approbation du texte unique de règlement d’exécution du régime de retraite des employés civils et militaires de l’État (*Testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato*), est libellé comme suit dans ses dispositions pertinentes en l’espèce :

Article 42 (Droit au traitement normal)

« Le fonctionnaire qui a atteint l’âge limite [de départ à la retraite] a droit à la pension normale s’il a travaillé pendant quinze ans.

Les personnes qui n’ont pas acquis un droit (...) à pension ont droit à une indemnité octroyée une seule fois (*una tantum*) si elles onttravaillé au moins un an. »

Article 44 (Évaluation du traitement normal)

« L’indemnité *una tantum* équivaut à un douzième du traitement servant de base de calcul (*base pensionabile*) multiplié par le nombre d’années de service. »

Article 124 (Constitution du compte de prévoyance)

« Au cas où le fonctionnaire (...) cesse d’exercer ses fonctions sans avoir obtenu un droit à pension faute d’avoir cotisé pendant un nombre suffisant d’années, il doit se constituer un compte de prévoyance (*costituzione della posizione assicurativa*) dans le cadre du régime de l’assurance obligatoire invalidité-vieillesse-survivants à l’Institut national de la prévoyance sociale (INPS) pour la période correspondant aux années de service.

Aux fins de la constitution du compte [de prévoyance] à l’INPS, l’indemnité *una tantum* est déduite du montant des cotisations à verser. La part restante est à la charge de l’État.

(...) »

3.  La loi no 322 du 2 avril 1958, telle que modifiée par l’article 52 de la loi no 153 du 30 avril 1969

7.  La loi no 322 du 2 avril 1958, telle que modifiée par l’article 52 de la loi no 153 du 30 avril 1969, relative à la jonction des comptes de prévoyance aux fins de vérifier l’existence du droit à pension et d’en fixer les modalités (*Ricongiunzione delle posizioni previdenziali ai fini dell’accertamento del diritto e della determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza*), dispose :

Article unique

« Pour les travailleurs inscrits à des caisses de prévoyance de substitution de l’assurance générale vieillesse-invalidité-survivants qui atteignent l’âge limite de départ à la retraite sans obtenir un droit à pension, un compte de prévoyance dans le cadre du régime de l’assurance obligatoire vieillesse-invalidité-survivants est constitué au moyen du versement de cotisations déterminées selon les critères établis pour le système de la prévoyance de substitution (...) »

8.  L’article 12 § 12 *undicies* du décret-loi no 78 du 31 mai 2010, introduit par la loi no 122 du 30 juillet 2010, a abrogé l’article 124 du DPR no 1092 de 1973 et la loi no 322 de 1958.

4.  Le système de retraite en Italie à la lumière de la jurisprudence nationale

9.  Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (voir, entre autres, les arrêts nos 132 et 133 de 1984), le système de retraite italien est fondé, en vertu des articles 2 et 38 de la Constitution, sur le principe de la solidarité (*solidaristico*), à la différence du système mutualiste (*mutualistico*).

10.  Le premier système est caractérisé par l’absence de corrélation entre le risque de l’assuré et le montant de la cotisation et par l’absence d’un rapport de proportionnalité entre les cotisations versées et les prestations servies (voir aussi Cour de cassation, arrêt no 14866 de 2011, et Conseil d’État, Assemblée plénière, no 13 de 2006). Dans ce contexte, les cotisations, prélevées selon la capacité contributive de chacun, servent à financer le fonds de la caisse d’assurance vieillesse, tandis que les prestations sociales sont servies proportionnellement à la situation de besoin des individus.

11.  En revanche, le modèle mutualiste se fonde sur la corrélation entre le risque et la cotisation et sur une stricte proportionnalité entre cotisations versées et prestations servies.

12.  La Cour constitutionnelle a établi aussi le principe de « l’indisponibilité des cotisations à la sécurité sociale » (*indisponibilità dell’obbligazione contributiva previdenziale*), qui constitue un instrument essentiel pour le financement du système (arrêt no 404 de 2000 et Conseil d’État, no 13 de 2006).

13.  Pour ce qui est du régime général obligatoire de l’assurance vieillesse, on applique le principe de l’encaissement par la caisse d’assurance vieillesse des cotisations versées par les salariés, même si ces cotisations ne donnent pas droit à l’obtention d’une pension de retraite ou d’une indemnité de substitution (Cour constitutionnelle, arrêt no 404 de 2000 ; voir aussi Cour de cassation, arrêts nos 14866 de 2011 et 16689 de 2015, et Conseil d’État, arrêt no 13 de 2006).

14.  Selon la Cour constitutionnelle, l’absence de rapport entre les cotisations versées et les prestations servies découle de la structure même du modèle solidaire, si bien que le salarié ne peut prétendre au versement d’une indemnité ou d’une pension de retraite telle que prévue au moment de son inscription au régime de prévoyance vieillesse (arrêts nos 390 de 1995 et 132 de 1984).

15.  La Cour constitutionnelle a en outre jugé que, dans un système fondé sur la solidarité, le fait que des cotisations versées à une caisse de retraite privée ne donnent pas lieu au paiement de prestations sociales ne constitue pas un cas d’« enrichissement sans cause » (*arricchimento senza causa*) (arrêts nos 390 de 1995 et 439 de 2005, et Conseil d’État, no 13 de 2006).

16.  Toujours selon la Cour constitutionnelle, dans un système fondé sur le principe de solidarité, « il incombe à tous les salariés de cotiser de manière proportionnée à leurs revenus professionnels. Les cotisations sont ainsi mises en corrélation avec la capacité contributive et non pas avec les prestations de retraite auxquelles les individus pourront prétendre dans le futur. En revanche, les conditions d’obtention des prestations dépendront des finalités spécifiques des politiques de prévoyance, fixées de manière non contestable par le législateur en fonction de la situation et des disponibilités des ressources financières, et, éventuellement, des besoins des individus » (arrêt no 132 de 1984).

17.  En ce qui concerne le système de retraite des avocats, lui aussi construit sur le modèle de la solidarité, la Cour constitutionnelle a jugé que « les obligations imposées par les politiques de prévoyance ne sont pas basées sur le principe d’une corrélation entre les prestations perçues et le montant cotisé, mais [qu’elles] constituent un devoir de solidarité : par conséquent, ces obligations incombent, de manière générale et sans condition, à tous les membres de la catégorie professionnelle, y compris ceux qui, de manière certaine, ne pourront pas obtenir les bénéfices du système » (arrêt no 133 de 1984).

18.  Dans une affaire relative au remboursement à ses héritiers des cotisations versées par un travailleur, la Cour constitutionnelle a considéré que, pour garantir l’équilibre financier des comptes de l’Institut national de prévoyance pour les conseillers du travail (*consulenti del lavoro*), il appartient au législateur d’établir dans quelle mesure l’intérêt des individus à la restitution des cotisations doit être mis en balance avec le principe de solidarité (arrêt no 404 de 2000 ; voir aussi l’arrêt no 450 de 1993).

19.  Par ailleurs, en ce qui concerne la réglementation de la caisse de prévoyance des ingénieurs et architectes (*Cassa Nazionale di Previdenza e assistenza per gli Ingegneri e Architetti*), la Cour constitutionnelle a affirmé que « la décision d’établir si et à quelles conditions l’individu a droit au remboursement de ses cotisations lorsqu’il n’a pas acquis un droit à pension entre dans la marge discrétionnaire du législateur » (arrêt no 450 de 1993).

20.  En ce qui concerne les attentes des individus quant à la protection de l’intégrité de leur patrimoine, dans les cas où ceux-ci se prétendent lésés par le non-remboursement des cotisations versées, la Cour constitutionnelle rappelle que, selon sa jurisprudence constante, le législateur jouit d’une large marge discrétionnaire en matière d’application de l’article 38 de la Constitution, notamment aux fins de la sauvegarde des niveaux de financement du système de prévoyance de chaque catégorie professionnelle (arrêt no 404 de 2000). En tout état de cause, le fait qu’un individu qui a atteint l’âge limite de départ à la retraite n’a pas pour autant obtenu un droit à pension est compatible avec l’article 38 de la Constitution. En effet, le législateur a prévu, aux termes des articles 42 et 124 du DPR no 1092 de 1973, la constitution d’un compte de prévoyance dans le cadre du régime de l’assurance obligatoire invalidité-vieillesse-survivants à l’INPS et l’octroi d’une indemnité (*una tantum*) de substitution à la pension « si elle dépasse le montant nécessaire à la constitution dudit compte de prévoyance » (Cour const. no 461 de 1989).

21.  Dans son arrêt no 132 de 1984, la Cour constitutionnelle a rappelé qu’en droit italien la cotisation de retraite avait, en substance, une nature fiscale.

GRIEF

22.  Sans invoquer aucun article de la Convention, la requérante se plaint d’avoir perdu la totalité des cotisations de retraite prélevées sur son salaire pendant la durée de son activité professionnelle, et ce sans avoir reçu aucune contrepartie sous forme de pension de retraite ou d’indemnité.

EN DROIT

23.  Maîtresse de la qualification juridique des faits (*Aksu c. Turquie* [GC], nos 4149/04 et 41029/04, § 43, CEDH 2012, et *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1998‑I), la Cour se propose d’examiner la requête sous l’angle de l’article 1 du Protocole no 1 à la Convention, 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 États 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. »

24.  Le Gouvernement ne soulève aucune exception concernant l’applicabilité de l’article 1 du Protocole no 1. Cela étant, la Cour rappelle qu’elle doit, dans chaque affaire portée devant elle, s’assurer qu’elle est compétente pour connaître d’une requête et qu’il lui faut donc à chaque stade de la procédure examiner la question de sa compétence quand bien même aucune exception n’aurait été soulevée à cet égard (*Blečić c. Croatie* [GC], no 59532/00, § 67, CEDH 2006‑III). La Cour rappelle qu’une question concernant la compatibilité *ratione materiae* de la requête touche à sa compétence (*Medvedyev et autres* *c*. *France* [GC], no 3394/03, § 71, CEDH 2010). Ainsi, elle se doit de l’examiner d’office.

25.  La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence bien établie, le droit à l’octroi d’une pension ne figure pas comme tel parmi les droits et libertés garantis par la Convention (*Jankovic c. Croatie* (déc.), no 43440/98, CEDH 2000-X). En particulier, l’article 1 du Protocole no 1 ne confère, en soi, aucun droit à percevoir une prestation sociale ou une pension d’un montant déterminé (*Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], nos 65731/01 et 65900/01, CEDH 2005‑X). Dans cette dernière décision, la Cour a considéré, à la lumière de l’affaire *Kopecký c. Slovaquie* ([GC], no 44912/98, CEDH 2004-IX) que cette disposition ne créait aucun droit d’acquérir des biens. Elle n’impose aucune restriction à la liberté pour les États contractants de décider d’instaurer ou non un régime de protection sociale ou de choisir le type ou le niveau des prestations censées être accordées au titre de pareil régime.

26.  En l’espèce, la Cour note que la requérante ne réclame pas le droit à la pension. La présente requête soulève un problème différent, à savoir la question de la perte d’une somme correspondant aux cotisations de retraite prélevées sur le salaire de l’intéressée pendant la durée de son activité et versées à la caisse d’assurance vieillesse. Ces sommes équivaudraient à environ un tiers des salaires mensuels que la requérante a touchés pendant la durée de son activité.

27.  La Cour estime que, au même titre que l’imposition fiscale et d’autres types de contribution (voir, par exemple, *Di Belmonte c. Italie*, no 72638/01, § 38, 16 mars 2010), l’obligation de verser des cotisations constitue en principe une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l’article 1 du Protocole no 1, ce qui n’est pas contesté par le Gouvernement.

28.  Ainsi, la Cour estime que l’article 1 du Protocole no 1 trouve à s’appliquer en l’espèce.

29.  En ce qui concerne la base légale de l’ingérence, la Cour relève que, selon le Gouvernement, la privation d’une somme correspondant à un tiers des salaires versés mensuellement pendant toute la durée de l’activité de la requérante à titre de cotisations et l’utilisation de l’indemnité *una tantum* pour la constitution d’un compte de prévoyance étaient prévues par la « loi ». La Cour constate que la requérante ne s’est pas exprimée sur ce point et ne voit aucune raison de parvenir à une autre conclusion.

30.  Pour ce qui est du but légitime et du caractère proportionné de l’ingérence, le Gouvernement soutient que l’article 1 du Protocole no 1 n’a pas été violé en l’espèce en raison de ce que : a)  le système des cotisations est soumis au principe de solidarité et il poursuit donc un intérêt général légitime ; b)  les cotisations « font partie du coût du travail », qui serait partagé entre employeur et employé ; c)  la requérante avait la possibilité d’utiliser le compte de prévoyance créé auprès de l’INPS pour obtenir le droit à la pension en l’alimentant par des versements volontaires, ce qui aurait permis d’atteindre le seuil minimum requis par la loi pour l’obtention du bénéfice.

31.  La requérante estime que, compte tenu de sa situation économique et sociale, l’État aurait dû lui accorder, eu égard à l’importance de la somme prélevée tout au long de sa carrière à titre de cotisations et à la non-obtention de bénéfices en contrepartie, le remboursement d’au moins une partie des sommes versées. Elle ajoute qu’elle n’a pas les moyens d’alimenter le compte de prévoyance par des versements volontaires.

32.  La Cour rappelle que, pour être compatible avec l’article 1 du Protocole no 1, une atteinte au droit d’une personne au respect de ses biens doit d’abord respecter le principe de la légalité et ne pas revêtir un caractère arbitraire (*Iatridis c. Grèce* [GC], no 31107/96, § 58, CEDH 1999‑II). Elle doit également poursuivre un but légitime et ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l’intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l’individu (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 69, série A no 52). Même à supposer qu’en l’espèce la cotisation appartienne à la catégorie « des impôts ou d’autres contributions » (paragraphe 24 ci-dessus), il n’en reste pas moins que le « juste équilibre » doit exister lorsqu’est concerné le droit qu’ont les États de « mettre en vigueur les lois qu’ils jugent nécessaires pour (...) assurer le paiement des impôts ou d’autres contributions » (*Perdigão c. Portugal* [GC], no 24768/06, § 64, 16 novembre 2010). En effet, comme le second alinéa doit s’interpréter à la lumière du principe général énoncé au début de l’article 1 du Protocole no 1, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ; en d’autres termes, il incombe à la Cour de rechercher si l’équilibre a été maintenu entre les exigences de l’intérêt général et l’intérêt des individus concernés (*Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas*, 23 février 1995, § 60, série A no 306‑B, et *Melo Tadeu* *c. Portugal*, no 27785/10, §§ 77-78, 23 octobre 2014)

33.  Tout d’abord, la Cour ne doute pas de la légitimité du but visé par l’ingérence, à savoir assurer le financement du système d’assurance sur la base du principe de solidarité, ce qui n’a pas non plus été contesté par la requérante.

34.  Ensuite, quant à la proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, la Cour note que l’argument principal du Gouvernement consiste à dire, en substance, que l’ingérence est justifiée au motif que le système de cotisation est conforme au principe de solidarité.

35.  La Cour note que, selon la Cour constitutionnelle, italienne, le principe du non-remboursement des cotisations et les principes plus généraux de « l’indisponibilité des cotisations » à la caisse d’assurance vieillesse et de la non-corrélation entre les cotisations versées et les prestations servies non seulement sont compatibles avec le modèle solidaire, mais découlent de la structure même de ce modèle. Ainsi, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le législateur jouit d’une marge discrétionnaire presque totale dans la manière de ménager l’équilibre entre les différents intérêts en jeu : il peut établir les catégories des individus concernés et déterminer si et dans quelle mesure ces individus ont droit à la restitution de leurs cotisations (voir « Le droit et la pratique internes pertinents »).

36.  La Cour rappelle quant à elle qu’une large marge d’appréciation doit être laissée à l’État dans la prise de mesures d’ordre général en matière économique ou sociale (voir, par exemple, *James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, § 46, série A no 98, *National and Provincial Building Society et autres c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, § 80, *Recueil* 1997-VII et *Jankovic*, précitée).

37.  L’article 1 du Protocole no 1 n’impose ainsi aucune restriction à la liberté pour les États contractants de décider d’instaurer ou non un régime de protection sociale ou de choisir le type ou le niveau des prestations censées être accordées au titre d’un tel régime. De même, pour ce qui est des choix concernant le système de retraite, la Convention n’impose pas aux États l’adoption d’un modèle spécifique – solidaire, mutualiste ou autre – ni la manière dont un État décide de le financer. Les États sont libres de choisir le système de retraite qu’ils estiment être le plus conforme aux exigences politiques, économiques et sociales.

38.  La Cour note tout d’abord que la loi reconnait le droit à la pension aux fonctionnaires qui ont travaillé au moins pendant quinze ans (paragraphe 6 ci-dessus). Ensuite, elle remarque qu’en l’espèce la requérante a cotisé pendant environ dix ans, ce que ne lui a pas permis de satisfaire les critères pour l’obtention de la pension. Enfin, elle constate que la requérante a commencé à travailler, et donc à cotiser, à un moment où il était déjà certain qu’elle n’obtiendrait pas un droit à pension.

39.  S’il n’appartient pas à la Cour de spéculer sur les raisons qui ont poussé la requérante à commencer à travailler à un âge trop avancé pour pouvoir obtenir le droit à la pension, elle estime qu’il est certain que la décision litigieuse n’a pas constitué une surprise et qu’elle était entièrement prévisible (*mutatis mutandis*, *Łącz c. Pologne* (déc.), no 22665/02, 23 juin 2009; *Depalle c. France* [GC], no 34044/02, § 86, CEDH 2010; *Allan* *Jacobsson c. Suède* (no 1), 25 octobre 1989, §§ 60-62, série A no 163 et *Fredin c. Suède* (no 1), 18 février 1991, § 54, série A no 192).

40.  La requérante soutient qu’elle se trouve dans une situation de besoin, a deux personnes à sa charge et n’a pas les ressources suffisantes pour alimenter le compte de prévoyance. Elle affirme cependant disposer d’une pension de réversion dont elle ne précise pas le montant. La requérante n’a fourni aucune autre information sur sa prétendue situation d’insuffisance économique.

41.  En conclusion, la Cour estime que, compte tenu de la large marge d’appréciation dont l’État dispose en la matière, l’ingérence litigieuse ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens de l’intéressée au regard de l’article 1 du Protocole no 1.

42.  Partant, la Cour estime que la requête doit être rejetée pour défaut manifeste de fondement en application de l’article 35 §§ 3 a) 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 octobre 2016.

Abel Campos Mirjana Lazarova Trajkovska

Greffier Présidente