



NOTE DE RECHERCHE

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DOCUMENTATION

Modification à la baisse des pensions exigibles

[...]

[...]

Juillet 2023

[...]

curia.europa.eu



PLAN

Synthèse	1
Droit allemand.....	28
Droit autrichien	34
Droit chypriote	39
Droit français.....	46
Droit hellénique.....	52
Droit italien	64
Droit letton	74
Droit lituanien	79
Droit néerlandais	85
Droit polonais.....	92
Droit portugais	96
Droit roumain	105
Droit slovène	112

SYNTHÈSE

Introduction.....	2
I. Réformes législatives comportant une diminution des pensions exigibles	3
A. Nombre	5
B. Finalité	6
C. Portée	8
1. Champ d'application personnel.....	9
2. Champ d'application matériel	9
3. Champ d'application temporel	10
II. Concepts et critères appliqués par les juridictions nationales	10
A. Les droits pertinents de rang constitutionnel.....	12
1. Le droit de propriété.....	12
2. Le droit à la sécurité sociale ou droit à la pension.....	16
3. Le droit à l'entretien adéquat.....	18
B. L'égalité de traitement	19
C. Le principe de protection de la confiance légitime	22
D. Le principe de proportionnalité.....	24
Conclusion	27

INTRODUCTION

1. La direction de la Recherche et documentation (DRD) a été saisie d'une demande de note de recherche portant, en substance, sur les droits des États membres en cas de modifications à la baisse de pensions dont l'ayant droit remplissant toutes les conditions pour son octroi peut réclamer le versement (ci-après, les « pensions exigibles »)¹.
2. La question soulevée par la présente note est, plus précisément, celle de savoir si les législateurs nationaux peuvent diminuer, par le biais d'une nouvelle réglementation, le montant des pensions exigibles au moment de son adoption.
3. Un tour d'horizon visant les 27 États membres de l'Union a été mené pour identifier, parmi eux, ceux dont le législateur national a adopté une réforme entraînant une diminution des pensions exigibles (première condition) et où la légalité de cette réforme a fait l'objet d'un contrôle par les juridictions nationales (deuxième condition).
4. Ce tour d'horizon a permis de sélectionner un échantillon représentatif de treize États membres ayant adopté des réformes de leurs régimes de pensions entraînant une diminution des pensions exigibles et pour lesquels une jurisprudence² pertinente sur le sujet a été trouvée, à savoir l'**Allemagne**, l'**Autriche**, **Chypre**, la **France**, la **Grèce**, l'**Italie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **Roumanie** et la **Slovénie**³.
5. Eu égard au périmètre de la demande, la présente note ne s'attache qu'aux réformes législatives affectant les pensions exigibles. Elle ne traite donc pas des réformes affectant à la baisse le montant des pensions futures en cours d'acquisition. Par conséquent, si les réformes présentées se rapportaient tant aux pensions futures, qu'aux pensions exigibles, seul ce dernier volet a fait l'objet d'une analyse. Toutefois, la jurisprudence nationale portant sur la diminution des pensions futures a été prise en compte, dans la mesure où les considérations

¹ Aux fins de la présente note, on entend par la notion de « pensions exigibles », d'une part, les pensions dues, mais pas encore payées à leur ayant droit (parce que, par exemple, l'organisme payeur traitant la demande de pension de ce dernier n'a pas encore adopté la décision de liquidation correspondante), ainsi que, d'autre part, les pensions en cours de liquidation, c'est-à-dire celles qui sont déjà effectivement versées à leur ayant droit.

² Il s'agit, principalement, des décisions des juridictions constitutionnelles. Toutefois, la jurisprudence des juridictions autres que les Cours constitutionnelles a également été prise en compte, notamment pour l'**Autriche**, **Chypre**, la **France**, les **Pays-Bas** et la **Pologne**, dans la mesure où elle contient des considérations pertinentes aux fins du sujet de la présente note.

³ [...]

exposées permettent de tirer des conclusions concernant la possibilité pour le législateur de diminuer également des pensions exigibles.

6. De plus, la présente note ne s'attache qu'aux seules modifications à la baisse, intervenues en vertu d'une modification, par le législateur, de la réglementation existante. Partant, elle ne traite pas les baisses intervenues dans le cadre d'une telle réglementation, par le biais d'un mécanisme d'ajustement prévu par celle-ci, tel qu'un mécanisme d'indexation automatique. Elle ne traite pas non plus des diminutions des pensions qui sont le résultat d'une décision individuelle, telle qu'une décision rectifiant une erreur commise lors du calcul initial de la prestation due à son bénéficiaire ou une décision tenant compte d'une modification de la situation dudit bénéficiaire intervenue au cours de la liquidation de sa pension et entraînant, selon la réglementation existante, une réduction du montant de celle-ci.
7. De surcroît, la synthèse ne s'attache qu'aux réductions du montant nominal de la pension et laisse de côté le simple gel de ce montant par une décision du législateur de suspendre l'application du mécanisme d'ajustement qui aurait eu pour effet une hausse dudit montant. En effet, dans cette hypothèse, le montant nominal de la pension reste inchangé, même si, dans des périodes d'inflation, la valeur réelle de celle-ci subit une diminution.
8. S'agissant enfin des régimes de pensions examinés, la présente note se concentre sur les régimes de pensions gérés par des organismes publics, fonctionnant selon le système de répartition⁴, à l'exclusion de ceux gérés par des organismes privés.

I. RÉFORMES LÉGISLATIVES COMPORTANT UNE DIMINUTION DES PENSIONS EXIGIBLES

9. À titre liminaire, il convient de relever que la baisse des pensions est discutée en Europe depuis plus d'une décennie, ainsi que le démontrent les différents rapports publiés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), depuis 2005, sous l'intitulé « Panorama des pensions ». Ces rapports⁵ couvrent les systèmes de pension des pays adhérents à cette organisation parmi

⁴ C'est-à-dire, un système dans lequel les pensions actuelles sont financées par les cotisations des affiliés actifs qui se constituent, en même temps, par ces cotisations, des droits à pension futurs, pensions qui seront ensuite financées par les cotisations des futurs actifs. De plus, les pensions servies dans certains de ces régimes sont également financées par des subventions publiques provenant du budget général de l'État qui s'ajoutent aux recettes générées par les cotisations versées par les affiliés, voire, s'agissant plus particulièrement de certains régimes spécifiques pour la fonction publique, exclusivement financées à partir du budget général de l'État – ce qui est, par exemple, le cas des pensions des fonctionnaires allemands qui sont entièrement financées à partir du budget général de l'État, sans que les fonctionnaires soient obligés de cotiser à leur régime de pension, ou des pensions de service lituaniennes versées, à titre de garantie sociale, à certaines personnes ayant exercé des fonctions publiques importantes (telles que les juges) ou étant exposées, dans leur service, à des risques supplémentaires (telles que des policiers ou des militaires).

⁵ Ces rapports sont accessibles sur le site web de l'OCDE : https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/les-pensions-dans-les-pays-de-l-ocde_19991371.

lesquels se trouvent tous les États membres de l'Union, à l'exception de cinq d'entre eux⁶.

10. Le premier de ces rapports, publié en 2005, faisait état d'une vague de réformes des régimes de retraite dans les pays de l'OCDE, motivée par des préoccupations concernant essentiellement la viabilité financière des systèmes de retraite en raison, notamment, du vieillissement des populations⁷. Le rapport de 2013 constatait, quant à lui, que « [l]a situation en matière de retraites a évolué de façon étonnamment rapide [...] ces dernières années. Après des décennies de débats et, dans certains cas, d'immobilisme politique, de nombreux pays ont lancé d'importantes réformes des pensions, qui passent par un relèvement de l'âge de la retraite, une modification du mode de calcul des prestations et diverses autres mesures destinées à permettre de réaliser des économies »⁸.
11. Ainsi, si en 2007 les modifications du mode de calcul des prestations ayant pour effet de réduire le montant des pensions servies ne concernait, en principe, que les pensions futures des travailleurs actuels⁹, tel n'était plus le cas en 2013¹⁰.
12. Il est vrai que, dans les années suivantes, les traitements des pensions de retraite n'ont pas subi de baisse en valeur absolue¹¹ et, que, pendant la pandémie de COVID-19, les retraités ont été épargnés, dans la majorité des pays de l'OCDE, des répercussions économiques de la crise¹².
13. Toutefois, l'éditorial du dernier « Panorama des pensions » de l'OCDE, publié en 2021, contenait un avertissement au terme duquel « l'enjeu primordial à long terme pour les retraites continue d'être la viabilité financière et sociale des pensions » et « les bases des régimes de retraite ne pourront être consolidées pour l'avenir sans prendre des décisions difficiles ». Cet éditorial mentionne, outre celles d'augmenter les cotisations et de relever l'âge de la retraite, également expressément celle de « diminuer les pensions »¹³.
14. L'hypothèse d'une modification à la baisse des pensions, non seulement des pensions futures, mais également des pensions devenues exigibles, reste donc

⁶ À savoir, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, Malte et la Roumanie ; la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie ayant toutefois le statut de pays candidats à l'OCDE ; pour une liste complète des pays membres et candidats de cette organisation, voir <https://www.oecd.org/fr/apropos/#d.fr.530477>.

⁷ OCDE, *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005 : Panorama des politiques publiques*, OECD Publishing, Paris, 2005, p. 16.

⁸ OCDE, *Panorama des pensions 2013 : Les indicateurs de l'OCDE et du G 20*, OECD Publishing, Paris, 2013, p. 9.

⁹ OCDE, *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2007 : Panorama des politiques publiques*, OECD Publishing, Paris, 2007.

¹⁰ OCDE, note 8.

¹¹ Voir OCDE, *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G 20*, OECD Publishing, Paris, 2016, p. 13.

¹² OCDE, *Panorama des pensions 2021 (version abrégée) : Les indicateurs de l'OCDE et du G 20*, OECD Publishing, Paris, 2021, p. 7.

¹³ Voir OCDE, note 12.

d'actualité. Une telle baisse soulève, en effet, des interrogations d'ordre économique et politique tenant, respectivement, à la nécessité de la baisse pour sauvegarder la viabilité financière du système de pension en cause et aux chances de sa réalisation, eu égard à la circonstance que « les réformes des retraites sont parmi les plus controversées, les moins appréciées et potentiellement les plus périlleuses »¹⁴. Elle soulève également une interrogation sur le plan juridique quant à son admissibilité au regard, notamment, des droits fondamentaux des ayants droit.

15. Si, dans les treize États membres examinés, le législateur national a adopté, au moins, une réforme affectant à la baisse les pensions exigibles, les réformes adoptées apparaissent diversifiées, en ce qui concerne tant leur nombre (A.), que leur finalité (B.), que leur portée (C.).

A. NOMBRE

16. Dans certains États, seule une réforme législative diminuant des pensions exigibles a pu être identifiée, alors que pour d'autres, plusieurs de ces réformes ont pu être recensées.
17. S'agissant de la première catégorie, il convient de citer les cas de la **France** et des **Pays-Bas**, où, dans la deuxième moitié des années 1990, respectivement une revalorisation à la baisse, par le biais d'une intervention législative, des pensions d'un certain régime spécifique pour les médecins (**France**) et une réforme des pensions de conversion diminuant les pensions de certains conjoints survivants (**Pays-Bas**) ont eu lieu.
18. En ce qui concerne la seconde catégorie, à savoir celle des États ayant adopté plusieurs réformes, leur nombre n'a été, dans certains de ceux-ci, qu'à peine plus élevé que dans les deux pays mentionnés au point précédent.
19. Ainsi, par exemple, en **Allemagne**, le nombre des réformes diminuant des pensions exigibles n'a été que de deux. En effet, en 1991, le législateur a prévu, dans le cadre du transfert des droits à pension acquis dans l'ancienne République démocratique allemande vers le régime de pensions général de l'Allemagne réunifiée, de réduire les pensions de certaines catégories de personnes. Dix ans plus tard, en 2001, ce même législateur a décidé de diminuer légèrement les droits à pension du régime spécial des fonctionnaires, notamment dans le souci d'aligner ceux-ci avec les droits prévus dans le régime général allemand qui couvre, en principe, tous les travailleurs, à l'exception des fonctionnaires.
20. Le même nombre de réformes a pu être recensé pour la **Lettonie** et la **Lituanie**, où le législateur national a adopté, dans des contextes de crises différentes, tant autour de l'année 2000 qu'en 2009, des actes législatifs baissant des pensions, ainsi que pour **Chypre** et la **Pologne** où les décisions pertinentes du législateur

¹⁴ Voir OCDE, note 12.

national ont été prises, respectivement, dans les années 2011 et 2012 ou dans les années 2011 et 2016.

21. Parmi les États ayant adopté un nombre plus considérable de réformes législatives modifiant à la baisse des pensions devenues exigibles, se trouvent ceux qui ont été le plus affectés par les crises financières qui se sont succédées depuis 2007, dont, notamment, la **Grèce**, l'**Italie** et le **Portugal**, où les législateurs nationaux ont adopté, à partir du début des années 2010, toute une série de telles réformes.

B. FINALITÉ

22. À l'exception des Pays-Bas, les treize États membres examinés ont tous adopté des réformes législatives diminuant des pensions exigibles pour des motifs économiques dans le but de sauvegarder ou de rétablir **l'équilibre financier** du régime de pension en cause, voire du budget général de l'État membre concerné.
23. Au sein desdites réformes prises pour des motifs économiques, on peut distinguer, d'une part, celles mises en œuvre dans le but d'assurer la **viabilité du régime à long terme (Allemagne, Autriche, Chypre, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Roumanie)**, et d'autre part, celles mises en œuvre dans le but de contrer, de manière urgente, des situations de **crise économique (Chypre, Italie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Portugal et Slovaquie)**.
24. S'agissant des réformes adoptées au regard de la viabilité du régime en cause à long terme, celles-ci consistaient, en **Allemagne** et en **Autriche**, à aligner le régime des fonctionnaires ou certains régimes spécifiques du secteur public sur le régime général.
25. Un objectif d'alignement similaire semble avoir été poursuivi par la réforme du mode de calcul des pensions payées aux anciens parlementaires et leurs ayants droit survivants au titre du mandat des premiers, décidée en 2018 en **Italie** dans un « contexte de rigueur budgétaire »¹⁵. En effet, s'agissant du régime général des pensions, le législateur italien avait déjà, en 1995, adopté une réforme¹⁶ s'appliquant aux affiliés à ce régime qui ont commencé à travailler à partir de 1996 et prévoyant que le montant de la pension ne serait plus un pourcentage de la dernière rémunération avant la retraite, mais serait calculé sur la base de l'ensemble des cotisations versées. Un changement équivalent du mode de calcul a été décidé en 2012 pour les pensions des parlementaires italiens, pour autant que ceux-ci aient acquis leurs droits à pension à partir de 2012. En 2018, ce mode de calcul a été étendu aux droits de pensions acquis par les parlementaires avant

¹⁵ Voir, en ce sens, ordonnance du 8 octobre 2020, **Coppo Gavazzi e.a./Parlement**, T-389/19 à T-394/19, T-397/19, T-398/19, T-403/19, T-404/19, T-406/19, T-407/19, T-409/19 à T-418/19, T-420/19 à T-422/19, T-425/19 à T-427/19, T-429/19 à T-432/19, T-435/19, T-436/19, T-438/19 à T-442/19, T-444/19 à T-446/19, T-448/19 à T-454/19, T-463/19 et T-465/19, sous pourvoi, [EU:T:2020:504](#), point 230.

¹⁶ Par la réforme dite « Dini », mise en œuvre par la [Legge n. 335 - Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare](#) (loi n° 335 concernant la réforme du système de retraite obligatoire et complémentaire), du 8 août 1995 (supplément ordinaire à la GURI n° 190, du 16 août 1995).

2012 et s'appliquait à partir du 1^{er} janvier 2019 également aux pensions déjà exigibles à cette date. Cette dernière réforme a eu pour conséquence que certains bénéficiaires ont vu le montant de leur pension réduit de manière significative.

26. En **France**, les pensions du régime complémentaire des médecins ont subi une baisse en vertu d'un décret baissant la valeur d'un paramètre entrant dans le calcul de ces pensions, en vue de rechercher l'équilibre financier du régime en cause.
27. **Chypre** avait prévu, en 2011, de suspendre le paiement de la pension des anciens fonctionnaires lorsque le bénéficiaire occupait un (autre) poste public pendant toute la durée de son mandat ou service à ce poste¹⁷.
28. La **Roumanie** avait adopté une réforme portant sur le recalcul de toutes les pensions du système public¹⁸.
29. La baisse des pensions peut, tel qu'indiqué ci-dessus, également être motivée par une crise économique. Dans ce contexte, il y a lieu de citer à titre d'exemple, en premier lieu, les cas de la **Grèce** et du **Portugal**, États dans lesquels le législateur national a adopté à partir de, respectivement, 2010 et 2012, toute une série de lois baissant, pour une durée indéterminée, des pensions afin de libérer des fonds pour contrer la crise et stabiliser les budgets publics. Si, dans ces deux États, la plupart de ces lois visait les pensions dans le secteur public au sens large, certaines mesures touchaient néanmoins l'ensemble des retraités.
30. En deuxième lieu, on peut mentionner, à ce titre, la **Lettonie** et la **Lituanie**, où des réductions ont été décidées en 2009 et motivées par la crise affectant ces pays, et concernaient les pensionnés de tous les secteurs, tout en étant limitées dans leur durée.
31. En troisième lieu, on peut citer comme exemple de réductions décidées dans un contexte de crise économique, celles prévues à **Chypre** et en **Slovénie**, qui visaient, également pour une durée limitée, de manière échelonnée, certaines pensions spécifiques. À **Chypre**, les pensions du secteur public se sont vues appliquer, entre décembre 2012 et décembre 2022, des réductions en pourcentage à un taux progressif. En **Slovénie**, le législateur avait prévu en 2012, une réduction des pensions versées par le budget d'État dont le montant était supérieur à 622 euros par mois, jusqu'à ce que la croissance économique dépasse un certain seuil.
32. Par ailleurs, une mesure similaire à celles mentionnées au point précédent a été adoptée en 2018 – toutefois hors du contexte d'une crise économique immédiate –

¹⁷ Par l'Ο περί των Συντάξεων Κρατικών Αξιωματούχων (Γενικές Αρχές) Νόμος του 2011 [[L. 88\(I\)/2011](#) – loi de 2011 sur les pensions des fonctionnaires de l'État (Principes généraux), dans sa version initiale.

¹⁸ Par l' [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public, provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat](#) (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 4/2005 sur le recalcul des pensions du système public, provenant de l'ancien système des assurances sociales d'État), du 3 février 2005 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 119, du 7 février 2005).

par le législateur **italien** ciblant les, ainsi nommées, « pensions d'or » d'un montant supérieur à 100 000 euros par an. En effet, ces pensions devaient être diminuées en pourcentage à un taux progressif en fonction de leur tranche supérieure audit chiffre pour une durée de cinq ans à partir de 2019¹⁹.

33. Dans trois États membres, l'objectif des réformes législatives baissant des pensions n'était pas purement d'ordre économique. En effet, d'une part, aux **Pays-Bas**, s'agissant des pensions de survie, le législateur a, au milieu des années 1990, eu égard aux changements sociaux et, notamment, à la participation croissante des femmes au marché du travail, opéré une réforme des pensions de survie, selon laquelle le montant de cette pension était réduit en fonction des autres revenus dont dispose le conjoint survivant et appliqué cette nouvelle réglementation également aux personnes qui bénéficiaient déjà d'une telle pension au moment de son entrée en vigueur²⁰.
34. D'autre part, tant en **Allemagne** qu'en **Pologne**, le législateur a adopté, respectivement, en 1991 et en 2016, des lois²¹ réduisant le montant des pensions de certaines catégories de personnes qui avaient exercé, à l'époque de, respectivement, la République démocratique allemande et la République populaire de Pologne, des fonctions proches des régimes en place (en ciblant notamment des membres du parti communiste, des services secret ou de la police). Dans les deux États, ces lois ne visaient pas, en première ligne, à réaliser des économies, mais surtout à réduire des prestations considérées comme trop élevées ou non méritées par leurs bénéficiaires.

C. PORTÉE

35. En ce qui concerne la portée des réformes législatives adoptées dans les treize États membres examinés, elle s'articule autour de trois éléments.

¹⁹ En vertu de la [Legge n° 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021](#) (loi n° 145 concernant le budget pour l'année financière 2019 et le budget pluriannuel 2019-2021), du 30 décembre 2018 (GURI n° 302, du 31 décembre 2018).

²⁰ Voir, sur cette réforme, Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas), décision du 24 janvier 2001, [99/1770 Anw et 99/2072 Anw](#).

²¹ À savoir :

- pour l'Allemagne, le [Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets](#) (loi sur le transfert des droits à pension exigibles et des droits à pension futurs acquis dans les régimes de pension complémentaires et spéciaux de la République démocratique allemande au régime général de pension de la République fédérale d'Allemagne) du 25 juillet 1991 (BGBl. 1991, p. 1606 et 1677),
- pour la Pologne, l'ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (loi modifiant la loi sur le régime de retraite des fonctionnaires de la police, de l'Agence de sécurité intérieure, de l'Agence du renseignement extérieur, du Service de contre-espionnage militaire, du Service du renseignement militaire, du Bureau central de lutte contre la corruption, des gardes-frontières, du Bureau de la protection du gouvernement, du Service d'incendie de l'État et de l'Administration pénitentiaire et de leurs familles), du 16 décembre 2016 ([Dz. U. de 2016, position 2270](#)).

1. CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL

36. Les diminutions peuvent être universelles et concerner tous les régimes ou seulement certains d'entre eux.
37. Dans cinq États membres, à savoir la **Grèce**, la **Lettonie**²², la **Lituanie**²³, la **Roumanie**²⁴ et la **Slovénie**²⁵, le législateur national a adopté des réformes législatives comportant une réduction du montant de toutes les pensions exigibles (à savoir, tant celles du secteur public que celles du secteur privé).
38. Dans d'autres États membres, l'acte en cause ne s'est appliqué qu'au secteur public (**Allemagne et Chypre**), à des régimes spécifiques pour certaines professions ou activités (à savoir celui des médecins en **France**²⁶, celui des députés en **Italie**, ceux des anciens membres de conseils communaux, des chemins de fer et de la Banque nationale en **Autriche** ou des personnes ayant exercé une activité proche de l'ancien régime communiste en **Allemagne et Pologne**), ou à certain type de pensions (à savoir les pensions de réversion versées au conjoint survivant aux **Pays-Bas**²⁷).

2. CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL

39. Les diminutions peuvent prendre différentes formes. En effet, la baisse peut être directe et concerner le montant mensuel de la pension elle-même (**Allemagne, Autriche, Chypre, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovénie**) ou des prestations complémentaires (telles que les prestations de 13^e et 14^e mois en **Grèce**, l'indemnité de congés au **Portugal** ou le supplément annuel unique en **Slovénie**).
40. La baisse peut également être indirecte et s'opérer par l'imposition d'une contribution de solidarité (**Chypre, Italie, Portugal et Slovénie**).
41. La diminution peut, en outre, être modulée dans son amplitude en ne s'appliquant, le cas échéant, qu'aux pensions dont le montant est supérieur à un certain seuil (**Grèce, Italie, Portugal et Slovénie**).

²² Par la Likums « Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no. 2009.gada līdz 2012.gadam » (loi sur le paiement des pensions de retraite et des prestations d'État pendant la période allant du 1^{er} juillet 2009 jusqu'à l'année 2012), du 16 juin 2009 ([Latvijas Vēstnesis, 2009, n° 100](#)).

²³ Par la Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas Nr. XI-537 (loi provisoire sur le recalcul et le versement des prestations sociales n° XI-537), du 9 décembre 2009 ([Žin., 2009, n° 152-6820](#)).

²⁴ Voir note 18.

²⁵ Par la Zakon za uravnoteženje javnih financ (loi visant l'équilibre des finances publiques) ([Uradni list RS, n° 40/12](#)).

²⁶ Cette mesure prise par le décret n° 99-237 du 26 mars 1999 et donc par un texte ayant un rang inférieur à une loi au sens formel n'avait pas modifié le mode de calcul des pensions en cause, mais la seule valeur d'un paramètre entrant dans ce calcul, à savoir la valeur d'un point de retraite. Voir Cour de cassation, Civ. 2^e, arrêt du 17 avril 2008, nos [07-12.143](#) et [07-12.144](#).

²⁷ Voir supra, point 33.

42. Enfin, la modification à la baisse de la pension peut être attachée à la circonstance que son bénéficiaire ait d'autres revenus, sous forme, notamment, d'une autre pension ou d'une rémunération en vertu d'une activité professionnelle (**Chypre, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas et Pologne**).

3. CHAMP D'APPLICATION TEMPOREL

43. Dans la majorité des cas, la diminution du montant des pensions a été conçue, par le législateur, comme permanente (**Allemagne, Autriche, France, Grèce, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, et Roumanie**).
44. Toutefois, la modification à la baisse peut également parfois être limitée dans le temps, dans la mesure où cette baisse vise à faire face à une crise soudaine et non pas à assurer la stabilité financière du régime en cause à long terme (**Chypre, Italie, Lettonie, Portugal et Slovénie**).

II. CONCEPTS ET CRITÈRES APPLIQUÉS PAR LES JURIDICTIONS NATIONALES

45. Face aux réformes législatives comportant une diminution des pensions exigibles, la question se pose de savoir s'il existe des normes ou des principes, tirés, notamment, du droit constitutionnel, limitant la marge de manœuvre du législateur national dans l'adoption de telles réformes.
46. Cette question peut se résumer comme suit : les pensions et, notamment, celles déjà exigibles, sont-elles intangibles ? Dans la négative, quelles sont les règles de rang supérieur qui encadrent le pouvoir du législateur de baisser leur montant ?
47. Confronté à la question de savoir s'il existe en **France** un principe constitutionnel d'« **intangibilité des droits à retraite liquidés** », le Conseil constitutionnel a donné une réponse négative²⁸. S'agissant des autres États membres examinés, la question ne semble pas s'être posée en ces termes. Toutefois, au vu de la jurisprudence de ces États, il semble que cette question, si elle venait à être posée, recevrait également une réponse négative.
48. Certes, dans sept États membres (**Autriche, Chypre, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovénie**), la jurisprudence analysée mentionne expressément, dans le contexte des droits à pension, la notion de « droits acquis ».
49. De plus, s'agissant plus particulièrement du **Portugal**, la loi établissant les bases du système de sécurité sociale connaît même une définition légale de la notion de « droits acquis », laquelle semble, en substance, coïncider avec la définition du terme de « pension exigible », tel qu'employée dans la présente synthèse. En effet, cette loi définit les droits acquis au sens de la sécurité sociale comme « ceux

²⁸ Conseil constitutionnel, décision du 3 août 1994, loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des Communautés européennes, [n° 94-348 DC](#), Rec., p. 117.

reconnus ou susceptibles d'être reconnus du fait de la réunion de toutes les conditions légales justifiant leur reconnaissance »²⁹.

50. Toutefois, ni au **Portugal**, ni dans les six autres États mentionnés, supra, au point 48, la reconnaissance de « droits acquis » n'empêche le législateur national de modifier ces droits au détriment de leur titulaire.
51. En **Autriche**, par exemple, la juridiction constitutionnelle a expressément jugé qu'en l'absence d'une disposition dans la Constitution garantissant la protection des droits acquis, le législateur national jouit d'une certaine marge de manœuvre pour effectuer de telles modifications³⁰.
52. Ainsi, dans tous les États membres examinés, le législateur national semble, en principe, avoir la faculté de modifier à la baisse non seulement des pensions futures, mais également des pensions déjà exigibles.
53. Néanmoins, il convient de signaler une exception de portée toutefois très limitée qui concerne la **Roumanie**. En effet, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a jugé en 2010³¹, qu'une personne ayant versé des cotisations au budget de la sécurité sociale acquiert le droit de bénéficier d'une pension dont le montant résulte de l'application d'un dénommé « principe de contribution » qui semble propre à l'ordre juridique roumain. Selon cette même juridiction, en vertu dudit principe, une pension, pour autant qu'elle soit contributive, c'est-à-dire qu'elle représente la contrepartie de cotisations antérieures versées par son titulaire constitue un droit acquis et ne peut pas être réduite, même à titre temporaire. Dans ce contexte, il est utile d'observer que, en 2009, à savoir pendant l'année précédant cette décision de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), le niveau moyen de la pension pour les retraités ayant cotisé pendant toute leur vie active en Roumanie était de 157 euros par mois³².
54. En outre, la **Roumanie** connaît des pensions spéciales pour certaines catégories de personnes³³, dites « pensions de services », ayant deux composantes, à savoir une tranche correspondant au montant de la pension contributive du régime général et un supplément supporté par le budget de l'État. Au regard de ce supplément, la juridiction constitutionnelle roumaine a décidé que le législateur national peut le modifier, voire le supprimer en fonction de ses disponibilités

²⁹ Voir article 66, sous a), de la [lei n.º 4/2007](#), de 16 de janeiro que aprova as bases gerais do sistema de segurança social (loi n° 4/2007, du 16 janvier 2007 qui établit les bases du système de sécurité sociale).

³⁰ Voir *Verfassungsgerichtshof* (Cour constitutionnelle, Autriche), du 12 décembre 2013, [G 53/2013](#).

³¹ Voir *Curtea Constituțională* (Cour constitutionnelle, Roumanie), décisions n° 872 et n° 874 du 25 juin 2010 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 433 du 28 juin 2010).

³² Voir, à cet égard, Rosioru, F., [Âge et pauvreté en Roumanie](#), *Revue Quart Monde*, 214 (2012/2), p. 37.

³³ À savoir, notamment, les militaires, les policiers, les magistrats et les parlementaires.

financières, dans le respect des dispositions et principes constitutionnels généraux³⁴.

55. Partant, cette exception, limitée aux seules pensions contributives roumaines, ne semble pas de nature à infirmer le constat de principe selon lequel tous les ordres juridiques examinés reconnaissent au législateur national la faculté de diminuer des pensions, à savoir non seulement les pensions futures, mais également celles qui sont déjà exigibles.
56. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire reconnu au législateur est encadré. En effet, dans tous les ordres juridiques examinés, la diminution doit être compatible avec certains concepts et respecter certains critères.
57. Si les approches suivies par les juridictions nationales dans ce contexte ne sont pas identiques, elles apparaissent néanmoins similaires. Effectivement, dans les ordres juridiques de tous les États membres examinés, l'examen de la légalité des réformes législatives diminuant des pensions exigibles s'articule autour de droits et principes qui se recoupent largement. Si l'on ne retrouve pas forcément l'intégralité de ces droits et principes au sein d'un même État membre, il existe des chevauchements entre les approches suivies par les différentes juridictions nationales. La distinction n'est pas toujours claire et nette entre ces droits et principes qui s'entrecoupent et s'influencent mutuellement.
58. Pour autant, les juridictions nationales adoptent une démarche similaire dans le cadre de leur examen en prenant comme point de départ l'objectif de garantir aux intéressés des droits patrimoniaux leur assurant des moyens de subsistance (A.). Ce n'est qu'après avoir surmonté cette première barrière que la législation en cause est également examinée au regard des principes d'égalité de traitement (B.), de protection de la confiance légitime (C.) et de proportionnalité (D.).

A. LES DROITS PERTINENTS DE RANG CONSTITUTIONNEL

59. Les droits regroupés sous cette section remplissent, dans le présent contexte, une fonction similaire, à savoir celle de garantir aux intéressés des droits patrimoniaux (c'est-à-dire une pension) leur assurant les moyens nécessaires à leur subsistance. Ces droits s'articulent autour du droit de propriété, du droit à la sécurité sociale et du droit à l'entretien adéquat.

1. LE DROIT DE PROPRIÉTÉ

60. Il semble communément admis – à l'instar de ce que la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après la « Cour EDH ») a jugé à propos du droit de propriété prévu par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

³⁴ Voir Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle, Roumanie), [décision n° 873](#) du 25 juin 2010 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 433 du 28 juin 2010).

signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »)³⁵ – que les pensions relèvent, en principe, du champ d’application du droit de propriété. Ainsi, les juridictions de huit États membres ont apprécié la constitutionnalité ou la légalité des réformes diminuant des pensions à l’aune de ce droit tel que consacré par leur Constitution nationale (**Allemagne**³⁶, **Lettonie**³⁷ et **Pologne**³⁸) et/ou de la disposition précitée de la CEDH (**Chypre**³⁹, **France**⁴⁰, **Grèce**⁴¹, **Pays-Bas**⁴² et **Roumanie**⁴³).

61. Toutefois, selon le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), les droits à pensions ne relèvent de ce droit fondamental qu’à condition qu’ils constituent la contrepartie du travail fourni ou des cotisations versées par leur titulaire, de sorte qu’en **Allemagne**⁴⁴, les pensions de survie ne sont, ainsi, pas protégées en vertu de ce droit, au motif, notamment, que les bénéficiaires de ce type de pensions n’ont pas cotisé eux-mêmes au régime en question⁴⁵.

³⁵ Voir Cour EDH, arrêt du 11 novembre 2002, *Wessels-Bergervoet c. Pays-Bas*, [CE:ECHR:2002:1112JUD003446297](#).

³⁶ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêts du 28 février 1980, [1 BvL 17/77 e.a.](#), et du 28 avril 1999, [1 BvL 32/95](#), ECLI:DE:BVerfG:1999:ls19990428.1bvl003295 ; ainsi qu’ordonnances du 30 septembre 1987, [2 BvR 933/82](#), et du 20 février 2020, [1 BvR 2071/18 e.a.](#), ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200220.1bvr207118.

³⁷ *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* (Cour constitutionnelle, Lettonie), arrêt du 8 juin 2007, [n° 2007-01-01](#), points 20 et 21.

³⁸ *Sąd Najwyższy* (Cour suprême, Pologne), arrêt du 16 mars 2023, [II USKP 120/22](#).

³⁹ Voir *Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου* (Cour suprême, Chypre), arrêts du 18 mai 2010, [Filippou v. Dimokratias](#), n° d’appel administratif 78/2007 ; du 7 octobre 2014, [Maria Koutselini-Ioannidou et al v. Kypriaki Dimokratia](#), affaires jointes n°s 740/11, 891/11, 892/11, 893/11, 927/11, 928/11, 930/11, 931/11, 960/11, 963/11, 964/11, 966/11, 996/11, 997/11, 998/11, 999/11, 1028/11, 1029/11, 1031/11, 1032/11, 1033/11, 1034/11, 1035/11, 1036/11, 1040/11, 1048/11, 1051/11, 1087/11, 1150/11, 1163/11, 1186/11, 1187/11, 1191/11, 1205/11, 1206/11, 1276/11, 1287/11, 1310/11, 1364/11, 1540/11, 1612/11, 1681/11, 1710/11, 114/12, 556/12, 563/12, 564/12 et 587/12, ECLI:CY:AD:2014:C748, et du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), n°s d’appels administratifs 177/18, 75/19, 76/19, 77/19, 79/19, 80/19, 84/19 et 85/19, ECLI:CY:AD:2020:C122.

⁴⁰ Cour de cassation (France), Civ. 2^e, arrêt du 17 avril 2008, n°s [07-12.143](#) et [07-12.144](#).

⁴¹ ΣτΕ Ολ. (Conseil d’État, assemblée, Grèce) 668/2012.

⁴² Voir note 20.

⁴³ Voir note 34.

⁴⁴ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêts du 16 juillet 1985, [1 BvL 5/80 e.a.](#), et ordonnance du 11 mai 2005, [1 BvR 368/97](#), ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702.

⁴⁵ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), ordonnance du 18 février 1998, [1 BvR 1318/86](#), ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980218.1bvr131886. L’approche des juges allemands excluant les pensions de conversion du champ d’application du droit de propriété semble s’inscrire dans la même ligne que la jurisprudence initiale de la Cour EDH qui a exclu les prestations dites « non contributives » et donc les pensions de survie du champ d’application de l’article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH (même si la jurisprudence plus récente de cette dernière semble susceptible de faire naître des doutes quant à la question de savoir si elle maintient cette position) ; sur cette jurisprudence de la Cour EDH, voir Gómez Heredero, A., *La sécurité sociale comme droit de l’homme. La protection offerte par la Convention européenne des Droits de l’Homme*, Dossiers sur les droits de l’homme n° 23, Édition du Conseil de l’Europe, Strasbourg, 2007, p. 23 et 25.

62. Une approche similaire semble être suivie, en **Roumanie**, par la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), qui a jugé que la partie non contributive d'une pension ne relève pas du droit de propriété⁴⁶.
63. Toutefois, même si une pension entre dans le champ de protection du droit de propriété, il semble majoritairement admis que la protection accordée par ce droit n'est pas absolue et – ainsi que la Cour EDH l'a également constaté⁴⁷ – que le droit de propriété ne garantit pas un droit à une pension d'un montant déterminé⁴⁸.
64. Ainsi, ce droit fondamental ne s'oppose pas, en principe, à ce que le législateur national réduise le montant d'une pension exigible⁴⁹.
65. On notera cependant qu'en **Lituanie**, le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) n'admet la possibilité d'une réduction des pensions qu'à condition que celle-ci soit temporaire⁵⁰ et – eu égard au caractère, en principe, inviolable des droits de propriété consacrés par la Constitution de cet État membre – que le législateur mette en place un mécanisme de compensation équitable des désavantages résultant d'une telle réduction⁵¹. Partant, dans la mesure où, en Lituanie, une réduction n'est permise que temporairement et sous la condition d'une compensation⁵², elle s'apparente, en réalité, à un moratoire ou à un sursis de paiement.
66. Pour les juridictions des autres États membres examinés, si la baisse du montant des pensions est possible pour une durée indéterminée et sans compensation, le pouvoir du législateur n'apparaît pas illimité, sous peine de vider le droit fondamental à la propriété de sa substance.

⁴⁶ Voir note 34.

⁴⁷ Voir, en ce sens, Cour EDH, 1^{er} juin 1999, Skórkiewicz c/ Pologne, n° 39860/98, [CE:ECHR:1999:0601DEC003986098](#).

⁴⁸ Voir, en ce sens, Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême, Chypre), arrêt du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), note 39 ; Cour de cassation (France), note 40 ; ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, Grèce), note 41 ; Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie), note 37, ainsi que Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas), note 20.

⁴⁹ Voir, en ce sens, note 36.

⁵⁰ Sur cette restriction dans l'ordre juridique lituanien au terme duquel une diminution des droits à pension ne doit être que temporaire, voir, également, *infra*, point 75.

⁵¹ Voir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle, Lituanie), [arrêt du 3 décembre 2003](#), n° 47/2001-08/2003-20/2003-32/2003-38/2003.

⁵² Dans ce contexte, il convient, toutefois, d'observer que le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle, Lituanie) a, d'une part, exigé un mécanisme de compensation pour la réduction des pensions de service au cas où elles seraient réduites de manière « significative » (voir, en ce sens, [arrêt du 29 juin 2010](#), n° 06/2008-18/2008-24/2010) et, d'autre part, considéré une diminution ne dépassant pas 20 % comme n'étant pas « significative » (voir, en ce sens [arrêt du 6 février 2012](#), n°s 46/2010-47/2010-48/2010-49/2010-51/2010-52/2010-70/2010-77/2010-82/2010-83/2010-84/2010-85/2010-86/2010-87/2010-94/2010-100/2010-101/2010-109/2010-114/2010-123/2010-124/2010-128/2010-129/2010-133/2010-134/2010-142/2010-143/2010-1/2011-2/2011-5/2011-8/2011-16/2011-21/2011-23/2011-25/2011-29/2011-32/2011-37/2011-39/2011). Ainsi, à la lumière de cette condition tenant au caractère significatif de la réduction qui restreint le champ d'application de l'exigence d'une compensation et eu égard à la qualification d'une diminution de 20 % de non significative, il semble que la portée de cette exigence est plus limitée qu'il n'apparaît à première vue.

67. Ainsi, les juridictions allemande, chypriote et hellénique ont lié la faculté d'une telle diminution à la condition que la pension diminuée reste susceptible de remplir sa fonction, qui consiste à assurer à son bénéficiaire les moyens nécessaires de subsistance (**Allemagne**)⁵³, ou que la diminution ne compromette pas la dignité de ce dernier (**Chypre**⁵⁴ et **Grèce**⁵⁵), faute de quoi la diminution de la pension sera considérée comme violant le droit de propriété.
68. En outre, les juridictions **allemande**⁵⁶ et **hellénique**⁵⁷ exigent que cette diminution soit justifiée par un objectif ou des raisons d'intérêt général. À titre d'un tel motif, en **Allemagne**, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a retenu la nécessité de garantir le financement du régime de pension, d'assurer dans l'intérêt de tous le bon fonctionnement et le rendement financier de ce régime, ainsi que de l'adapter aux évolutions du contexte économique⁵⁸.
69. S'agissant de l'intensité du contrôle juridictionnel portant sur les raisons objectives mises en avant par le législateur, la jurisprudence **hellénique** fait une distinction entre les situations d'urgence extrême dans laquelle des actes législatifs doivent être adoptés sous la pression de circonstances exceptionnelles, d'une part, et les situations dans lesquelles une telle urgence n'existe pas ou plus, d'autre part. S'agissant des diminutions décidées dans des situations relevant de la première catégorie, les juridictions n'exercent qu'un contrôle restreint, qui ne s'étend pas aux choix économiques retenus par le législateur⁵⁹. Pour ce qui est, par contre, des diminutions décidées dans des situations « normales », le Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État) exige du législateur de mener une étude spéciale, documentée et scientifiquement étayée justifiant, notamment, le caractère approprié et nécessaire de ces actes⁶⁰.
70. Par ailleurs, selon la jurisprudence constitutionnelle **allemande**, même en présence d'un intérêt général susceptible de justifier la réduction du montant des pensions, cet intérêt doit être mis en balance avec l'intérêt des bénéficiaires à

⁵³ Voir, en ce sens, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêt du 28 avril 1999, [1 BvL 32/95](#), ECLI:DE:BVerfG:1999:ls19990428.1bvl003295, ainsi qu'ordonnances du 13 décembre 2002, [1 BvR 1144/00](#), ECLI:DE:BVerfG:2002:rk20021213.1bvr114400, et du 29 août 2007, [1 BvR 858/03](#), ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070829.1bvr085803.

⁵⁴ Voir, en ce sens, Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême, Chypre), arrêt du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), n^{os} d'appels administratifs 177/18, 75/19, 76/19, 77/19, 79/19, 80/19, 84/19 et 85/19, ECLI:CY:AD:2020:C122, ainsi que Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative, Chypre), arrêt du 12 octobre 2020, [Dimitriadou v. Kypriakis Dimokratias](#), n^o 5747/2013, ECLI:CY:DD:2020:472.

⁵⁵ Voir, en ce sens, ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée, Grèce) 2287/2015, σκ. 7 ; et 2289/2015, σκ. 5.

⁵⁶ Voir, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêts du 28 février 1980, [1 BvL 17/77 e.a.](#), et du 1^{er} juillet 1981, [1 BvR 874/77 e.a.](#)

⁵⁷ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée, Grèce) 2287/2015 ; 668/2012, σκ. 35, et 2194/2014, σκ. 12.

⁵⁸ Voir note 56.

⁵⁹ Πατσίκας, Δ., *Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, p. 124 à 126, disponible également sur sakkoulas-online.

⁶⁰ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée, Grèce) 2287-88/2015, σκ. 7

recevoir le montant intégral de ces pensions⁶¹. Ainsi, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a considéré comme non justifiée une réduction considérable du montant des pensions qui ne concernait qu'une catégorie limitée de bénéficiaires et que le législateur avait motivé par le souci de faire des économies budgétaires, dans la mesure où les économies générées par cette réduction étaient négligeables par rapport à la totalité des dépenses budgétaires⁶². Par ailleurs, s'agissant de la pondération des différents intérêts, la juridiction a mis en exergue qu'il faut prendre en compte dans quelle mesure la prestation sociale en cause est la contrepartie des contributions propres de son bénéficiaire sous forme de cotisations⁶³.

71. Si les deux exigences posées, respectivement, par les juridictions hellénique et allemande et mentionnées dans les deux points précédents – à savoir, d'une part, celle de la présentation d'une étude spéciale, documentée et scientifiquement étayée justifiant, notamment, le caractère approprié et nécessaire d'une mesure et, d'autre part, celle d'une mise en balance des intérêts en présence – ressortent de l'examen de proportionnalité, elles sont toutefois appliquées, par ces juridictions nationales, dans le contexte du droit fondamental de propriété – ce qui illustre l'interconnexion des différents droits et principes appliqués.

2. LE DROIT À LA SÉCURITÉ SOCIALE OU DROIT À LA PENSION

72. Les Constitutions de certains États membres prévoient, outre le droit de propriété, également un droit à la sécurité sociale qui comprend, notamment, un droit à des pensions (**Grèce**⁶⁴, **Lettonie**⁶⁵, **Lituanie**⁶⁶, **Pologne**⁶⁷ et **Portugal**⁶⁸). Ainsi, par exemple, l'article 52 de la Constitution **lituanienne** garantit aux citoyens le droit à une pension de vieillesse et d'invalidité, ainsi qu'une aide sociale en cas de chômage, de maladie, de veuvage, de perte du soutien de famille et dans d'autres cas prévus par la loi. Au **Portugal**, l'article 63 de la Constitution, intitulé « Sécurité sociale et solidarité », dispose que « [t]oute personne a droit à la Sécurité sociale », qu'« [i]l appartient à l'État d'organiser, de coordonner et de subventionner un système de Sécurité sociale unifié et décentralisé [...] » et que « [l]e système de Sécurité sociale protège les citoyens dans la maladie, la vieillesse, l'invalidité, le veuvage ainsi que les orphelins, et en cas de chômage ou

⁶¹ Voir, en ce sens, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêt du 1^{er} juillet 1981, [1 BvR 874/77 e.a.](#)

⁶² Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêt du 28 avril 1999, [1 BvL 32/95](#), ECLI:DE:BVerfG:1999:ls19990428.1bv1003295.

⁶³ Voir, en ce sens, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêt du 28 février 1980, [1 BvL 17/77 e.a.](#)

⁶⁴ Voir article 22, paragraphe 5, de la Constitution hellénique.

⁶⁵ Voir article 109 de la Constitution lettone.

⁶⁶ Voir article 52 de la Constitution lituanienne.

⁶⁷ Voir article 67, paragraphe 1, de la Constitution polonaise.

⁶⁸ Voir article 63 de la Constitution portugaise.

dans toute autre situation de perte ou de diminution des moyens de subsistance ou de la capacité de travail ».

73. En présence de ce droit fondamental relatif à la sécurité sociale, les juridictions nationales appréciant la légalité d'une législation diminuant des droits à pension à l'aune de ce droit, le font aux côtés ou en lieu et place de l'examen relatif au droit de propriété.
74. Ainsi, en **Lettonie**, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a souligné que le droit à la sécurité sociale, tel que garanti par la Constitution, octroie à la personne concernée une protection plus vaste que le droit de propriété, également consacré par cette Constitution, au motif que ce dernier droit ne garantit pas le montant de la pension⁶⁹. Selon cette même juridiction, le droit à la sécurité sociale ne peut être restreint que si la restriction est prévue par la loi, si elle poursuit un objectif légitime et si elle n'est pas contraire au principe de proportionnalité⁷⁰.
75. En **Lituanie**, la jurisprudence a, en se fondant sur le droit constitutionnel à la pension, encadré la faculté du législateur de diminuer des droits à pension par des conditions particulièrement strictes. En effet, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a déduit du libellé de la disposition constitutionnelle pertinente, aux termes de laquelle « [l']État garantit aux citoyens le droit à une pension de vieillesse et d'invalidité », l'obligation, incombant au législateur national, d'adopter une réglementation qui garantisse le rassemblement des fonds nécessaires au versement des pensions. Il en a conclu que ce n'est que dans des situations exceptionnelles, telle qu'une crise économique ou une catastrophe naturelle, dans lesquelles l'État n'est pas en mesure de constituer les fonds nécessaires au paiement des pensions, que celui-ci peut réduire les pensions. Toutefois, même dans une telle situation, les pensions ne peuvent être réduites que de manière temporaire et seulement dans une mesure qui ne viole ni l'équilibre constitutionnel entre les intérêts de l'individu et ceux de la société, ni le principe de proportionnalité⁷¹.
76. Dans les autres États membres analysés, les juridictions nationales ne semblent par contre pas avoir établi de conditions aussi strictes encadrant le législateur sur la base de ce droit constitutionnel spécifique.
77. En effet, au **Portugal**, si le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a bien affirmé que le droit à la sécurité sociale comprend le droit à une pension, il a toutefois estimé qu'il « n'existe pas de lien direct entre la pension perçue par le bénéficiaire et le montant des contributions faites au cours de sa vie

⁶⁹ Voir Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie), arrêt [n° 2009-43-01](#) du 31 décembre 2009, point 20.

⁷⁰ Voir note 69.

⁷¹ Voir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle, Lituanie), [arrêt du 25 novembre 2002](#), n° 41/2000.

professionnelle »⁷², de sorte que ce droit ne garantit pas un certain montant de la pension.

78. Ce même constat vaut pour les jurisprudences **chypriote, hellénique et polonaise**.
79. Ainsi, en **Pologne**, selon le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), la relation entre les contributions et le montant de la pension de retraite perçue n'est pas de relation absolue, puisque le but d'un système de prestations de retraite consiste à assurer la satisfaction effective des besoins de subsistance des bénéficiaires, tout en respectant le principe de solidarité sociale⁷³.
80. De même, en **Grèce**, le droit à la sécurité sociale consacré par la Constitution n'est considéré que comme un « acquis social relatif », qui n'interdit pas au législateur de manière absolue de procéder à des réductions de pensions⁷⁴. Toutefois, selon le Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État), une telle réduction doit être justifiée par des raisons impérieuses de nature économique/financière et ne pas conduire à une atteinte totale du noyau dur du droit à la sécurité sociale⁷⁵.

3. LE DROIT À L'ENTRETIEN ADÉQUAT

81. En **Allemagne**, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a jugé que les pensions des fonctionnaires ne relèvent pas du champ d'application du droit de propriété, mais du droit à l'entretien adéquat. En effet, si ces deux droits sont bien consacrés par la Constitution allemande, le droit à l'entretien adéquat constitue en ce qui concerne les fonctionnaires, une *lex specialis* par rapport au droit de propriété et vise à assurer aux fonctionnaires tant une rémunération qu'une pension adéquates par rapport aux fonctions que l'intéressé exerce ou a exercé⁷⁶. Contrairement au droit de propriété, qui ne s'étend pas aux pensions de survie (faute de cotisations antérieures versées par les bénéficiaires de ces pensions eux-mêmes)⁷⁷, la protection assurée par le droit à l'entretien adéquat couvre également ces pensions, dans la mesure où la famille du fonctionnaire bénéficie du droit à un entretien adéquat⁷⁸, l'existence de cotisations étant sans pertinence dans le cadre de ce dernier droit.
82. Toutefois, abstraction faite de la particularité exposée au point précédent, le droit à l'entretien adéquat ne semble pas, dans le contexte des pensions, aboutir à une

⁷² Voir Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Portugal), arrêt n° 187/13 du 5 avril 2013.

⁷³ Voir Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne), arrêt du 4 novembre 2015, [K 1/14](#).

⁷⁴ Voir ΣτΕ 1166/1989, *Ελληνική* 1991, p. 397 ; Χρυσόγονος, Κ., *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 5η έκδ., 2023, § 36, p. 795, disponible sur sakkoulas-online.

⁷⁵ Voir note 74.

⁷⁶ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), ordonnance du 30 septembre 1987, [2 BvR 933/82](#).

⁷⁷ Voir *supra*, point 61.

⁷⁸ Voir, en ce sens, note 76 ainsi que Battis, U. *Bundesbeamtengegesetz*, 6^e éd., C.H. Beck, Munich, 2022, annotation 22 sous § 4 BBG.

protection substantielle plus étendue que celle découlant du droit de propriété. En effet, selon la jurisprudence constitutionnelle allemande, le droit à l'entretien adéquat ne garantit pas un certain montant de la pension et ne s'oppose pas à ce que ce montant soit réduit par le législateur⁷⁹.

83. Dès lors le législateur allemand peut diminuer les pensions exigibles des (anciens) fonctionnaires lorsqu'une telle diminution est justifiée par un objectif d'intérêt général. Néanmoins, la juridiction constitutionnelle a précisé que le souci de faire des économies n'est pas en soi de nature à justifier une modification à la baisse des pensions des fonctionnaires. Il faut, en outre, des raisons tenant spécifiquement au système de retraite, telles que, par exemple, la volonté de contrer les dépenses croissantes pour financer les pensions des fonctionnaires ou le souci d'aligner le régime spécial des fonctionnaires sur le régime général des pensions⁸⁰.

B. L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

84. S'agissant des décisions juridictionnelles analysées dans le cadre de la présente note, les juridictions de huit États membres se sont référées expressément au principe d'égalité de traitement (**Allemagne, Autriche, Chypre, Grèce, Italie, Lituanie**⁸¹, **Portugal** et **Slovénie**) dans le contexte des modifications à la baisse des pensions. En outre, en **Lettonie**, même si l'égalité de traitement n'est pas prise en compte en tant que critère indépendant d'appréciation, elle apparaît dans une partie du raisonnement de la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) se rattachant au principe de proportionnalité. Cette juridiction a notamment reproché au législateur de ne pas avoir pris en compte les situations différentes des personnes concernées par la réduction, à savoir, le montant de la pension et l'existence d'autres revenus⁸².
85. Dans les décisions analysées pour l'**Autriche** et la **Slovénie**, ce principe d'égalité de traitement occupe une place fondamentale dans l'analyse des juridictions nationales appelées à se prononcer sur les actes législatifs diminuant les droits à pension.
86. En effet, en vertu du droit **autrichien**, ce principe (*Gleichheitssatz*) interdit des différenciations injustifiables et arbitraires faites par le législateur⁸³. Selon le

⁷⁹ Voir note 76.

⁸⁰ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêt du 27 septembre 2005, [2 BvR 1387/02](#), ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702.

⁸¹ Intitulé « principe de non-discrimination », en **Lituanie**. Voir Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle, Lituanie), [arrêt du 6 février 2012](#), n° 46/2010-47/2010-48/2010-49/2010-51/2010-52/2010-70/2010-77/2010-82/2010-83/2010-84/2010-85/2010-86/2010-87/2010-94/2010-100/2010-101/2010-109/2010-114/2010-123/2010-124/2010-128/2010-129/2010-133/2010-134/2010-142/2010-143/2010-1/2011-2/2011-5/2011-8/2011-16/2011-21/2011-23/2011-25/2011-29/2011-32/2011-37/2011-39/2011.

⁸² Voir note 69.

⁸³ Jurisprudence consolidée de l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche) ; voir, à cet égard, règle de droit (Rechtssatz) RS 0053981 et jurisprudence citée.

Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), ledit principe n'est pas violé par le fait qu'en réduisant les pensions des personnes nommées à des fonctions politiques, le législateur ait prévu des dispositions transitoires en faveur des personnes nommées à de telles fonctions au niveau régional, mais ne les ait pas prévues pour celles nommées au niveau communal, étant donné qu'il s'agit d'organes différents⁸⁴. De plus, le principe d'égalité de traitement, qui est expressément consacré par la Constitution autrichienne, constitue la base légale dont la jurisprudence autrichienne a déduit le principe de protection de la confiance légitime⁸⁵, lequel sera présenté ci-après aux points 93 et suivants.

87. Le droit **slovène** permet une diminution des pensions uniquement à condition que le principe d'égalité de traitement, consacré à l'article 14 de la Constitution, soit respecté. Ainsi, l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle) a considéré comme étant contraire à ce principe une réglementation qui ne diminuait que les pensions d'un montant supérieur à un certain seuil, au motif que le législateur n'avait pas diminué toutes les pensions⁸⁶.
88. À cet égard, il convient d'observer que la solution retenue par l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle, Slovénie) semble diamétralement opposée à celle développée par son homologue en **Lettonie**. En effet, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie) a expressément exigé que le législateur définisse des groupes de pensionnés dont les pensions ne peuvent pas être réduites ou seulement être réduites d'un certain montant⁸⁷ – ce qui correspond au choix du législateur en Slovénie finalement invalidé par la juridiction constitutionnelle de cet État⁸⁸.
89. En **Allemagne**, le respect du principe de l'égalité de traitement, consacré à l'article 3, paragraphe 1, de la Constitution, constitue une des conditions pour qu'un acte législatif prévoyant la diminution des pensions soit validé par les juridictions nationales. Ainsi, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle) a jugé comme étant contraire à ce principe une réglementation qui prévoyait le recalcul des pensions en cours de liquidation, pour la plupart des bénéficiaires, sur la base de la rémunération moyenne de l'intéressé pendant les vingt dernières années avant la retraite et, pour certaines catégories de bénéficiaires, sur la base de la rémunération moyenne au cours de toute la vie professionnelle. En effet, selon cette juridiction, cette réglementation

⁸⁴ Voir Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche), arrêt du 13 juin 1997, [B4870/96](#).

⁸⁵ Voir, par exemple, Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche), arrêt du 12 octobre 2016, [G 478/2015 e.a.](#)

⁸⁶ Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle, Slovénie), décision [U-I-186/12-34](#) du 14 mars 2013.

⁸⁷ Voir note 69.

⁸⁸ La réglementation slovène excluait non seulement que les pensions d'un montant inférieur à un certain seuil soient réduites, mais elle prévoyait également que, pour les pensions au-dessus de ce seuil, la réduction était échelonnée en fonction de l'importance de la fraction du montant de la pension se situant au-dessus de celui-ci.

désavantageait ces dernières catégories de bénéficiaires, sans être justifiée par des raisons objectives⁸⁹.

90. À **Chypre**, l'Anotato Dikastirio Kyproua (Cour suprême) a considéré le principe d'égalité de traitement comme violé par une loi qui prévoyait que l'ayant droit à une pension de retraite de la fonction publique voyait le versement de cette pension suspendu aussi longtemps qu'il exerçait un mandat ou emploi public, alors que d'autres ayants droit à une telle pension qui exerçaient une activité autre qu'un mandat ou emploi public continuaient à percevoir celle-ci pendant l'exercice de cette activité⁹⁰.
91. Au **Portugal**, un raisonnement similaire a été suivi par le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), au regard d'une disposition prévoyant une diminution temporaire de 90 % de l'indemnité de congés qui concernait les retraités de la fonction publique⁹¹. À cet égard, cette juridiction a relevé que la diminution en cause était concomitante à une contribution extraordinaire de solidarité levée sur toutes les pensions supérieures à un certain montant. Par conséquent, les retraités de la fonction publique voyaient leurs pensions réduites par deux fois, à savoir une fois dans le cadre de la diminution de l'indemnité de congés et l'autre, en vertu de la contribution levée sur leurs pensions. Eu égard à cette double réduction, les juges ont retenu une discrimination des retraités de la fonction publique par rapport tant au personnel actif de la fonction publique qu'aux retraités d'autres secteurs. En effet, d'une part, si le personnel actif de la fonction publique était également concerné par la diminution de l'indemnité de congés, il ne devait toutefois pas payer la contribution extraordinaire de solidarité. D'autre part, les retraités d'autres secteurs étaient certes également soumis à cette contribution, mais ils ne voyaient pas leur indemnité de congés réduite.
92. Les ordres juridiques **hellénique**⁹² et **italien**⁹³ s'attachent au principe d'égalité, notamment dans le contexte de la solidarité en ce qui concerne les charges publiques. À cet égard, en **Italie**, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a jugé qu'une mesure fiscale sur la contribution de solidarité qui visait uniquement les personnes retraitées violait le principe d'égalité et les critères de progressivité en créant un traitement discriminatoire⁹⁴. S'agissant du principe d'égalité devant les charges publiques en droit **hellénique**, le juge national a conclu que celui-ci

⁸⁹ Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêt du 28 avril 1999, [1 BvR 1926/96 c.a.](#)

⁹⁰ Voir Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême, Chypre), arrêt du 7 octobre 2014, Maria Koutselini-Ioannidou et al v. Kypriaki Dimokratia, note 39.

⁹¹ Voir note 72.

⁹² Le principe de solidarité nationale et sociale est consacré à l'article 25, paragraphe 4, de la Constitution hellénique, qui prévoit que l'État a le droit d'exiger de tous les citoyens l'accomplissement du devoir de solidarité sociale et nationale.

⁹³ L'article 53 de la Constitution italienne dispose que chacun est tenu de contribuer aux dépenses publiques selon sa capacité de payer et que le système fiscal est basé sur des critères de progressivité.

⁹⁴ Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie), arrêt n° 116 du 3 juin 2013.

constitue une limite au pouvoir du législateur pour prendre des mesures économiquement défavorables pour plusieurs catégories de la population⁹⁵.

C. LE PRINCIPE DE PROTECTION DE LA CONFIANCE LÉGITIME

93. Dans neuf des treize pays examinés (**Allemagne, Autriche, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal et Slovénie**), la jurisprudence analysée mentionne expressément le principe (de protection) de (la) confiance légitime.
94. Toutefois, en ce qui concerne la **Slovénie**, l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle) considère que ce principe ne saurait être invoqué à l'encontre d'une diminution des droits acquis – en l'espèce, des pensions en cours de liquidation – en vertu d'une loi, motivée par l'impossibilité économique pour l'État de verser des transferts de nature sociale⁹⁶. Selon cette juridiction, la licéité d'une telle réduction ne doit être appréciée qu'à l'aune du seul principe d'égalité de traitement.
95. En revanche, en **Grèce**, le principe de protection de la confiance légitime, en combinaison avec le principe de dignité humaine, est considéré comme s'opposant à des réductions successives des pensions, dans la mesure où ces réductions, eu égard à leur effet cumulatif, conduisent à ce que les personnes concernées soient privées d'une grande partie de leurs revenus⁹⁷.
96. En **Lettonie**⁹⁸, en **Lituanie**⁹⁹ et en **Pologne**¹⁰⁰, les juridictions constitutionnelles ont jugé contraires au principe de protection de la confiance légitime des actes législatifs ayant pour effet de baisser une pension en cours de liquidation lorsque le bénéficiaire exerçait une activité professionnelle parallèle. Il convient d'observer à cet égard que la législation **polonaise** en cause prévoyait que le versement de la pension serait suspendu pour la durée de l'activité en cause – ce que la juridiction de cet État membre n'a pas qualifié de réduction, mais de modification d'une condition d'octroi, modification qui, selon cette même juridiction, n'est pas permise pour des pensions déjà en cours de liquidation.
97. En **Lettonie**, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) déduit du principe de protection de la confiance légitime, la nécessité que les sommes économisées par la réduction en cause soient payées ultérieurement aux

⁹⁵ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée, Grèce) 668/2012, σκ. 35, *Αρμ* 4/2012, p. 624 à 636.

⁹⁶ Voir note 86.

⁹⁷ Voir, en, ce sens, Χριστοφορίδης, Σ., *Δυσμενής μέτρα κατά δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, p. 91 à 93, disponible également sur [sakkoulas-online](http://sakkoulas-online.gr) ; [4^η ειδική συνεδρίαση Ελεγκτικού Συνεδρίου](http://4η.ειδική.συνεδρίαση.Ελεγκτικού.Συνεδρίου), 31 octobre 2012, επί του σχεδίου νόμου « “Συνταξιοδοτικά θέματα του Δημοσίου” και “Τροποποιήσεις στις Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις” ».

⁹⁸ Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie), arrêt du 19 mars 2002 [n° 2001- 12-01](http://www.satversmes.tiesa.lv/publications/2001-12-01).

⁹⁹ Voir note 71.

¹⁰⁰ Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne), arrêt du 13 novembre 2012, [K 2/12](http://www.konstytucyjny.pl).

pensionnés concernés¹⁰¹. Cette exigence, posée au titre de ce principe, semble coïncider, en substance, avec l'exigence formulée en **Lituanie** par le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) dans le contexte du droit de propriété et tenant à la nécessité de prévoir un mécanisme de compensation équitable des désavantages résultant d'une telle réduction¹⁰².

98. De plus, il ressort également de la jurisprudence **lettone** que la protection de la confiance légitime n'est assurée que si les intéressés sont mis dans une situation qui leur permet de faire des choix pour se préparer aux changements affectant leurs pensions¹⁰³.
99. Cette possibilité de se préparer à des changements, ou plutôt l'incapacité de s'y préparer, est également mis en exergue par les juridictions constitutionnelles en **Allemagne** et au **Portugal**.
100. À cet égard, en **Allemagne**, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) relève la circonstance que les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite ou sont proches de celle-ci n'ont souvent pas les moyens pour prendre des dispositions susceptibles de contrer les effets négatifs d'une réforme modifiant leurs droits à pension¹⁰⁴.
101. Au **Portugal**, le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a considéré que, comme le retraité ne dispose plus de mécanismes pour se protéger et pour adapter son propre comportement aux nouvelles circonstances, sa confiance dans la stabilité de l'ordre juridique et dans le maintien des règles mérite une protection renforcée¹⁰⁵.
102. Toutefois, ni le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) au **Portugal**, ni le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle) en **Allemagne**, ne déduisent de ces considérations que le principe de protection de la confiance légitime exclut toute diminution des pensions exigibles. Selon ces deux juridictions, en présence d'une confiance légitime, il convient de pondérer les attentes des particuliers quant à la continuité du cadre législatif existant, d'une part, avec les raisons d'intérêt général justifiant sa « non-continuité », d'autre part¹⁰⁶.
103. De plus, même si la diminution en cause est, en principe, licite, les deux juridictions constitutionnelles exigent que ses effets négatifs soient, le cas

¹⁰¹ Voir note 98.

¹⁰² Voir supra, point 65.

¹⁰³ Voir note 98.

¹⁰⁴ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), arrêt du 27 septembre 2005, [2 BvR 1387/02](#), ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702, et ordonnance du 27 février 2007, [1 BvL 10/00](#), ECLI:DE:BVerfG:2007:ls20070227.1bvl001000.

¹⁰⁵ Voir Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Portugal), arrêt n° 187/13 du 5 avril 2013, point 65, (<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>).

¹⁰⁶ Voir, pour le Portugal, Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), [arrêt n° 128/09](#) du 12 mars 2009 ainsi que, pour l'Allemagne, note 104.

échéant, atténués par des dispositions transitoires, lorsque le changement du régime est « soudain » (**Portugal**) ou les effets négatifs sont considérables (**Allemagne**)¹⁰⁷.

104. Les juridictions constitutionnelles **italienne** et **autrichienne** appliquent, dans le contexte de l'examen du principe de protection de la confiance légitime, des critères qui ressortent également de l'examen de proportionnalité.
105. En effet, en **Italie**, selon la jurisprudence de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), la diminution des pensions exigibles est susceptible d'être qualifiée de contraire au principe de confiance légitime, lorsqu'elle porte une atteinte excessive à la confiance du citoyen dans la sécurité juridique au regard de situations matérielles fondées sur la réglementation antérieure¹⁰⁸.
106. En **Autriche**, une telle diminution est considérée, par la jurisprudence constitutionnelle, comme violant ce principe lorsque le législateur modifie une situation juridique existante de manière inattendue et intense¹⁰⁹.
107. L'exemple de cette jurisprudence **italienne** et **autrichienne** montre que, dans la pratique juridictionnelle, les principes de protection de la confiance légitime et de proportionnalité sont étroitement interconnectés.

D. LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

108. Le principe de proportionnalité a été mentionné, à des degrés divers, dans les décisions juridictionnelles de dix États membres (**Allemagne, Autriche, Chypre, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Portugal et Pologne**).
109. Par contraste, en **Roumanie**, même si ledit principe est expressément mentionné dans la Constitution¹¹⁰, la jurisprudence nationale ne semble pas, jusqu'à présent, en avoir tenu compte dans le contexte d'une baisse des pensions, du moins explicitement.
110. En **Lituanie**, en revanche, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a expressément mis en exergue que, même en période de crise économique, lorsque le législateur national est en droit de restreindre, sous certaines conditions, les

¹⁰⁷ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), ordonnance du 27 février 2007, [1 BvL 10/00](#), ECLI:DE:BVerfG:2007:1s20070227.1bvl001000.

¹⁰⁸ Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie), arrêts n° 349 du 12 décembre 1985, n° 173 du 27 juin 1986, n° 211 du 17 juin – 2 juillet 1997, ainsi que n° 416 du 27 octobre – 4 novembre 1999.

¹⁰⁹ Voir note 85.

¹¹⁰ L'article 53 de la Constitution roumaine, intitulé « Les limitations de l'exercice de certains droits ou de certaines libertés » prévoit, dans son paragraphe 2, que « [l]a restriction ne peut être imposée que si elle est nécessaire dans une société démocratique. La mesure doit être proportionnée à la situation pour laquelle elle a été prise et appliquée de manière non discriminatoire, sans porter atteinte à l'existence du droit ou de la liberté ».

droits socio-économiques d'un individu, tels que les droits à pension, une telle réduction doit toujours respecter le principe de proportionnalité¹¹¹.

111. Cette même exigence a été posée, en substance, à **Chypre**, par l'Anotato Dikastirio Kyprou (Cour suprême) qui a conclu à la constitutionnalité d'une telle réduction au regard des principes de proportionnalité et d'égalité proportionnelle, tout en mettant en balance les intérêts légitimes en présence¹¹².
112. D'une façon générale, le principe de proportionnalité n'est pas mis en œuvre de façon autonome par les juridictions nationales, mais apparaît plutôt comme un élément consubstantiel de l'appréciation d'une atteinte éventuelle aux droits et aux principes fondamentaux présentés dans les parties précédentes de la note.
113. Ainsi, en **Lettonie**, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a relevé que le droit à la sécurité sociale peut être limité si la restriction est prévue par la loi, si elle poursuit un objectif légitime et n'est pas contraire au principe de proportionnalité¹¹³. C'est également dans le cadre du droit de propriété et du droit à la sécurité sociale que le test de proportionnalité est effectué en **Grèce**¹¹⁴.
114. Au **Portugal**, c'est plutôt dans le cadre du droit à la sécurité sociale que l'appréciation de la proportionnalité a lieu pour déterminer si une réduction du montant de pension est « appropriée », « nécessaire » et « équitable ». L'examen de la proportionnalité implique de vérifier si l'acte législatif adopté est adéquat pour atteindre l'objectif poursuivi et s'il existe ou non des alternatives d'efficacité équivalente qui soient viables, ainsi que d'examiner l'étendue de son incidence sur les droits concernés¹¹⁵.
115. En **Autriche**, la proportionnalité constitue un des critères d'appréciation de la légalité d'une ingérence, par le législateur, dans la protection de la confiance légitime. En outre, le droit autrichien connaît un principe d'objectivité (*Sachlichkeitsgebot*) ayant une fonction similaire au principe de proportionnalité dans le contexte de l'égalité de traitement. Ainsi, un acte législatif ne doit pas être inadéquat par rapport à l'objectif visé et ne doit pas entraîner une différenciation non justifiée¹¹⁶.
116. Le principe de proportionnalité a joué un rôle dans plusieurs États membres dans le contexte de la détermination de l'étendue de la réduction des pensions. C'est le cas notamment du droit **allemand**, où une réduction des droits à pension de 5 %,

¹¹¹ Voir note 71.

¹¹² Voir Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême, Chypre), arrêt du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), note 39.

¹¹³ Voir Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie), note 69, point 26.

¹¹⁴ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée, Grèce) 2290/2015 et 2287-88/2015.

¹¹⁵ Voir, notamment, Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Portugal), arrêt n° 396/11.

¹¹⁶ Jurisprudence consolidée de l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche) ; voir, à cet égard, règle de droit (Rechtssatz) RS 0058455 et jurisprudence citée.

échelonnée sur une période de sept ans, a été reconnue comme n'étant pas disproportionnée à l'égard des personnes concernées et donc jugée licite¹¹⁷.

117. En **Autriche**, une réduction de 10 % n'a pas été qualifiée de disproportionnée¹¹⁸. En revanche, une réduction de la pension de 38 %, se produisant soudainement, a été considérée comme n'étant pas objectivement justifiée et constitutive d'une ingérence grave portant atteinte au principe d'égalité¹¹⁹ – qui est, selon la jurisprudence autrichienne, le principe fondamental dont découle le principe de proportionnalité¹²⁰.
118. En droit **hellénique**, une réduction, atteignant 50 % de la pension de retraite des juges en 2010, constitue une privation substantielle de leur droit de propriété, manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif purement budgétaire visé, notamment en raison des réductions précédentes cumulées, du montant de la réduction et de la rétroactivité de celle-ci¹²¹.
119. En **Italie**, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), a jugé légitime la réduction en pourcentage des pensions supérieures à 100 000 euros brut par an¹²², mais la durée de cinq ans a été jugée excessive par rapport à l'horizon triennal du budget prévisionnel de l'État. Cette juridiction a souligné l'importance du principe constitutionnel de proportionnalité des réductions par rapport au montant des pensions réduites¹²³.
120. En revanche, en **Pologne**, dans une affaire où le montant d'une pension de retraite a été réduit de plus de la moitié en vertu de la législation nationale diminuant les pensions des personnes ayant exercé, à l'époque de la République populaire de Pologne, des fonctions proches du régime en place, le Sąd Najwyższy (Cour suprême) a jugé contraire au principe de proportionnalité la réduction de la pension au montant de la prestation moyenne, dans la mesure où la législation en cause prévoyait cette réduction indépendamment de la nature desdites fonctions et de la durée de leur exercice¹²⁴.

¹¹⁷ Voir note 80.

¹¹⁸ Voir note 84.

¹¹⁹ Voir Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche), arrêt du 18 mars 1987, [G 255/86 e.a.](#)

¹²⁰ Voir supra, point 86.

¹²¹ [2η ειδική συνεδρίαση Ελεγκτικού Συνεδρίου](#), 27 février 2013, επί του σχεδίου νόμου « Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών », p. 36 et suivantes ; Χριστοφορίδης, Σ., voir note 97, p. 86.

¹²² L'article 1^{er}, paragraphe 261, de la loi 145/2018, prévoyait la déduction en pourcentage des « pensions d'or », pour une période de cinq ans (2019-2023) : 15 % pour la partie excédant 100 000 euros jusqu'à 130 000 euros ; 25 % pour la partie excédant 130 000 euros jusqu'à 200 000 euros ; 30 % pour la partie excédant 200 000 euros jusqu'à 350 000 euros ; 35 % pour la tranche excédant 350 000 euros jusqu'à 500 000 euros ; 40 % pour la partie excédant 500 000 euros.

¹²³ Voir Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie), arrêt n° 234 du 22 octobre 2020.

¹²⁴ Voir note 38.

121. Dans les ordres juridiques **français et slovène**, le principe de proportionnalité ne semble pas avoir joué jusqu'à présent un rôle particulier dans le contexte de la problématique examinée dans le cadre de la présente note.

CONCLUSION

122. Dans chacun des treize États membres examinés dans le cadre de la présente note de recherche, des réformes législatives diminuant des droits à pension et visant notamment des pensions déjà exigibles ont fait l'objet d'un contrôle juridictionnel.
123. Ces réformes ont été validées dans deux États, à savoir en **France** et aux **Pays-Bas** – l'acte en cause était, d'ailleurs, pour ces deux États, la seule réforme diminuant des pensions exigibles qui a pu être identifiée. En revanche, dans quatre autres États, à savoir en **Lettonie**, en **Pologne**, en **Roumanie** et en **Slovénie**, les mesures contestées ont échoué à l'examen de leur constitutionnalité. Dans les sept États restants, qui sont l'**Allemagne**, l'**Autriche**, **Chypre**, la **Grèce**, l'**Italie**, la **Lituanie** et le **Portugal**, le bilan est mitigé, étant donné que les juridictions saisies ont admis une réduction du montant de la prestation (également) pour les pensions exigibles dans certains cas, tout en l'ayant récusée dans d'autres.
124. Cela étant, dans aucun des treize États examinés, une diminution, par le législateur, du montant des pensions exigibles n'est totalement exclue, sous réserve du respect de certaines conditions posée dans la jurisprudence examinée et dont les points communs essentiels peuvent se résumer comme suit.
125. La condition primordiale, prévue par cette jurisprudence, est que la pension réduite continue à assurer à son bénéficiaire des moyens de subsistance lui garantissant une certaine dignité. En outre, il est également nécessaire que la réduction soit justifiée par un objectif d'intérêt général et qu'elle respecte les principes d'égalité de traitement, de confiance légitime et de proportionnalité.
126. À cet égard, l'ampleur de la réduction – c'est-à-dire, le pourcentage ou, le cas échéant, le montant effectif de la réduction – apparaît comme un critère particulièrement important à l'aune duquel cette réduction peut être admise ou non par les juridictions nationales appelées à contrôler les réformes adoptées par le législateur.
127. En tout état de cause, dans la totalité des États membres examinés, les juges nationaux essaient de trouver un juste équilibre entre la nécessité d'assurer la viabilité financière des régimes de pension à long terme dans l'intérêt général et, notamment, dans celui des cotisants actuels et pensionnés futurs, d'une part, et les attentes légitimes des pensionnés, qui ne disposent plus de mécanismes pour se protéger et pour adapter leur propre comportement aux nouvelles circonstances, de ne pas voir baisser la prestation qui assure leur subsistance, d'autre part.

[...]

INTRODUCTION

1. Il ressort de la jurisprudence du Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) que les droits à pension actuels et futurs sont, en principe, susceptibles de relever du champ de protection des droits fondamentaux consacrés par la Constitution allemande, le GG¹, mais que cette protection n'empêche néanmoins pas le législateur allemand de les modifier. Dans ce contexte, la juridiction constitutionnelle allemande a admis que celui-ci peut, notamment, réduire le montant des pensions devenues exigibles ou en cours de liquidation².
2. Toutefois, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a mis en exergue que le législateur jouit, certes, d'une large marge de manœuvre à cet égard, mais qu'il n'a toutefois pas de pouvoir discrétionnaire illimité. En effet, une telle réduction doit être justifiée par un objectif d'intérêt général et respecter, notamment, les principes de confiance légitime, de proportionnalité et d'égalité de traitement.

I. LA PROTECTION DES PENSIONS PAR LES DROITS FONDAMENTAUX

A. LES PENSIONS EN TANT QUE DROIT DE PROPRIÉTÉ

3. Depuis le début des années 1980, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a reconnu que les droits à pensions actuels et futurs sont susceptibles de relever du droit de propriété, consacré par l'article 14, paragraphe 1, du GG³.
4. Cette disposition, qui fait partie de la première partie du GG, intitulée, « Les droits fondamentaux », est libellée comme suit : « La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois. »
5. Or, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a précisé que les droits à pensions relèvent de ce droit fondamental à condition qu'ils constituent la contrepartie du travail fourni ou des cotisations versées par leur titulaire et qu'ils servent à assurer à celui-ci les moyens de subsistance⁴.
6. Ainsi, la juridiction constitutionnelle allemande a jugé que les pensions de survie n'entrent pas dans le champ de protection de la garantie prévue par l'article 14 du

¹ [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) (loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne) du 23 mai 1949 (BGBl. III, n° 100-1), tel que modifié en dernier lieu par la loi du 19 décembre 2022 (BGBl. 2022 I, p. 2478) (ci-après le « GG »).

² Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêts du 28 février 1980, [1 BvL 17/77 e.a.](#), et du 28 avril 1999, [1 BvL 32/95](#), ECLI:DE:BVerfG:1999:ls19990428.1bvl003295, ainsi qu'ordonnances du 30 septembre 1987, [2 BvR 933/82](#), et du 20 février 2020, [1 BvR 2071/18 e.a.](#), ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200220.1bvr207118.

³ Voir, à titre d'arrêts de principe à cet égard, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêts du 28 février 1980, [1 BvL 17/77 e.a.](#), et du 1^{er} juillet 1981, [1 BvR 874/77 e.a.](#)

⁴ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêts du 16 juillet 1985, [1 BvL 5/80 e.a.](#), et ordonnance du 11 mai 2005, [1 BvR 368/97](#), ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702.

GG, notamment au motif que les bénéficiaires d'une pension de survie n'ont pas cotisé eux-mêmes au régime de pension en cause et que la personne y ayant cotisé et dont les membres de famille jouissent après son décès d'une pension de réversion n'a toutefois pas payé des cotisations plus élevées qu'une personne affiliée au même régime et n'ayant pas des proches susceptibles de profiter d'un tel régime⁵.

7. En outre, tout en reconnaissant que la protection garantie par l'article 14, paragraphe 1, du GG, s'étend aux pensions qui sont la contrepartie d'un travail fourni ou des cotisations payées par leurs bénéficiaires, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a néanmoins observé que cette garantie n'exclut pas que le législateur réduit le montant des pensions, non seulement pour les bénéficiaires futurs, mais également pour les bénéficiaires actuels⁶. La juridiction constitutionnelle allemande se réfère à cet égard, notamment, à la seconde phrase dudit article 14, paragraphe 1, selon laquelle le législateur peut fixer le contenu et les limites de la propriété. Elle souligne à ce propos que la marge de manœuvre dont jouit le législateur, en vertu de cette disposition, est particulièrement large, lorsqu'il s'agit de configurer le contenu et les limites des droits à pension⁷.
8. Néanmoins, eu égard à la fonction des pensions qui consiste à assurer à leur bénéficiaires les moyens de subsistance, le législateur prenant des mesures diminuant leur montant doit veiller à ce que le montant diminué reste susceptible de remplir cette fonction⁸. Cela vaut a fortiori dans la mesure où la pension est une prestation destinée à remplacer une rémunération provenant d'un travail et elle constitue la contrepartie de ce travail ou des cotisations versées à partir d'une telle rémunération⁹. Partant, si le montant d'une pension peut être réduit, le montant réduit doit toutefois garder un rapport avec le travail fourni ou les cotisations versées par l'intéressé¹⁰, et la position relative en découlant que ce dernier avait occupé, avant la réduction, par rapport aux autres bénéficiaires d'une pension doit, en principe, être maintenue après celle-ci¹¹.

A. LE DROIT DES FONCTIONNAIRES À UN ENTRETIEN ADÉQUAT

9. En ce qui concerne les pensions des fonctionnaires, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a toutefois jugé que celles-ci ne relèvent pas de

⁵ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 18 février 1998, [1 BvR 1318/86](#), ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980218.1bvr131886.

⁶ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 27 février 2007, [1 BvL 10/00](#), ECLI:DE:BVerfG:2007:ls20070227.1bvl001000, du 11 janvier 2011, [1 BvR 3588/08](#), ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110111.1bvr358808, et du 20 février 2020, [1 BvR 2071/18 e.a.](#), ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200220.1bvr207118.

⁷ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 28 avril 1999, [1 BvL 32/95](#), ECLI:DE:BVerfG:1999:ls19990428.1bvl003295.

⁸ Voir, en ce sens, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 28 avril 1999, [1 BvL 32/95](#), ECLI:DE:BVerfG:1999:ls19990428.1bvl003295, ainsi qu'ordonnances du 13 décembre 2002, [1 BvR 1144/00](#), ECLI:DE:BVerfG:2002:rk20021213.1bvr114400, et du 29 août 2007, [1 BvR 858/03](#), ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070829.1bvr085803.

⁹ Voir, en ce sens, Ruland, F., Becker, U., Axer, P., *Sozialrechtshandbuch*, 7^e éd., Nomos, Baden-Baden, 2022, § 18 point 227.

¹⁰ Voir, en ce sens, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 13 décembre 2002, [1 BvR 1144/00](#), ECLI:DE:BVerfG:2002:rk20021213.1bvr114400.

¹¹ Voir, en ce sens, note 7.

l'article 14, paragraphe 1, du GG, mais de l'article 33, paragraphe 5, de celui-ci, cette dernière disposition constituant une *lex specialis* par rapport à la première¹².

10. L'article 33, paragraphe 5, du GG est libellé comme suit : « Le droit de la fonction publique doit être réglementé et développé en tenant compte des principes traditionnels du fonctionnariat. »
11. Parmi ces principes, figure notamment le droit du fonctionnaire à un entretien adéquat qui vise à garantir que l'intéressé exerce ses fonctions de manière indépendante et impartiale dans l'intérêt général¹³. Ce droit s'étend non seulement à la rémunération des fonctionnaires en service, mais également à la pension des fonctionnaires en retraite et inclut, en outre, le droit des membres de famille survivants d'un fonctionnaire décédé à une pension de réversion¹⁴.
12. Le caractère adéquat de l'entretien dû s'apprécie au regard des fonctions que le fonctionnaire concerné exerce ou a exercé avant, respectivement, sa retraite ou son décès. Or, la condition tenant au caractère adéquat de l'entretien ne garantit pas un certain montant de la pension, ni que ce montant ne soit pas réduit par le législateur¹⁵.
13. Si la règle selon laquelle la pension d'un fonctionnaire doit être déterminée sur la base de la rémunération que celui-ci a reçue sur son dernier poste avant sa retraite fait partie des principes traditionnels du fonctionnariat que le législateur est obligé à respecter en vertu de l'article 33, paragraphe 5, du GG¹⁶, ces principes ne garantissent toutefois pas que la pension s'élève à un certain pourcentage de cette rémunération¹⁷. Ainsi, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a considéré comme compatible avec cette disposition une modification législative qui a ramené le taux de pension maximal de 75 % à 71,75 % de la dernière rémunération et s'appliquait également à des fonctionnaires déjà en retraite au moment de son entrée en vigueur¹⁸.

II. LES CONDITIONS D'UNE MODIFICATION À LA BAISSÉ DES PENSIONS

14. Si ni le droit de propriété, consacré par l'article 14, paragraphe 1, du GG, ni le droit du fonctionnaire à un entretien adéquat découlant de l'article 33, paragraphe 5, de celui-ci, n'exclut, en principe, une modification à la baisse des pensions, il n'en demeure toutefois pas moins qu'une telle modification n'est possible que lorsqu'elle est justifiée par un objectif d'intérêt général et qu'elle

¹² Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 30 septembre 1987, [2 BvR 933/82](#).

¹³ Voir Dürig, G., Herzog, R., Scholz, R., *Grundgesetz-Kommentar*, 99^e éd., C.H. Beck, Munich, 2022, annotation 72 sous l'article 33 du GG.

¹⁴ Voir, en ce sens, note 12, ainsi que Battis, U. *Bundesbeamtengesetz*, 6^e éd., C.H. Beck, Munich, 2022, annotation 22 sous § 4 BBG.

¹⁵ Voir note 12.

¹⁶ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 15 juin 1960, [2 BvL 7/60](#), ainsi qu'arrêt du 27 septembre 2005, [2 BvR 1387/02](#), ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702.

¹⁷ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 27 septembre 2005, [2 BvR 1387/02](#), ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702.

¹⁸ Voir note 17.

respecte les principes de confiance légitime, de proportionnalité et d'égalité de traitement.

A. L'EXISTENCE D'UN OBJECTIF D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

15. À titre d'objectif susceptible de justifier une modification à la baisse des pensions, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) mentionne, notamment, le souci de garantir le financement du régime de pension, d'assurer, dans l'intérêt de tous, le bon fonctionnement et le rendement financier de ce régime et de l'adapter aux évolutions du contexte économique¹⁹.
16. À cet égard, la juridiction constitutionnelle allemande met en exergue, en ce qui concerne, plus particulièrement, le régime général de pensions (auquel sont affiliés, en principe, tous les travailleurs dépendants²⁰, à l'exception des fonctionnaires²¹, ainsi que certaines catégories de travailleurs indépendants²²), que celui-ci repose sur le principe de solidarité et sur un pacte intergénérationnel dans la mesure où les pensions versées sont financées, selon un système par répartition, par les cotisations des affiliés actifs ainsi que par des subventions publiques²³.
17. Toutefois, l'intérêt général qui sous-tend la réduction du montant des pensions doit être mis en balance avec l'intérêt de leurs bénéficiaires de recevoir le montant intégral sans réduction et ne saurait justifier la réduction en cause que lorsqu'il est prépondérant par rapport à l'intérêt de ces derniers²⁴. Néanmoins, dans la majorité des cas, cette mise en balance semble pencher en faveur de l'intérêt général, eu égard à la nécessité de préserver la faculté pour le législateur d'adapter le système de sécurité sociale et, notamment, le système des pensions, à la réalité économique et sociale constamment changeante²⁵. Toutefois, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a considéré comme non justifiée une réduction considérable du montant des pensions qui ne concernait qu'une certaine catégorie limitée des bénéficiaires et que le législateur avait motivé par le souci de faire des économies budgétaires, étant donné que les économies générées par cette réduction paraissaient négligeables par rapport à la totalité des dépenses budgétaires²⁶.
18. En ce qui concerne le régime de pension des fonctionnaires, dont une des caractéristiques traditionnelles est qu'il est entièrement financé à partir du budget général de l'État, sans que les fonctionnaires soient obligés d'y cotiser²⁷, le

¹⁹ Voir note 3.

²⁰ Voir article 1^{er}, point 1, du [Sozialgesetzbuch \(SGB\) Sechstes Buch \(VI\) - Gesetzliche Rentenversicherung](#) (code de la sécurité sociale, sixième livre, régime légal de l'assurance-pension) dans sa version publiée le 19 février 2002 (BGBl. 2002 I, p. 754, 1404 et 3384), tel que modifié, en dernier lieu, par la loi du 2 mars 2023 (BGBl. 2023 I, n° 56) (ci-après le « SGB VI »).

²¹ Voir article 5, paragraphe 1, point 1, du SGB VI.

²² Voir article 2 du SGB VI.

²³ Voir note 3.

²⁴ Voir, en ce sens, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 1^{er} juillet 1981, [1 BvR 874/77 e.a.](#)

²⁵ Voir, en ce sens, Ruland, F., Becker, U., Axer, P., *Sozialrechtshandbuch*, 7^e éd., Nomos, Baden-Baden, 2022, § 3 point 54.

²⁶ Voir note 7.

²⁷ Voir, à cet égard, Bäcker, G., Kistler, E., *Beamtenversorgung*, <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/288931/beamtenversorgung/>.

Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a exigé l'existence de raisons objectives pour qu'une réduction du montant des pensions des fonctionnaires soit justifiée²⁸. Toutefois, selon cette juridiction, le souci de faire des économies ne suffit pas en soi pour justifier une telle réduction. Il faut, en outre, des raisons supplémentaires tenant spécifiquement au système de retraite. Ainsi, la volonté de contrer les dépenses croissantes pour financer les pensions des fonctionnaires ainsi que le souci d'aligner le régime spécial des fonctionnaires aux réformes entreprises dans le domaine du régime général des pensions peuvent, sous certaines conditions, justifier une modification à la baisse des pensions des fonctionnaires²⁹.

B. LES PRINCIPES DE CONFIANCE LÉGITIME ET DE PROPORTIONNALITÉ

19. Le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) examine les modifications législatives apportées aux droits à pension également à l'aune des principes de confiance légitime et de proportionnalité³⁰ et les aspects pris en compte dans ce contexte par la haute juridiction allemande.
20. Dans ce cadre, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a, entre autres, mis en exergue la circonstance que les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite ou sont proches de celle-ci n'ont souvent pas les moyens pour prendre des dispositions susceptibles de contrer les effets négatifs d'une réforme modifiant leurs droits à pension déjà nés ou susceptibles de naître dans un futur proche³¹.
21. À cet égard, la juridiction constitutionnelle prend notamment en compte l'ampleur de la réduction des droits à pension et a considéré qu'une réduction des droits à pension de 5 % échelonnée sur une période de sept ans n'est pas disproportionnée à l'égard des personnes susmentionnées et donc licite³².
22. Par contre, si les effets négatifs sont considérables, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) oblige le législateur à prévoir des mesures transitoires au profit desdites personnes³³.
23. Une telle mesure transitoire peut être constituée par un montant compensatoire passager tel que celui qui faisait l'objet d'une décision de la Cour constitutionnelle fédérale et que cette dernière a considéré comme licite³⁴. Ce montant compensatoire passager est prévu, par l'article 315a du SGB VI, en

²⁸ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 27 septembre 2005, [2 BvR 1387/02](#), ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702, ainsi qu'ordonnance du 24 septembre 2005, [2 BvR 1673/03 e.a.](#), ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070924.2bvr167303.

²⁹ Voir note 17.

³⁰ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 11 novembre 2008, [1 BvL 3/05 e.a.](#), ECLI:DE:BVerfG:2008:ls20081111.1bvl000305.

³¹ Voir note 17, et Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 27 février 2007, [1 BvL 10/00](#), ECLI:DE:BVerfG:2007:ls20070227.1bvl001000.

³² Voir note 17.

³³ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 27 février 2007, [1 BvL 10/00](#), ECLI:DE:BVerfG:2007:ls20070227.1bvl001000.

³⁴ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 11 mai 2005, [1 BvR 368/97](#), ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702.

faveur des bénéficiaires des pensions dont le montant a été réduit en vertu d'un nouveau mode de calcul introduit par le législateur et correspond à la différence entre l'ancien montant de la pension et le montant réduit et qui se diminue chaque fois que ce dernier montant est augmenté dans le cadre d'une adaptation générale des pensions.

C. L'EXIGENCE D'UNE ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

24. En outre, une éventuelle réduction du montant d'une pension ne doit pas être contraire au principe de l'égalité de traitement, consacré par l'article 3, paragraphe 1, du GG qui énonce que « [t]ous les êtres humains sont égaux devant la loi ».
25. Ainsi, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a considéré comme contraire à ce principe une réglementation qui prévoyait, aux fins du recalcul des pensions qui, à l'occasion de la réunification allemande, ont été transférées du système des pensions de la République démocratique allemande à celui de la République fédérale d'Allemagne l'application des bases de calcul différentes pour différentes catégories de bénéficiaires. En effet, pour la plupart des bénéficiaires, le recalcul se basait sur la rémunération moyenne de l'intéressé pendant les dernières vingt années avant la retraite, alors que pour certaines catégories de bénéficiaires cette base était constituée par la rémunération moyenne au cours de toute la vie professionnelle. Or, considérant qu'à la fin de la carrière professionnelle d'une personne, sa rémunération est, en règle générale, plus élevée qu'au début de celle-ci, le Bundesverfassungsgericht a estimé que cette réglementation désavantageait les bénéficiaires dont le recalcul se faisait sur la rémunération moyenne de toute leur vie professionnelle par rapport à ceux où la seule rémunération moyenne des dernières années de leur carrière était pris en compte à cette fin, sans que cette différence de traitement était justifiée par des raisons objectives³⁵.

CONCLUSION

26. En Allemagne, la licéité d'une modification à la baisse des pensions exigibles ou en cours de liquidation s'apprécie à l'aune de plusieurs critères. La question de savoir si une telle modification est juridiquement possible dépend des circonstances concrètes du cas d'espèce dont, notamment, l'objectif intérêt général sous-tendant la modification et l'ampleur de celle-ci jouent un rôle important à cet égard.

[...]

³⁵ Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 28 avril 1999, [1 BvR 1926/96 e.a.](#)

INTRODUCTION

1. Tout d'abord, il convient de mentionner que, en général, il n'existe pas de principe interdisant au législateur autrichien de prévoir une baisse des pensions en cours de liquidation, exigibles et/ou des droits de pensions en cours d'acquisition.
2. En effet, il est reconnu par la jurisprudence du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) qu'en l'absence d'une disposition constitutionnelle garantissant la protection des droits acquis, le législateur national dispose d'une marge de manœuvre en ce qui concerne le droit social de sorte qu'il est en mesure de modifier une certaine situation juridique même au détriment de la personne concernée lorsqu'une telle modification respecte le principe d'égalité¹.
3. Cette contribution vise, en premier lieu, à exposer le cadre constitutionnel prévoyant les limites dans lesquelles le législateur national est en mesure de réduire les pensions (I.). À cet égard, il importe de relever que la jurisprudence du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) ne distingue pas, en général, entre les mesures adoptées par le législateur national concernant des pensions en cours de liquidation, des pensions exigibles ou des droits de pensions en cours d'acquisition dans la mesure où l'appréciation de leur constitutionnalité est effectuée selon les mêmes principes constitutionnels².
4. En deuxième lieu, la contribution présente des exemples concrets ayant donné lieu à une appréciation de la constitutionnalité de ces mesures par le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) (II.).

I. CADRE CONSTITUTIONNEL³

5. D'emblée, il convient de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence constante du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) que la réduction des pensions est, en général, soumise à la liberté d'appréciation du législateur⁴. À cet égard, il semble utile de mentionner que la jurisprudence du Verfassungsgerichtshof relative à toute réduction des prestations sociales s'applique, en principe, aux pensions des fonctionnaires mais aussi à celles des employés ou à celles d'autres professions.
6. S'agissant de la liberté d'appréciation du législateur national, force est de constater que cette liberté n'est pas illimitée et le législateur est tenu, comme mentionné ci-dessus, de respecter les limites prévues par la Constitution, notamment le principe fondamental d'égalité (*Gleichheitssatz*)⁵. Ce principe interdit des différenciations

¹ Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 12 décembre 2013, [G 53/2013](#).

² Voir note 1.

³ Le cadre constitutionnel de cette contribution se fonde sur la contribution autrichienne, établie dans le cadre de la note de recherche dans l'affaire T-145/00, adaptée et actualisée.

⁴ Voir, par exemple, Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 13 juin 1997, [B4870/96 e.a.](#); voir également, Tomandl, T., *Gedanken zum Vertrauensschutz im Sozialrecht*, Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 2000, Manz, Vienne, p. 129 et suivantes.

⁵ Article 7 du Bundesverfassungsgesetz (loi constitutionnelle fédérale), du 2 janvier 1930 (BGBl. 1/1930), dans la version du 30 décembre 2022 ([BGBl. I, 222/2022](#)).

injustifiables et arbitraires par le législateur⁶. De plus, dans le cadre de son appréciation, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) ne se limite pas à une comparaison de l'incidence des réglementations différentes mais a évalué le principe d'égalité en ce sens qu'une nouvelle mesure législative doit être objectivement justifiable (principe d'objectivité, *Sachlichkeitsgebot*) de sorte qu'un manque de justification, notamment en cas où le législateur choisit une mesure inappropriée afin d'atteindre l'objectif visé ou en cas d'une mesure adaptée entraînant une différenciation non justifiable, viole le principe d'égalité⁷.

7. Eu égard à une situation juridique existante, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a également relevé que le législateur national viole le principe d'égalité lorsqu'il modifie ladite situation juridique existante de manière inattendue et intense⁸. S'agissant des pensions, cette protection de la confiance légitime (*Vertrauensschutz*), que la jurisprudence a déduit du principe d'égalité, joue notamment un rôle important⁹.
8. Une ingérence par le législateur dans la protection de la confiance légitime est uniquement licite lorsque trois conditions sont remplies¹⁰. En premier lieu, une raison objective pour l'introduction d'une nouvelle réglementation doit exister. Le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a déjà dit pour droit que de telles raisons constituent notamment des objectifs d'intérêt public, tels que la consolidation ou l'allègement du budget¹¹ ou la garantie de l'égalité parmi un groupe d'ayants droit¹². La doctrine en a déduit qu'une stabilisation du système des pensions et un rééquilibrage entre les dépens et les recettes de l'assurance-vieillesse justifie, en principe, des réductions des pensions¹³. En deuxième lieu, la réduction doit répondre au critère de la proportionnalité et, en troisième lieu, être appropriée pour atteindre l'objectif visé¹⁴. En outre, en cas de mesures visant la consolidation ou l'allègement du budget, le principe d'objectivité doit être respecté de sorte qu'une mesure législative ne doit pas uniquement concerner un petit groupe des ayant droits entraînant une différenciation injustifiable¹⁵.
9. Or, le principe de la protection de la confiance légitime est principalement affirmé dans le cadre des réductions rétroactives des droits acquis. Dans ce contexte, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) traite ledit principe quant à une

⁶ Règle de droit (Rechtssatz) [RS 0053981](#).

⁷ Règle de droit (Rechtssatz) [RS 0058455](#)

⁸ Voir, par exemple, Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 12 octobre 2016, [G 478/2015 e.a.](#)

⁹ Voir note 8 ; Tomandl, T., voir note 4.

¹⁰ Tomandl, T., voir note 4.

¹¹ Voir, par exemple, Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 26 juin 1997, [B2159/96 e.a.](#)

¹² Voir, par exemple, Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 18 mars 1987, [G 255/86 e.a.](#)

¹³ Tomandl, T., voir note 4, p. 132. ; Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 18 mars 2006, [G 79/05](#).

¹⁴ Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 18 mars 2006, [G 79/05](#), et du 3 mars 2000, [G 172/99](#).

¹⁵ Verfassungsgerichts (Cour constitutionnelle), arrêt du 13 juin 1997, [B4870/96 e.a.](#) ; voir également, note 7.

situation juridique existante sous l'angle de la rétroactivité générale des lois¹⁶ Selon la jurisprudence du Verfassungsgerichtshof, une ingérence au principe de la protection de la confiance légitime et, partant, au principe d'égalité n'est pas per se anticonstitutionnel. Elle n'est illicite que lorsque les destinataires de la norme sont déçus dans leurs « attentes fondées » et lorsque la réduction ne peut pas être justifiée par des circonstances particulières¹⁷.

10. De plus, le principe de la protection de la confiance légitime n'est pas violé si la réduction n'est que minime. Ainsi, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a déclaré licite une réduction de la pension d'un taux de 1,4 %¹⁸ et de 1,5 %¹⁹. Même une réduction moyenne de 12 % d'une pension future²⁰ ou une réduction d'une pension en cours de liquidation d'un taux jusqu'à environ 10 % a été considérée compatible avec le principe de la protection de la confiance légitime en tenant compte les circonstances particulières de l'espèce (voir, à cet égard, infra II.). En outre, ladite juridiction a dit pour droit qu'une ingérence grave pourrait s'avérer licite lorsque les effets de celle-ci sont atténués par des dispositions transitoires²¹.
11. Compte tenu des critères mentionnés ci-dessus, il convient, en cas de modifications à la baisse des pensions, d'examiner les circonstances exactes d'une telle réduction afin de pouvoir constituer une éventuelle inconstitutionnalité de celle-ci.

II. JURISPRUDENCE SUR LA RÉDUCTION DES PENSIONS

12. En Autriche, il existe une jurisprudence abondante du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), à la suite de l'introduction d'une nouvelle réglementation qui a entraîné la réduction d'une pension en cours de liquidation, exigible ou des pensions futures, concernant la constitutionnalité de cette mesure. Les cas suivants sont présentés à titre exemplaire.

A. ANCIENS MEMBRES D'UN CONSEIL MUNICIPAL

13. En 1995, les pensions en cours de liquidation des anciens membres du conseil municipal de la ville d'Innsbruck, relevant du Land du Tyrol, ont été réduites d'un taux de 10 % en moyenne en raison d'une nouvelle législation visant l'introduction de nouvelles règles pour les salaires des politiciens et à réduire les salaires pour les politiciens des anciens membres dudit conseil municipal et pour les politiciens du Land du Tyrol se situant au-dessus de la moyenne des salaires nationaux. À cet égard, il importe de relever que les dispositions visant la réduction des pensions pour les politiciens du Land du Tyrol prévoient également une disposition transitoire tandis que ce n'est pas le cas pour la réduction des pensions des politiciens des anciens membres du conseil municipal.

¹⁶ Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêts du 12 décembre 2013, [G 53/2013](#) et du 14 mars 1991, [G 225/88](#).

¹⁷ Voir note 16.

¹⁸ Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 18 juin 1997, [G 304/96 e.a.](#)

¹⁹ Voir note 11.

²⁰ Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 2 octobre 1998, [B4939/96 e.a.](#)

²¹ Voir supra, point 1 ; voir également Tomandl, T., voir note 4, p. 139 et suivantes ; par exemple, dans son arrêt du 29 septembre 2001, B611/00, la Cour constitutionnelle a constaté qu'un report de l'âge de la retraite pour une députée du Conseil national autrichien de 50 ans, de 55 ans à 60 ans, ne peut être considéré comme inattendu étant donné qu'elle dispose d'une période suffisamment large afin d'avoir une chance d'atténuer les effets négatifs de cette modification.

14. Après que le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a été saisi d'une demande visant la question de la constitutionnalité de cette réglementation, celui-ci a estimé que la réduction en l'espèce n'était pas contraire à la Constitution²².
15. Plus précisément, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), en appliquant les principes mentionnés ci-dessus, a estimé que la mesure en cause disposait d'un objectif d'intérêt public, à savoir notamment l'allègement du budget. De plus, ladite juridiction a considéré que ladite réglementation ne concernait pas uniquement un petit groupe et, de ce fait, ne possédait pas une différenciation injustifiable. En outre, ladite mesure ne semblerait pas illicite en ce qui concerne son intensité de sorte qu'une réduction de 10 % n'apparaîtrait pas disproportionnée.
16. Enfin, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a estimé que le fait que la règle visant la réduction des pensions des anciens politiciens du Land du Tyrol prévoit une disposition transitoire tandis que ce n'est pas le cas pour les anciens membres du conseil municipal, ne viole pas non plus le principe d'égalité dans la mesure où il s'agit d'organes différents.

B. EMPLOYÉS DE LA SOCIÉTÉ DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX AUTRICHIENS

17. La pension future d'un employé travaillant à l'Österreichische Bundesbahnen (société des chemins de fer fédéraux autrichiens) a été, en substance, réduite par l'introduction d'une nouvelle réglementation pour des raisons visant notamment la consolidation et l'allègement du budget. Dans ce cas, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a également dit pour droit que l'ingérence ne viole pas la Constitution²³.
18. En effet, ladite juridiction, en se référant de nouveau aux principes indiqués ci-dessus, a estimé que ladite ingérence, entraînant une réduction de la pension de la personne concernée d'un taux montant jusqu'à 8 %, n'apparaissait pas aussi importante que si ladite ingérence avait pour conséquence que la réduction soit contraire au principe d'égalité en raison de l'existence des dispositions transitoires, s'appliquant à la personne concernée et empêchant la survenance d'une réduction soudaine.

C. EMPLOYÉS DE LA BANQUE NATIONALE AUTRICHIENNE

19. Dans ce cas, les pensions futures des employés ainsi que les pensions en cours de liquidation des anciens employés de la banque nationale autrichienne ont été réduites par l'introduction d'une nouvelle réglementation visant, en substance, une harmonisation avec les règles du droit des pensions des fonctionnaires et celles prévues par le régime obligatoire d'assurance sociale. À nouveau, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a jugé que l'ingérence n'atteint pas un niveau excessif et se présente proportionnée²⁴.

²² Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), arrêt du 13 juin 1997, [B4870/96](#).

²³ Voir note 1.

²⁴ Voir note 8.

D. ANCIENS MEMBRES D'UN CONSEIL MUNICIPAL

20. Dans le cadre d'une réduction de la pension en cours de liquidation des anciens membres du conseil municipal de la ville de Graz, montant jusqu'à un taux de 38 % en 1984/1985, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a, tout d'abord, également réitéré que le législateur national dispose d'une marge de manœuvre en ce qui concerne le droit social de sorte qu'il est en mesure de modifier une situation juridique même au détriment de la personne concernée lorsque le principe d'égalité est respecté²⁵.
21. Cependant, dans ce cas, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a estimé qu'une législation ayant pour conséquence une réduction de la pension de 38 %, se produisant soudainement, n'était pas bien-fondée et constituait une ingérence grave qui violait le principe d'égalité.

CONCLUSION

22. Au vu de ce qui précède, il est à constater que le législateur autrichien est libre de réduire des pensions lorsque les limites prévues par la Constitution, et notamment le principe fondamental d'égalité, sont respectées.
23. Ce principe interdit des différenciations injustifiables et arbitraires par le législateur et exige qu'une nouvelle réglementation doit respecter le principe d'objectivité, prévoyant qu'une mesure législative ne doit pas être inappropriée afin d'atteindre l'objectif visé et ne doit pas entraîner une différenciation non justifiable.
24. De plus, dans le cadre des droits acquis, le principe d'égalité exige également que la protection de la confiance légitime est garantie. Ainsi, trois conditions doivent notamment être remplies afin qu'une modification d'une situation juridique existante ne viole pas le principe d'égalité, à savoir l'existence d'une raison objective, la proportionnalité de la mesure adoptée et celle-ci doivent être appropriées pour atteindre l'objectif visé. En appliquant ces critères, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) effectue une appréciation au cas par cas afin de pouvoir conclure si une nouvelle réglementation est compatible avec le principe d'égalité et, partant, avec la Constitution. À cet égard, il importe de relever que cette juridiction estime, en substance, qu'une ingérence dans des pensions, possédant un objectif d'intérêt public, ne relevant pas d'un taux de réduction trop élevé, ne concernant pas uniquement un petit groupe et, éventuellement, disposant des dispositions transitoires afin que les effets ne se produisent pas soudainement, pourrait respecter le principe d'égalité.

[...]

²⁵ Voir note 12.

INTRODUCTION

1. La présente contribution vise à examiner l'approche des juridictions chypriotes vis-à-vis de la réduction des pensions de retraite ou de survie devenues exigibles ou en cours de liquidation, à la suite de modifications législatives en matière de pensions.
2. La contribution examinera successivement la portée du droit à la pension de retraite dans la jurisprudence chypriote (A.), les lois prévoyant une suspension ou une réduction des pensions de retraite ou de survie exigibles ou en cours de liquidation ainsi que les approches jurisprudentielles à cet égard (B.).

INTERVENTIONS LÉGISLATIVES AU DROIT À LA PENSION DE RETRAITE

A. LE DROIT À PENSION DE RETRAITE

3. À titre liminaire, il convient de signaler que la jurisprudence chypriote reconnaît que la pension relève du droit de propriété garanti à l'article 23 de la Constitution chypriote¹ et à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »)².
4. Or, selon la Constitution chypriote, l'exercice de ce droit peut être soumis par la loi à des conditions, contraintes ou restrictions strictement nécessaires dans l'intérêt de la sécurité publique ou de la santé publique ou de la moralité publique ou de l'urbanisme ou du développement et de l'utilisation de toute propriété à des fins d'utilité publique ou pour protéger les droits d'autrui³.
5. À cet égard, la jurisprudence chypriote précise, en suivant l'approche retenue par la Cour européenne des droits de l'Homme, que le droit de propriété ne garantit pas un droit à une pension d'un montant déterminé⁴. Par conséquent, il n'est pas exclu que le montant de la pension soit modifié, dans des circonstances

¹ Aux termes de cette disposition, toute personne, seule ou conjointement avec d'autres, a le droit d'acquérir, d'être propriétaire, de posséder, de jouir ou d'aliéner tout bien mobilier ou immobilier et est en droit d'exiger le respect de ce droit.

² Ανότατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêts du 18 mai 2010, [Filippou v. Dimokratias](#), n° d'appel administratif 78/2007 ; du 7 octobre 2014, [Maria Koutselini-Ioannidou et al v. Kypriaki Dimokratia](#), affaires jointes nos 740/11, 891/11, 892/11, 893/11, 927/11, 928/11, 930/11, 931/11, 960/11, 963/11, 964/11, 966/11, 996/11, 997/11, 998/11, 999/11, 1028/11, 1029/11, 1031/11, 1032/11, 1033/11, 1034/11, 1035/11, 1036/11, 1040/11, 1048/11, 1051/11, 1087/11, 1150/11, 1163/11, 1186/11, 1187/11, 1191/11, 1205/11, 1206/11, 1276/11, 1287/11, 1310/11, 1364/11, 1540/11, 1612/11, 1681/11, 1710/11, 114/12, 556/12, 563/12, 564/12 et 587/12, ECLI:CY:AD:2014:C748, et du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), n°s d'appels administratifs 177/18, 75/19, 76/19, 77/19, 79/19, 80/19, 84/19 et 85/19, ECLI:CY:AD:2020:C122.

³ Article 23, paragraphe 3, de la [Constitution chypriote](#).

⁴ Ανότατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêt du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), voir note 2.

financières critiques, à condition qu'une telle modification ne compromette pas un niveau de vie digne pour le retraité⁵.

6. Or, il importe de signaler que la notion de « vie digne » n'a pas été définie jusqu'à présent par la jurisprudence en matière de pensions. Cela étant, dans le contexte du remboursement d'une dette, les juridictions chypriotes ont pris en compte, lors de la détermination de la capacité du débiteur à rembourser sa dette, les besoins de celui-ci et de sa famille, qui doivent être satisfaits pour leur garantir une vie digne. Ces besoins comprennent, notamment, le logement, la nourriture, les soins médicaux, l'éducation des enfants, le cas échéant, la mobilité sociale du débiteur ainsi que la nécessité d'une marge de manœuvre pour faire face aux dépenses imprévues⁶.

B. LOIS PRÉVOYANT LA SUSPENSION OU LA RÉDUCTION DES PENSIONS EXIGIBLES OU EN COURS DE LIQUIDATION

1. LOI 88(I)/2011

a) SUSPENSION DE LA PENSION DE RETRAITE

7. Aux fins de la modernisation du système des pensions des fonctionnaires de l'État et l'élimination du phénomène des pensions multiples, la loi 88(I)/2011⁷, dans sa version initiale, prévoyait notamment que, lorsqu'un fonctionnaire retraité ou ayant droit à la pension occupe ou a occupé un poste public, le versement de sa pension de retraite serait suspendu pour toute la durée de son mandat ou son service à ce poste⁸.

b) APPROCHE JURISPRUDENTIELLE

8. L'assemblée plénière de l'Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême) a considéré, à la majorité, que la suspension du versement de la pension de retraite y prévue avait pour conséquence que les bénéficiaires perdaient, de manière définitive, leur droit à la pension pour la durée de leur mandat ou de leur service aux postes concernés, sans possibilité de récupérer rétroactivement les montants perdus. Or, cela constitue une restriction ou une privation inadmissible de leur droit de propriété, à savoir leur droit contractuel, acquis et cristallisé à la pension,

⁵ Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative), arrêt du 12 octobre 2020, [Dimitriadou v. Kypriakis Dimokratias](#), n° 5747/2013, ECLI:CY:DD:2020:472.

⁶ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêt du 17 novembre 1989, [Antonis Flagkofas v. Ataleza Ltd](#), n° d'appel civil 7841, et Επαρχιακό Δικαστήριο Λευκωσίας (tribunal de district de Nicosie), arrêt du 29 juin 2018, [Ethnikis Trapezas tis Ellados \(Kyprou\) Ltd v. Dionysiou et al.](#), n° 8016/2007, ECLI:CY:EDLEF:2018:A398.

⁷ Ο περί των Συντάξεων Κρατικών Αξιωματούχων (Γενικές Αρχές) Νόμος του 2011 [[L. 88\(I\)/2011](#) – loi de 2011 sur les pensions des fonctionnaires de l'État (Principes généraux), ci-après la « loi 88(I)/2011 »].

⁸ Article 3, sous b), de la [loi 88\(I\)/2011](#).

sans même que l'exposé des motifs de la loi fasse état de motifs d'intérêt public, mais uniquement des motifs de « modernisation du système des pensions »⁹.

9. À cet égard, lorsque le droit à la pension est cristallisé et consolidé, à savoir lorsque les conditions ouvrant droit à la pension sont remplies, la politique budgétaire d'un État, la prévention d'une charge pour le budget de l'État par des dépenses imprévues et le simple intérêt de trésorerie de l'État ne sauraient justifier à eux seuls l'atteinte au droit patrimonial à la pension¹⁰.
10. La question de savoir si les bénéficiaires perdaient leur pension de retraite totalement ou partiellement a été jugée sans incidence sur ce constat. De même, le fait que la loi prévoyait la reprise du versement de la pension aux bénéficiaires au terme de leur mandat ou leur service aux postes concernés, à concurrence du montant qui aurait été le sien si elle n'avait pas été suspendue, ne constitue pas une compensation ou un rétablissement du droit patrimonial ou de propriété des bénéficiaires¹¹.
11. En outre, la suspension du versement de la pension de retraite en cause portait également atteinte, selon l'Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), au principe de l'égalité de traitement¹², dans la mesure où les fonctionnaires et retraités y visés étaient traités de manière moins favorable par rapport à d'autres fonctionnaires et retraités dans une situation comparable, comme ceux, par exemple, qui, après leur mise à la retraite, occupent des postes qui ne relèvent pas de la loi 88(I)/2011.
12. Qui plus est, en 2013, les modalités de calcul de la pension à verser, en vertu de la loi 88(I)/2011, aux fonctionnaires de l'État retraités qui, en raison de leur service dans plusieurs postes ou fonctions publics, percevaient plusieurs pensions, ont été modifiées de sorte à réduire le montant total de la pension qu'ils percevraient au

⁹ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêts du 7 octobre 2014, [Maria Koutselini-Ioannidou et al v. Kypriaki Dimokratia](#) ; du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), voir note 2, et du 29 mars 2019, [Nikolaidi v. Ypourgou Oikonomikon et al](#), affaires jointes nos 98/2013, 244/2013, 290/2013, 6278/2013, 6279/2013, 6388/2013, 6415/2013, 6416/2013, 6417/2013, 6418/2013, 6419/2013, 6519/2013, 336/2014, 337/2014, 338/2014, 339/2014, 340/2014, 341/2014, 343/2014, 344/2014, 345/2014, 346/2014, 347/2014, 348/2014, 349/2014, 350/2014, 352/2014, 690/2014, 691/2014, 692/2014, 962/2014, 963/2014, 1392/2014, 1396/2014, 1473/2014, 1492/2014, 1539/2014, 1540/2014, 33/2015, 37/2015, 39/2015, 210/2015, 211/2015, 400/2015, 401/2015, 487/2015, 595/2015, 733/2015, 734/2015, 746/2015, 863/2015, 1053/2015, 1093/2015, 1178/2015, 1179/2015, 1180/2015, 1467/2015, 1469/2015, 1556/2015, 1557/2015, 1558/2015, 1569/2015, 1570/2015, 1672/2015, 1673/2015, 1674/2015, 1675/2015, 48/2016, 49/2016, 80/2016, 81/2016, 82/2016, 101/2016, 102/2016, 103/2016, 152/2016, 153/2016, 154/2016, 214/2016, 216/2016, 217/2016, 248/2016, 316/2016, 317/2016, 319/2016, 356/2016, 357/2016, 358/2016, 470/2016, 471/2016, 488/2016, 502/2016 et 599/2016, ECLI:CY:DD:2019:160.

¹⁰ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêt du 7 octobre 2014, [Maria Koutselini-Ioannidou et al v. Kypriaki Dimokratia](#), voir note 2 (position de M^{me} la juge Michaelidou).

¹¹ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêt du 7 octobre 2014, [Maria Koutselini-Ioannidou et al v. Kypriaki Dimokratia](#), voir note 2, et Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative), arrêt du 15 novembre 2016, [Afxenti Afxentiou et al. v. Kypriakis Dimokratias](#), affaires jointes nos 5672/2013, 5673/2013, 5713/2013, 5714/2013, 5842/2013, 5862/2013, ECLI:CY:DD:2016:378.

¹² Consacré à l'article 28 de la [Constitution chypriote](#).

titre de leur service dans chaque poste ou fonction¹³. À cet égard, la jurisprudence a précisé que le versement d'une pension qui, à la suite de modifications des modalités de calcul, s'avère inférieure à celle que les bénéficiaires percevaient avant l'adoption de la loi, est susceptible de violer leur droit de propriété, et ce, même s'il ne porte pas atteinte à la dignité de leur vie. En effet, la question n'est pas de savoir si la pension ultérieurement versée aux bénéficiaires est d'un montant suffisant pour leur permettre de vivre dignement, mais plutôt la mesure dans laquelle cette pension constitue déjà un droit acquis¹⁴.

13. Il s'ensuit que dans le cadre de l'interprétation de la loi 88(I)/2011, la « pension » en tant que droit patrimonial a bénéficié d'une reconnaissance absolue, puisqu'il a été décidé qu'il n'était pas possible de mettre en balance l'intérêt général de la société, d'une part, et le droit individuel de propriété des demandeurs, d'autre part, sur la base des principes de proportionnalité et de juste équilibre des intérêts légitimes en présence, comme c'est le cas dans le cadre de l'application de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH. En effet, l'article 23 de la Constitution chypriote ne permet pas la restriction du droit de propriété pour cause d'intérêt public ou d'utilité publique et offre ainsi une protection plus étendue que l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH, qui permet, en revanche, une telle limitation¹⁵.

2. LOI 168(I)/2012

a) RÉDUCTION DE LA PENSION DE RETRAITE

14. Afin de faire face à la crise financière et d'éviter une nouvelle détérioration de la situation budgétaire, la loi 168(I)/2012¹⁶ prévoyait la réduction échelonnée, entre décembre 2012 et décembre 2022, tant des salaires du personnel actif que des pensions du personnel en retraite du secteur public¹⁷.
15. Il convient de remarquer qu'initialement, entre décembre 2012 et mai 2013, si le montant du salaire mensuel brut ou et de la pension mensuelle ne dépassait pas 1 000 euros, il ne faisait pas l'objet d'une réduction, alors qu'une réduction allant de 0,8 % à 1,8 % a été imposée à ce montant entre juin 2013 et décembre 2018. Pour les salaires et pensions mensuels dépassant 1 000 euros, la réduction allait de 6,5 % à 12,5 % - en proportion du salaire ou de la pension - entre décembre 2012 et mai 2013, elle s'est vue augmenter, entre juin 2013 et décembre 2018, pour atteindre 7,3 % à 17,5 % avant de se voir diminuée de nouveau entre janvier 2019

¹³ En vertu de l'article 3, sous a), de la loi 88(I)/2011, tel que modifié par la loi 182(I)/2012 – ο περί Συντάξεων Κρατικών Αξιωματούχων (Γενικές Αρχές) Τροποποιητικός Νόμος του 2012 [[L.182\(I\)/2012](#) - loi modificative de 2012 sur les pensions des fonctionnaires de l'État (Principes généraux)], le montant total de la pension à verser aux fonctionnaires ayant droit à plusieurs pensions ne doit pas dépasser la moitié de leurs revenus les plus élevés.

¹⁴ Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative), arrêt du 15 novembre 2016, [Afxenti Afxentiou et al. v. Kypriakis Dimokratias](#), voir note 11.

¹⁵ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêts du 7 octobre 2014, [Maria Koutselini-Ioannidou et al v. Kypriaki Dimokratia](#), et du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), voir note 2.

¹⁶ Ο περί της Μείωσης των Απολαβών και των Συντάξεων των Αξιωματούχων, Εργοδοτούμενων και Συνταξιούχων της Κρατικής Υπηρεσίας και του Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα Νόμος του 2012 ([L.168\(I\)/2012](#) – loi de 2012 portant réduction des salaires et des pensions des fonctionnaires, des employés et des retraités de la fonction publique et du secteur public en général, telle que modifiée, ci-après la « loi 168(I)/2012 »).

¹⁷ Préambule et article 3 de la [loi 168\(I\)/2012](#).

et décembre 2022, où la réduction allait de 5,8 % à 9 %. La réduction des salaires et des pensions prévue par cette loi a été levée en janvier 2023.

16. Par ailleurs, la loi 168(I)/2012 précisait que les réductions opérées sur les salaires des employés du secteur public au titre de cette loi ne sauraient être prises en compte aux fins du calcul de leurs avantages de retraite à la date de leur retraite¹⁸.

b) APPROCHE JURISPRUDENTIELLE

17. En tenant compte des risques d'effondrement économique et de rupture des fondements du tissu social, l'assemblée plénière de l'Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême) a considéré que la réduction des salaires et des pensions prévue par la loi 168(I)/2012 ne constitue pas une violation du droit de propriété, dans la mesure où elle n'affecte pas la substance même du droit au salaire et à la pension, ne compromet pas la vie digne des bénéficiaires et est réalisée dans le respect des principes de proportionnalité, d'égalité proportionnelle et de mise en balance rationnelle d'intérêts légitimes contradictoires¹⁹. Ces principes, en tant que paramètres de l'État de droit, existent intrinsèquement dans la Constitution chypriote pour poser des limites nécessaires à l'exercice de la puissance publique.
18. Ainsi, tout en abordant de manière uniforme la question des salaires et des pensions, l'Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου a réitéré que le droit de propriété ne garantit pas un droit à un certain niveau de rémunération, voire de pension, à moins que la vie digne des bénéficiaires ne soit mise en péril²⁰. Pour parvenir à cette conclusion, cette juridiction a pris en considération le fait que la réduction des pensions prévue par la loi était nécessaire, exceptionnelle et opérée de manière :
- limitée,
 - rationnellement échelonnée,
 - proportionnellement égale à ce que le prélèvement soit proportionnel aux revenus, et
 - limitée dans le temps²¹.
19. En ce qui concerne les modalités de calcul de la réduction à appliquer aux pensions en vertu de cette loi, la jurisprudence a précisé que l'administration ne peut pas prendre en considération la partie de la pension du bénéficiaire qui est la contrepartie des cotisations acquittées au titre d'un travail dans le secteur privé dont le versement a été reporté à l'avenir, à savoir à la date de la retraite. Cela constitue une violation d'un droit patrimonial acquis par des cotisations versées

¹⁸ Article 4 de la [loi 168\(I\)/2012](#).

¹⁹ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêt du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), voir note 2.

²⁰ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêts du 11 juin 2014, [Georgios Charalambous et al. v. Ypourgou Oikonomikon](#), nos 1480/2011, 1481/2011, 1482/2011, 1483/2011, 1484/2011, 1591/2011 et 1625/2011, ECLI:CY:AD:2014:C386, et du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), voir note 2.

²¹ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêt du 10 avril 2020, [Kypriaki Dimokratia v. Avgousti](#), voir note 2, et Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative), arrêt du 12 octobre 2020, [Dimitriadou v. Kypriakis Dimokratias](#), voir note 5.

par ses employeurs privés et par lui-même, qui ne saurait être considéré comme une « pension » de « retraité du service public » au sens de ladite loi²².

3. AUTRES LOIS PORTANT RÉDUCTION DES PENSIONS

20. Toujours dans un contexte de crise économique, la loi 112(I)/2011²³, en vigueur entre septembre 2011 et décembre 2016, prévoyait le prélèvement d'une partie des salaires et des pensions des fonctionnaires, des employés et des retraités de la fonction publique et du secteur public en général en tant que contribution extraordinaire au profit de l'État. Toutefois, aucune jurisprudence portant sur la réduction des pensions résultant de cette loi n'a pu être identifiée.
21. Cela étant, dans le cadre de l'examen de la question de savoir si des retenues sur le salaire prévues par la loi 112(I)/2011 constituent une violation du droit de propriété, l'assemblée générale de l'Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême) a affirmé qu'une restriction du droit de propriété n'est indemnisable, en vertu de la Constitution chypriote²⁴, que si elle diminue « substantiellement » la valeur économique de la propriété en cause²⁵.

4. PENSIONS DE SURVIE

22. Les principes élaborés par la jurisprudence par rapport aux pensions de retraite et leur éventuelle réduction ont été retenus dans le cadre des pensions de survie²⁶.
23. Plus précisément, la Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative) a été amenée à se prononcer sur un recours formé par une personne retraitée recevant à la fois une pension de retraite et une pension de survie, toutes les deux issues d'un travail effectué dans la fonction publique et faisant partant l'objet d'une réduction en vertu de la loi 168(I)/2012. Faute de dispositions régissant les modalités de réduction des pensions dans un tel cas, l'administration ne saurait procéder à l'addition de leurs montants à cette fin, une telle addition étant susceptible de défavoriser le bénéficiaire des pensions en cause vis-à-vis d'autres personnes veuves. Or, l'approche de la Διοικητικό Δικαστήριο serait différente dans le cas où le bénéficiaire avait droit à plusieurs pensions de retraite en raison de son travail dans différents postes publics, ce qui justifierait une addition de ses différentes pensions²⁷.

²² Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative), arrêt du 4 février 2019, [Kroni v. Kypriakis Dimokratias](#), n° 496/2014, ECLI:CY:DD:2019:57.

²³ Ο περί Έκτακτης Εισφοράς Αξιωματούχων, Εργοδοτούμενων και Συνταξιούχων της Κρατικής Υπηρεσίας και του Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα Νόμος του 2011 ([L. 112\(I\)/2011](#) – loi de 2011 sur la contribution extraordinaire des fonctionnaires, employés et retraités de la fonction publique et du secteur public en général.

²⁴ Article 23, paragraphe 3, second alinéa, de la [Constitution chypriote](#).

²⁵ Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου (Cour suprême), arrêt du 11 juin 2014, [Georgios Charalambous et al. v. Ypourgou Oikonomikon](#), voir note 20.

²⁶ Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative), arrêt du 28 janvier 2021, [Orfanidou v. Genikis Logistrias tis Dimokratias](#), n° 717/2016, ECLI:CY:DD:2021:19.

²⁷ Διοικητικό Δικαστήριο (Cour administrative), arrêt du 15 novembre 2022, [F.P. v. Kypriakis Dimokratias](#), n° 841/2015, ECLI:CY:DD:2022:439.

CONCLUSION

24. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, la plupart des législations chypriotes portant suspension ou réduction des pensions de retraite exigibles ou en cours de liquidation et, par analogie, des pensions de survie, concernaient, d'une part, les retraités de la fonction publique et du secteur public en général et s'inscrivaient, d'autre part, dans un contexte de crise économique.
25. Dans ce cadre, les juridictions chypriotes semblent avoir initialement adopté une approche protectrice dans le cadre de l'interprétation de la loi 88(I)/2011, la pension, une fois acquise, ayant bénéficié d'une reconnaissance absolue en tant que droit patrimonial.
26. Or, dans le cadre de l'interprétation de la loi 168(I)/2012, les juridictions chypriotes ont reconnu les limitations du droit à la pension, qui peuvent être justifiées sous conditions, à moins que les conditions de vie dignes des bénéficiaires ne soient mises en péril.

[...]

DROIT FRANÇAIS

INTRODUCTION

1. À titre liminaire, il convient de rappeler que la création, sous l'égide d'Ambroise Croizat, de la sécurité sociale française, et notamment des régimes de pension, remonte à 1945. Si, en cette période d'après-guerre, l'ambition était de créer un régime de pension unique et généralisé, les pensions ont depuis fait l'objet de nombreuses réformes en France.
2. Aujourd'hui, il existe en France un régime général des pensions, accompagné d'une vingtaine de régimes spéciaux et d'un régime agricole¹. Toutefois, l'ensemble de ces régimes reposent sur les mêmes principes : un système de répartition et un système de solidarité intergénérationnel. Ainsi, les pensions de retraite sont en quelque sorte payées en temps réel par les cotisations des actifs qui, en même temps, se constituent des droits futurs à la retraite par leurs cotisations, qui seront, à leur tour, payées par les futurs actifs².
3. La présente contribution aborde la question de la réduction des pensions devenues exigibles ou en cours de liquidation, à la suite de la modification des dispositions régissant le calcul de leur montant.

LES PENSIONS DE RETRAITE

4. La retraite en France repose actuellement sur une pluralité de régimes, ce qui justifie d'aborder successivement le régime général, accompagné des régimes spéciaux (A.), ainsi que le cas particulier du régime des retraites des parlementaires (B.).

A. LE RÉGIME GÉNÉRAL ET LES RÉGIMES SPÉCIAUX DES PENSIONS DE RETRAITE

5. Il convient tout d'abord d'analyser la question de la sécurisation des pensions déjà liquidées (1.), une sécurisation qu'il y néanmoins lieu de relativiser (2.), puis de résumer, à toutes fins utiles, le cas des régimes spéciaux (3.).
6. Question sociale devenue éminemment politique, la retraite est au cœur de l'actualité française avec une nouvelle réforme législative, initiée en 2022. Ladite réforme vise principalement à reporter l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans et à supprimer les principaux régimes spéciaux. La loi a été promulguée le 14 avril 2023, et son entrée en vigueur est prévue le 1^{er} septembre 2023.
7. En France, la pension de retraite est régie par le code de la sécurité sociale, et notamment par ses articles L. 351-1 et suivants³.
8. Par ailleurs, il convient de préciser que la revalorisation annuelle, prévue aux articles L. 161-23-1⁴ et L. 161-25⁵ du code de la sécurité sociale, permet de faire

¹ Selon le [site Internet de la sécurité sociale](#), le régime agricole est un régime à part entière, qui se distingue des régimes spéciaux.

² Rosès, A., « [La retraite en France de 1945 à nos jours](#) », *Sécurité sociale en vidéo*.

³ [Article L. 351-1](#) du code de la sécurité sociale.

évoluer chaque année les pensions de retraite en fonction du coût de la vie et de la progression de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation, hors tabac.

1. LA SÉCURISATION DES PENSIONS LIQUIDÉES

9. Le Conseil constitutionnel a rejeté tout principe constitutionnel d'« intangibilité des droits à retraite liquidés »⁶ lorsqu'il a été saisi par des sénateurs, dans le cadre de la loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes⁷.
10. Les sénateurs considéraient que la constitution de provisions, correspondant aux engagements nés après l'intervention de la loi, rendue obligatoire, méconnaissait le principe de l'intangibilité des droits de pension liquidés. Le Conseil constitutionnel a alors répondu :

« Considérant en premier lieu qu'aucune règle ni aucun principe constitutionnel ne garantit "l'intangibilité des droits à retraite liquidés" ; que par suite ce grief ne saurait qu'être écarté. »

11. Cependant, dans les années 2000, la Cour de cassation, sur le fondement de l'article R. 351-10 du code de la sécurité sociale⁸, a fait émerger un principe qu'elle qualifie d'« intangibilité des droits déjà liquidés »⁹.
12. Cette expression est consacrée pour la première fois dans un arrêt de 2008¹⁰, dans lequel la Cour de cassation, saisie d'un litige concernant l'application d'un décret du 26 mars 1999 prévoyant la modification, de façon négative, de la « valeur du point de retraite¹¹ des prestations [complémentaires] de vieillesse des médecins conventionnés servies depuis le 1^{er} juillet 1997 », énonce :

« [L]a nouvelle valeur du point n'a été appliquée en fonction du nombre de points acquis que pour les sommes versées postérieurement au décret, ce qui ne saurait être contraire au principe d'intangibilité des droits déjà liquidés posé par l'article R. 351-10 du code de la sécurité sociale. »

⁴ [Article L. 161-23-1](#) du code de la sécurité sociale.

⁵ [Article L. 161-25](#) du code de la sécurité sociale.

⁶ Attali-Colas, J., « [La pérennité financières des retraites : des réformes et...encore des réformes](#) », *Droit social*, 2022, p. 1009.

⁷ Conseil constitutionnel, décision du 3 août 1994, loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des Communautés européennes, n° [94-348 DC](#), Rec., p. 117.

⁸ [Article R. 351-10](#) du code de la sécurité sociale.

⁹ Cour de cassation, Soc., arrêt du 31 octobre 2000, n° [99-11.258](#).

¹⁰ Cour de cassation, Civ. 2^e, arrêt du 17 avril 2008, n°s [07-12.143](#) et [07-12.144](#).

¹¹ Le fonctionnement du [régime de retraite à points](#) est le suivant : tout au long de sa carrière, le salarié verse des cotisations qui sont converties en points. Une fois qu'il est à la retraite, ces points sont convertis en pension de retraite. Chaque année, la revalorisation du point entraîne mécaniquement celle de la pension de retraite.

13. De même, dans un arrêt de 2011, la Cour de cassation¹², confirmant l'appréciation de la cour d'appel de Versailles, a considéré que :
- « [L]a cour d'appel en a déduit à bon droit, conformément à la seule distinction prévue par le texte [à savoir, le décret du 30 juin 1995], que le principe d'intangibilité de l'acte de liquidation excluait son application aux affiliés qui avaient fait valoir leurs droits à la retraite avant son entrée en vigueur. »¹³
14. Par ailleurs, l'application d'une réforme aux pensions déjà liquidées irait à l'encontre du principe de non-rétroactivité de la loi¹⁴, cristallisé au sein de l'article 2 du code civil français¹⁵, comme en témoigne notamment l'arrêt Agirc¹⁶.
15. Pour illustrer cette théorie, il est possible de prendre comme exemple la dernière réforme relative aux retraites, avec la loi du 14 avril 2023¹⁷. Celle-ci, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} septembre 2023, ne s'appliquera qu'à la génération née à partir du 1^{er} septembre 1961. Or, cela correspond à un total de 62 ans, ce qui démontre que les personnes âgées de plus de 62 ans, et par conséquent déjà à la retraite selon la législation antérieure, ne sont pas affectées par la nouvelle réforme. Les nouvelles modalités de calcul découlant du report de l'âge légal de départ à la retraite et le report de la durée des cotisations ne s'appliquent donc pas aux pensions déjà liquidées ou en cours de liquidation.
16. Cependant, l'application d'une réforme aux pensions de retraite liquidées ne serait pas nécessairement rétroactive si elle ne s'appliquait qu'aux arrérages futurs¹⁸. En effet, la Cour de cassation a déjà validé l'application d'une réforme à un retraité car cette réforme, en modifiant les bases de calcul, lui permettait de voir sa pension majorée¹⁹. Dès lors, le principe de l'intangibilité des droits déjà liquidés dégagé par la Cour de cassation est limité, et peut être contourné, en l'espèce, au bénéfice du retraité. La jurisprudence semble faire une interprétation modulable du principe d'intangibilité, à des fins protectrices.

2. UNE SÉCURISATION DONT LE CARACTÈRE N'EST POURTANT PAS ABSOLU

17. Dans l'arrêt de 2011 susmentionné²⁰, la Cour de cassation a jugé ce qui suit :

« Mais attendu qu'après avoir exactement relevé que le décret du 30 juin 1995 ne prévoyait pas l'application de l'une de ses

¹² Attali-Colas, J. : « [Les modalités d'application dans le temps de la réforme des retraites](#) », *Droit social*, 2021, p. 388.

¹³ Cour de cassation, Civ 2^e, arrêt du 17 février 2011, n° [10-13.598](#).

¹⁴ Voir note 12.

¹⁵ L'article 2 du [code civil](#) dispose : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ».

¹⁶ Cour de cassation, Soc, arrêt du 23 novembre 1999, nos [97-18.980](#), [97-19.055](#), [97-20.248](#), [97-21.393](#) et [97-21.053](#).

¹⁷ [Loi n° 2023-270](#), du 14 avril 2023, de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

¹⁸ Voir note 12.

¹⁹ Cour de cassation, Soc., arrêt du 8 novembre 1990, n° [82-16.560](#).

²⁰ Voir note 13.

dispositions aux situations liquidées avant sa publication et que ni les travaux préparatoires ni le protocole d'accord ayant précédé ce décret ne démontraient l'intention du pouvoir réglementaire ou des partenaires sociaux d'appliquer ses dispositions aux retraites liquidées. »

18. Il en ressort que, même si l'application d'une réforme aux pensions liquidées irait à l'encontre du principe de non-rétroactivité de la loi, comme mentionné au point 12 supra, la Cour de cassation n'exclut pas, par principe, la possibilité, pour le pouvoir réglementaire, par le biais de décrets, d'appliquer une réforme et, par conséquent, des nouvelles modalités de calcul à des pensions déjà liquidées. Cette possibilité a notamment été rappelée en 2008 par la Cour de cassation²¹, qui a jugé que :

« [L]e pouvoir exécutif peut, dans ce but, déterminer par décret le montant des cotisations et de la valeur du point de retraite ; que le décret du 26 mars 1999 n'a pas prévu de dispositions transitoires particulières, de date d'application ou de distinction à effectuer selon que la pension de retraite était ou non déjà liquidée. »

19. En outre, la revalorisation, mentionnée au point 7 supra, peut engendrer une dévalorisation des pensions déjà liquidées. À l'occasion de la revalorisation, d'autres données sont actualisées, notamment les taux des prélèvements sociaux, tels que, par exemple, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ou encore la contribution de solidarité pour l'autonomie (CASA). L'application de ces taux peut amener à revoir les pensions déjà liquidées à la baisse. Sous couvert du jeu de la revalorisation, les pensions peuvent aussi être dévalorisées, voyant ainsi, *in fine*, leur montant diminuer²².
20. De plus, comme l'énonce Jessica Attali-Colas²³, « la jurisprudence pose un regard réaliste sur la question de la sécurisation des retraites liquidées ». En prenant en compte l'absence de sécurisation économique ainsi que le risque d'iniquité entre actifs et retraités, la jurisprudence a été amenée à valider des réformes pouvant faire régresser, *in fine*, les pensions de retraite liquidées. Les régimes de retraite dépendent fortement du contexte économique dans lequel se situe le pays. Ainsi, les juges nationaux²⁴ et européens²⁵ ont été amenés à prendre en compte la réalité économique dans les contentieux relatifs aux retraites.

3. LES RÉGIMES SPÉCIAUX DE PENSIONS

21. En ce qui concerne les régimes spéciaux, ils se divisent en trois grands groupes : la fonction publique, les entreprises et établissements publics (SNCF, RATP,

²¹ Voir note 10.

²² Voir note 12.

²³ Voir note 12.

²⁴ Conseil d'État, arrêt du 13 février 2013, Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF), n° [356149](#).

²⁵ Cour EDH, arrêt du 2 février 2010, Aizpurua Ortiz et autres c. Espagne, [CE:ECHR:2010:0202JUD004243005](#).

EDF-GDF), et les autres régimes minoritaires, réunis autour d'une profession ou d'une entreprise.

22. Les régimes spéciaux sont régis par les articles L. 711-1 et suivants du code de la sécurité sociale²⁶. Néanmoins, aucune disposition ne semble s'arrêter sur la question d'une éventuelle diminution des pensions liquidées ou en cours de liquidation.
23. La jurisprudence ainsi que la doctrine n'abordent pas plus la question de la diminution de la pension de retraite liquidée dans le cadre des régimes spéciaux. Par analogie au régime général, suivant ainsi la volonté exprimée par le législateur de ne conserver qu'un seul régime, il serait possible d'avancer que les juridictions tendent à protéger les pensions liquidées de toute diminution, sans que cette protection soit pour autant absolue.
24. Dès lors, il semblerait que la volonté des juges soit, en principe, de protéger les pensions liquidées de toute modification à la baisse qui découlerait de l'intervention rétroactive du législateur. Pour autant, cette protection ne semble pas absolue. En effet, les juges sont amenés à prendre en considération la réalité économique dans laquelle se situe le pays, ce qui les conduit ainsi à valider certaines diminutions des pensions déjà liquidées, dans un objectif de sauvegarde de l'intérêt économique général.

B. LE CAS PARTICULIER DES PENSIONS DE RETRAITE DES PARLEMENTAIRES

25. À toutes fins utiles, il convient d'observer que les députés et les sénateurs bénéficient d'un régime de pension jouissant d'un statut d'autonomie, garanti organiquement²⁷, conformément au principe de séparation des pouvoirs consacré par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Ainsi, en vertu du principe de l'autonomie financière²⁸ des parlementaires, consacrée à l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958²⁹, l'Assemblée nationale fixe elle-même son régime de pension pour les députés et les anciens députés, par le biais d'un règlement³⁰. Le Sénat, à l'instar de l'Assemblée nationale, dispose lui aussi d'une autonomie financière selon le règlement du Sénat³¹. Les sénateurs sont maîtres de leur régime de pension, de telle sorte que certains sénateurs ont déposé au Sénat, le 24 février 2023, une proposition de résolution visant à réformer la caisse des retraites des anciens sénateurs, pour plus d'exemplarité et de transparence³².

²⁶ [Articles L. 711-1 et suivants](#) du code de la sécurité sociale.

²⁷ [Avis n° 373 \(2022-2023\)](#), déposé le 28 février 2023 devant le Sénat.

²⁸ Titre I^{er}, chapitre IV, article 14, du [règlement de l'Assemblée nationale](#).

²⁹ Ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, n° [58-1100](#).

³⁰ [Règlement de la caisse des pensions des députés et anciens députés](#), pris par le bureau de l'Assemblée nationale et annexé à un arrêté du 8 juin 1966.

³¹ Chapitre XXIX, article 103, du [règlement du Sénat](#).

³² Proposition de résolution, [texte n° 372 \(2022-2023\)](#) de MM. Gontard G., Kanner P., Dossus T., et M^{me} Assassi É., ainsi que plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 24 février 2023.

26. Par ailleurs, l'autonomie financière des parlementaires permet à leur régime de pension d'échapper à tout contrôle juridictionnel³³. Au vu des éléments dont nous disposons, s'il devait y avoir modification, à la hausse ou à la baisse, des pensions des parlementaires, cela relèverait de leur propre autorité, sans qu'un contrôle juridictionnel ne puisse être exercé sur ladite modification.

CONCLUSION

27. En premier lieu, il ressort des présentes recherches que les pensions relèvent d'un régime en constante évolution. Sujet phare des réformes, la question de la réduction du montant des pensions exigibles ou en cours de liquidation, à la suite de la modification des dispositions régissant le calcul dudit montant, revêt alors un intérêt particulier. La présente note laisse apparaître des divergences en droit français. D'un côté, la doctrine et la jurisprudence semblent s'accorder, en principe, sur une certaine sécurisation des pensions liquidées, au nom de l'intangibilité des droits déjà liquidés dégagée par la Cour de cassation ainsi qu'au nom de la non-rétroactivité de la loi. Cependant, d'un autre côté, la jurisprudence, consciente de la réalité économique dans laquelle se situe le pays à un instant T, a eu l'occasion de valider certaines situations qui aboutissaient in fine à la réduction de pensions liquidées.
28. En second lieu, il apparaît que les parlementaires sont maîtres de leur propre régime de pension, au nom du principe de l'autonomie financière et du principe de la séparation des pouvoirs, cristallisé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Au nom de l'exercice de la souveraineté nationale, leur régime de pension échappe au contrôle du juge. Ainsi, il semblerait que les parlementaires bénéficient d'une faille juridique en faveur de leur régime de pension ; un bénéfice qui pourrait se révéler contraignant si une majorité des parlementaires devaient décider de modifier, à la baisse, le régime de pension, rendant cette modification hors de portée de tout contrôle juridictionnel.

[...]

³³ Conseil d'État, Assemblée, arrêt du 4 juillet 2003, [Papon](#), n° 254850, Rec. Lebon, p. 307 ; Conseil d'État, arrêt du 18 février 1955, Buyat, n° 81048, Rec. Lebon, p. 755 ; avis de la section du 26 mars 1957, n° 271746, n'ayant pas été rendu public par le Conseil d'État.

INTRODUCTION

1. La protection de la sécurité sociale des travailleurs est consacrée à l'article 22, paragraphe 5, de la Constitution hellénique. Selon cet article, L'État assure la sécurité sociale des travailleurs. La substance de la sécurité sociale est le paiement d'une cotisation destinée à protéger l'assuré contre la survenance de risques, comme la vieillesse et le décès d'un membre de la famille, qui affectent son revenu du travail et donc ses conditions de vie¹. En outre, conformément à l'article 21, paragraphes 2, 3 et 6, de la Constitution, l'État assure une protection sociale à des groupes spécifiques de la population² afin de leur assurer un niveau de vie digne. La sécurité sociale est garantie par le législateur comme obligatoire au moyen de l'établissement d'une obligation de payer des cotisations d'assurance. Elle est assurée par l'État ou par des personnes morales de droit public, afin d'éviter le risque lié au fait de confier une telle mission à des opérateurs privés³. L'État participe également au financement des organismes de sécurité sociale obligatoire afin d'assurer leur pérennité⁴.
2. Dans le régime de pensions du droit hellénique, le calcul de la pension est commun aux pensions de retraite et de survie. Des dispositions différentes s'appliquent aux travailleurs du secteur public et aux travailleurs du secteur privé. Pour les travailleurs du secteur privé, l'octroi d'une pension de vieillesse est subordonné à deux conditions cumulatives : la limite d'âge et un nombre minimum de jours de travail ou d'années d'assurance. Pour les travailleurs du secteur public, la pension de vieillesse est calculée sur la base des années de service ouvrant droit à pension et de l'atteinte d'un certain âge⁵.
3. Selon la loi 4387/2016, modifiée par la loi 4670/2020⁶, les pensions sont divisées en pensions principales et pensions complémentaires. Les pensions principales sont constituées de la somme de deux parties distinctes : la pension nationale et la pension contributive. La pension nationale est financée directement par le budget

¹ Παπαδάκη, Α., *Επισκόπηση Νομολογίας Σ.τ.Ε., σε: Οι Μνημονιακοί Νόμοι στην Κοινωνική Ασφάλιση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, p. 135, disponible sur sakkoulas-online.

² Familles nombreuses, personnes handicapées et handicapés de guerre, victimes de guerre, veuves et orphelins de personnes décédées à la guerre, personnes atteintes d'une maladie incurable, jeunes, personnes âgées, personnes démunies.

³ Παπαδάκη, Α., voir note 1, p. 136.

⁴ Voir article 22, paragraphe 1, de la Nomos 2084/1992 *Anamorfosi tis koinonikis asfalis kai alles diatakseis* (loi 2084/1992 sur la réforme de la sécurité sociale et autres dispositions) (FEK A' 165/7.10.1992) et article 4 de la Nomos 3029/2002 *Metarrithmisi tou sistimatos koinonikis asfalis* (loi 3029/2002 sur la réforme du système de sécurité sociale) (FEK A' 160/11-7-2002).

⁵ Voir Nomos 3865/2010 *Metarrithmisi sintaksiodotikou sistimatos tou Dimosiou kai sinafeis diatakseis* (loi 3865/2010 sur la réforme du système de sécurité sociale de l'État et dispositions connexes) (FEK A' 120/21.07.2010) et Nomos 4387/2016, *Eniaio Systima Koinonikis Asfaleias- Metarrythmisi asfalistikou – syntaksiodotikou systimatos – rythmiseis forologias eisodimatos kai tyxeron paignion kai alles diatakseis* (loi 4387/2016 intitulée « Système unifié de sécurité sociale - Réforme du système d'assurance et de pension - Réglementation de l'impôt sur le revenu et des jeux de hasard et autres dispositions ») (FEK A 85 12.5.2016) (ci-après la « loi 4387/2016 »).

⁶ Nomos 4670/2020 *Asfalistiki metarrythmisi kai psifiakos metaxsimatismos Ethnikou Forea Koinonikis Asfalis E-EFKA kai alles diatakseis* (loi 4670/2020 sur la réforme de la sécurité sociale et transformation numérique de l'Agence nationale de sécurité sociale (e-E.F.K.A.) et autres dispositions- (FEK A' 43/28.02.2020) (ci-après la « loi 4670/2020 »).

de l'État et elle est versée à tous ceux qui ont droit à une pension⁷ et son objectif est de garantir un niveau minimum de vie digne⁸. La pension contributive accompagne la pension nationale et elle est constituée par le montant de la pension correspondant au paiement des cotisations d'assurance, basée sur les revenus soumis à la cotisation, la durée d'assurance et le taux de remplacement⁹. La pension complémentaire est le montant versé mensuellement aux retraités en complément de la pension principale après qu'ils aient quitté l'activité professionnelle suite au paiement de cotisations mensuelles d'assurance indépendantes des cotisations de la pension principale¹⁰.

4. En cas de conditions financières extrêmement graves, qui empêchent l'État d'assurer un financement suffisant aux organismes d'assurance, l'article 22, paragraphe 5 de la Constitution, n'exclut pas l'intervention du législateur pour réduire les pensions en cours de liquidation à l'avenir¹¹. Il convient toutefois de noter que, même dans ces cas exceptionnels, le pouvoir du législateur de réduire les prestations d'assurance n'est pas illimité. Conformément à la jurisprudence, ce pouvoir est limité notamment par les principes de solidarité sociale, d'égalité devant les charges publiques et le principe de proportionnalité¹². La réalité a montré, comme il est exposé ci-dessous, que des réductions rétroactives ont été également imposées.
5. D'emblée, il importe alors de relever, d'une part, que la réduction des pensions exigibles n'est pas exclue en droit hellénique. En fait, le droit institué durant les années de la crise économique comportait des bases juridiques prévoyant ou autorisant la réduction des pensions exigibles pour plusieurs catégories de travailleurs, notamment ceux de la fonction publique ou de l'État au sens large (I.). D'autre part, ces mesures ont été contestées devant la justice par ces travailleurs ou elles ont fait, plus largement, l'objet d'un contrôle juridictionnel notamment par les juridictions suprêmes. Comme on le verra ci-dessous, la jurisprudence riche peut être présentée dans trois phases distinctes (II.). Enfin, nous allons examiner les principes appliqués dans la jurisprudence afin de conclure à la constitutionnalité ou compatibilité des mesures ou encore à leur caractère contraire à la Constitution et au droit international (III.).

⁷ Article 7, paragraphe 1, et article 22 de la loi 4670/2020.

⁸ Στεργίου Α., *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, p. 1010, disponible sur sakkoulas-online.

⁹ Article 22 de la loi 4670/2020. Le taux de remplacement se réfère au remplacement du revenu du travail par la pension.

¹⁰ Voir note 9.

¹¹ Voir infra, section I.A. Voir, par exemple, Ολομ. ΣτΕ 2287/2015 (Conseil d'État, Assemblée 2287/2015), αποφάσι tis 10.6.2015, disponible sur Nomos.

¹² Ces principes sont inscrits respectivement dans l'article 25, paragraphes 4 et 5, et l'article 25, paragraphe 1, de la Constitution. Voir ΣτΕ Ολομ. (Conseil d'État, Assemblée) 2192/2014, αποφάσι tis 13.6.2014, disponible sur Nomos ; Παπαδάκη, Α., voir note 1, p. 138, disponible sur sakkoulas-online.

I. LA RÉDUCTION DES PENSIONS DANS LA RÉGLEMENTATION HELLÉNIQUE

A. LA RÉDUCTION DES PENSIONS, NON EXCLUE PAR LA CONSTITUTION

6. En principe, l'article 22, paragraphe 5, de la Constitution consacre un droit social qui n'est pas absolu. La doctrine parle d'un « acquis social relatif », puisque cet acquis n'interdit pas au législateur de manière absolue, de procéder à des réductions de pensions ou de durcir les conditions d'attribution des prestations sociales. La sécurité sociale présente un caractère dynamique, tributaire de paramètres comme le développement économique, la durée moyenne de vie, le taux de la population active et retraitée, et, dès lors, elle est susceptible de subir des changements¹³.
7. Toutefois, tout changement défavorable du régime juridique de pensions ne peut certainement pas être arbitraire, mais il doit être justifié par des raisons impérieuses de nature économique ou financière et ne pas conduire à une atteinte totale de l'essence du droit à la sécurité sociale¹⁴.

A. LA RÉDUCTION DES PENSIONS DANS LE CADRE DE L'ADOPTION DES MESURES D'AUSTÉRITÉ

8. À partir de 2010, plusieurs lois ont été votées par le Parlement hellénique ayant pour objet, entre autres, la réduction des pensions, notamment en application du mémorandum signé entre la République hellénique et les institutions européennes et internationales.
9. Les personnes ayant travaillé dans la fonction publique ont été principalement touchées par ces réductions. Plusieurs lois ont affecté les pensions de différentes catégories de travailleurs qui étaient soit dans le secteur public au sens strict, soit dans des entités appartenant à l'État au sens large. En outre, ces catégories de retraités ont parfois subi des réductions successives de leur pension. On peut citer, en ce sens, les principales lois qui ont introduit des réductions de pensions et qui ont été au centre du débat jurisprudentiel.

¹³ Χρυσόγονος, Κ., *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 5η έκδ., 2023, § 36, p. 795, disponible sur sakkoulas-online. Voir, à cet égard, ΣτΕ 1166/1989, *Ελληνική* 1991, p. 397.

¹⁴ Voir note 13.

Loi	Objet principal	Dispositions principales et exemples de baisse des pensions
Nomos 3845/2010¹⁵	Engagements politiques principaux pour les réformes nécessaires à effectuer	- abrogation des 13 ^e et 14 ^e mois de pension - réduction des pensions de 6 % pour les personnes parties à la retraite entre 60 et 65 ans ayant cotisé moins de 40 ans
Nomos 3863/2010¹⁶	Réforme pour la viabilité du système de sécurité sociale Institution d'une pension nationale	- pensions nationales réduites - personnes ayant établi leur droit à pension avant l'entrée en vigueur de la loi : droit de prendre leur pension selon l'ancien régime
Nomos 4024/2011¹⁷	Pensions de l'État Pensions d'autres entités de sécurité sociale du secteur privé Salaires des fonctionnaires	- réduction de 40 % des pensions de plus de 1 000 euros octroyées aux retraités de l'État de moins de 55 ans - réduction des pensions complémentaires du secteur privé
Nomos 4093/2012¹⁸	Stratégie budgétaire à moyen terme 2013-2016 Pensions de l'État Nouvelle grille de salaires des fonctionnaires et allocations	- réduction de 70 % pour les retraités de l'État, y compris les retraites des parlementaires, en cas d'autres revenus - réduction de 20 % pour les députés et les élus des collectivités territoriales ayant deux retraites principales - réduction échelonnée pour les retraites au-dessus de 1 000 euros - réductions des pensions du secteur privé
Nomos 4051/2012¹⁹	Pensions de l'État et des personnes morales de droit public Fixation des limites pour les dépenses des ministères	- réduction de 12 % pour les pensions de l'État au-dessus de 1 200 euros - réduction des pensions principales et complémentaires du secteur privé dépassant certains seuils

¹⁵ Le Nomos 3845/2010 Metra gia tin efarmogi tou mihanismou stirixis tis ellinikis oikonomias apo ta Krati Meli tis Zonis tou Euro kai to Diethnes Nomismatiko Tameio (loi 3845/2010 portant mesures d'application du mécanisme de soutien de l'économie grecque par les États membres de la zone euro et le Fonds Monétaire International) (FEK A'65/6.5.2010) (ci-après la « loi 3845/2010 ») est le fruit des mémorandums signés avec les autorités européennes et le FMI.

¹⁶ Nomos 3863/2010 Neo asfalistiko sistima kai sinafeis diatakseis, rithmiseis stis ergasiakes sxeseis (loi 3863/2010 sur un nouveau régime de sécurité sociale et dispositions connexes, règles sur les relations de travail) (FEK A'115/15.7.2010).

¹⁷ Nomos 4024/2011 sintaxiodotikes rithmiseis, eniaio misthologio, vahtmologio, ergasiaki efedreia kai alles diatakseis efarmogis tou mesoprothesmou plasiou dimosionomikis stratigikis 2012-2015 (loi 4024/2011 relative aux règles sur les pensions et autres dispositions d'application du cadre de stratégie budgétaire à moyen terme 2012-2015) (ΦΕΚ Α 226/27.10.2011) (ci-après la « loi 4024/2011 »).

¹⁸ Nomos 4093/2012 Egkrisi mesoprothesmou plasiou dimosionomikis stratigikis 2013-2016 – Epeigonta metra efarmogis tou N. 4046/2012 kai tou mesoprothesmou plasiou dimosionomikis stratigikis 2013-2016 (loi 4093/2012 portant sur l'approbation du cadre de stratégie budgétaire à moyen terme 2013-2016 - Mesures urgentes de mise en œuvre de la loi 4046/2012 et du cadre de stratégie budgétaire à moyen terme 2013-2016) (FEK Α 222/12.11.2012) (ci-après la « loi 4093/2012 »).

¹⁹ Nomos 4051/2012 Rithmiseis sintaxiodotikouperiexomenou kai alles epeigouses rithmiseis efarmogis tou Mnimoniou Katanoisis (loi 4051/2012 portant sur les règles en matière de pensions et d'autres règles d'application urgentes du « Memorandum of Understanding ») (FEK Α'40/29.2.2012) (ci-après la « loi 4051/2012 »).

II. L'APPROCHE JURISPRUDENTIELLE EN MATIÈRE DE RÉDUCTIONS DES PENSIONS DANS LE TEMPS

A. LA PREMIÈRE PHASE DE LA JURISPRUDENCE : LA RÉDUCTION DES PENSIONS AVANT LA CRISE FINANCIÈRE

10. La jurisprudence des juridictions helléniques de la période avant la crise financière de 2010 n'a pas reconnu l'existence d'un acquis social limitant le pouvoir du législateur²⁰.
11. La jurisprudence a notamment établi que le droit à pension était en principe déterminé sur la base du régime juridique en vigueur à l'époque de la survenance des cas d'assurance et qu'une réduction à la baisse de la rémunération ouvrant droit à pension n'était pas exclue²¹. Dans ces arrêts, il a été souligné que l'article 22, paragraphe 5, de la Constitution laisse au législateur le pouvoir de réglementer les questions relatives à la sécurité sociale des travailleurs, et dès lors, de déterminer leurs conditions de retraite²². Il a également été jugé que la redéfinition rétroactive moins favorable par le législateur des règles relatives au montant de la pension et l'introduction d'un délai de prescription pour les créances concernées n'étaient pas exclues²³. De même, appelé à se prononcer sur la légalité de l'imposition d'un prélèvement sur les pensions accordées entraînant une réduction des montants versés, le Conseil d'État a estimé que cela n'était pas exclu²⁴.

B. LA DEUXIÈME PHASE DE LA JURISPRUDENCE : LA CONSTITUTIONNALITÉ DES MESURES D'AUSTÉRITÉ

12. Après 2010, les lois prévoyant des réductions de pension ont fait l'objet d'une série d'arrêts dans lesquels les premières réductions de pensions ont été traitées comme des mesures urgentes, qui ont été adoptées sous la pression des circonstances exceptionnelles, afin d'assurer la suffisance des fonds, et qui, dès lors, ont été jugées appropriées ou nécessaires pour atteindre l'objectif fixé, sans violer l'essence du droit à la sécurité sociale²⁵.
13. Dans cette première période de la crise financière, les juridictions ont estimé que seul un contrôle de constitutionnalité restreint était possible, à savoir pas un contrôle sur les choix économiques opérés par le législateur, mais un contrôle sur la violation éventuelle des droits fondamentaux et sur le principe de proportionnalité²⁶. Sur le fond, elles ont eu recours aux notions, telles que les raisons impérieuses d'intérêt général, les raisons financières ainsi qu'à la viabilité

²⁰ Χρυσόγονος Κ., *Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 5^η Έκδοση, p. 795, disponible sur sakkoulas-online.

²¹ ΣτΕ (Conseil d'État) 1166/1989, *Ελλάνη* 1991, 397.

²² ΣτΕ (Conseil d'État) 1799/2001, *ΔιΔικ* 2003, 1292.

²³ ΣτΕ (Conseil d'État) 2802/1991, ΣτΕ 2677/1992.

²⁴ ΣτΕ (Conseil d'État) 3744/1999, *ΕΑΔ* 2000, 878.

²⁵ Πατσίκας Δ., *Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, p. 124 à 126, disponible également sur sakkoulas-online.

²⁶ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 668/2012, *Αρμ* 4/2012, p. 624 à 636, σχόλιο : Ι. Μαθιουδάκης.

des organismes de sécurité sociale, pour conclure à la constitutionnalité des mesures contestées²⁷.

14. Le Conseil d'État a jugé dans son arrêt 668/2012²⁸, que la loi mettant en œuvre le premier mémorandum (loi 3845/2010) et imposant une restriction aux pensions n'était pas contraire au droit de propriété, tel que consacré dans la Constitution et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), car elle assurait un équilibre entre l'intérêt général et la nécessité de protéger les droits de propriété des travailleurs et des retraités. Les mesures n'ont pas été jugées inappropriées et auraient été imposées comme une réaction par le législateur face à la crise soudaine et seraient de nature temporaire²⁹. Cet arrêt constitue le début, pour ce qui concerne les mesures d'austérité, de l'invocation progressive de l'intérêt général comme motif justifiant des restrictions aux droits sociaux³⁰.

C. LA TROISIÈME PHASE DE LA JURISPRUDENCE : L'ANTICONSTITUTIONNALITÉ DES MESURES D'AUSTÉRITÉ

15. Lors de la seconde période de la jurisprudence concernant les mesures d'austérité, les juridictions helléniques ont adopté, dans la plupart des décisions qui ont suivi, une position plus stricte pour conclure à leur contrariété à la Constitution hellénique. Le contrôle de l'objectif et de la motivation des mesures est devenu plus strict³¹. Cette position était liée au fait que ce n'était plus le début de la crise économique, où le législateur était sous la menace d'un effondrement de l'économie et avait dû agir de manière urgente afin de prendre à tout prix les mesures nécessaires³². Certes, la jurisprudence admet que, en cas de circonstances financières extrêmement graves, il reste possible pour le législateur de réduire les pensions, mais leur réduction ne peut pas être illimitée³³. L'essence du droit à la sécurité sociale et un niveau de vie digne des personnes doivent être assurés. D'ailleurs, dans un obiter dictum de haute importance, le Conseil d'État affirme que l'État garantit l'existence et la viabilité des organismes d'assurance obligatoire, de sorte que l'État est responsable pour couvrir leur déficit éventuel³⁴.

²⁷ Σταυρόπουλος, Γ., « Λιτότητα και κοινωνικά δικαιώματα. Μια συγκρουσιακή σχέση », σε : Εταιρία Ελλ. Δικαστικών Λειτουργιών για τη Δημοκρατία & τις Ελευθερίες, *Λιτότητα και κοινωνικά δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, p. 52 et 53, disponible également sur sakkoulas-online.

²⁸ Voir note 26.

²⁹ Παπαρηγοπούλου Π., « Η νομολογία για την μείωση των συντάξεων (2010-2019) - Διαρθρωτικό ή δημοσιονομικό μέτρο », *ΘΠΔΔ*, 4/2019, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, p. 291, disponible sur [Αρχική – Qualex \(europa.eu\)](http://www.αρχική-qualex.europa.eu).

³⁰ Κτιστάκη Σ., « Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα », *ΕΔΚΑ*, 4/2012, p. 502.

³¹ Βενιζέλος, Ε., *Η οικονομική κρίση ως δικανική πρόκληση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, p. 65, disponible également sur sakkoulas-online.

³² Voir, à cet égard, Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη Π., « Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων », disponible en ligne : http://scholar.uoa.gr/sites/default/files/paparigo/files/skepseis_me_aformi_ti_ste_ol_2287_2015.pdf.

³³ Σταυρόπουλος, Γ., voir note 27, p. 54. Voir, par exemple, ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2287/2015.

³⁴ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2287/2015, point 7.

16. Selon la doctrine analysant cette troisième phase de jurisprudence et seconde période des mesures d'austérité, deux outils méthodologiques ont été employés pour opérer ce revirement. Le premier a été l'effet cumulatif des mesures législatives qui ont apporté des restrictions au droit à la pension et le second a été l'exigence des études scientifiques et études d'impact justifiant la nécessité de ces mesures³⁵. Ces deux outils constituent le point commun entre plusieurs arrêts ayant jugé contraires à la Constitution les réductions de pensions des forces et corps de sécurité³⁶, des pensions principales et complémentaires de tous les fonds de sécurité sociale, comprenant surtout les pensions du secteur privé et des entreprises publiques d'intérêt général³⁷, les pensions des anciens juges³⁸ et des médecins du système national de santé³⁹.
17. Les réductions opérées par les lois 4051/2012 et 4093/2012 n'ont pas été justifiées et n'ont pas été documentées par des études justifiant leur nécessité. Le Conseil d'État a jugé que, lorsque le législateur doit procéder à des réductions des pensions, qui sont susceptibles de porter atteinte à l'essence du droit à la sécurité sociale, il doit mener une étude spéciale, documentée et scientifiquement étayée justifiant le caractère approprié et nécessaire de ces mesures⁴⁰. De cette manière, le législateur permet au juge d'exercer un contrôle juridictionnel substantiel et efficace. Il ne suffit pas pour lui uniquement de motiver les mesures par la réduction sur les dépenses publiques.
18. Une autre caractéristique de cette seconde phase jurisprudentielle est la nécessité d'assurer la protection des personnes au service de l'État, à savoir des catégories telles que les juges, les médecins du système national de santé ou des forces de l'ordre, ce qui est justifié par renvoi à leurs missions de nature constitutionnelle au sein de l'État (sécurité, santé publique, justice)⁴¹.
19. Pour en citer quelques exemples, les réductions rétroactives des pensions des médecins du système national de santé ont été jugées contraires à l'article 1^{er} du premier protocole de la CEDH. Le Conseil d'État hellénique a estimé, d'une part, que ces réductions ne s'imposaient pas pour des raisons impérieuses d'intérêt public, et, d'autre part, que leur nécessité et leur caractère approprié n'étaient pas justifiés⁴². Il a été considéré, plus précisément, qu'il n'avait pas été examiné si leurs revenus étaient suffisants pour faire face au coût d'une vie digne ou encore proportionnels à la nature de leur mission. En outre, si de telles réductions font partie d'un ensemble de mesures visant à l'assainissement des finances publiques, elles ne suffisent pas pour justifier la conformité avec la Constitution. L'efficacité des réductions des retraites du secteur public et la nécessité d'adopter de

³⁵ Βενιζέλος, Ε., voir note 31, p. 61 à 65 ; Πατσίκας, Δ., voir note 25, p. 128 et 129, disponible également sur sakkoulas-online ; ΟΛΕΣυν (Cour des comptes, assemblée) 7412/2015, *Αρμ* 4/2016, p. 684 à 693, σχόλιο : Α. Καϊδατζής ; ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2287/2015, *Αρμ* 8/2015, p. 1371 à 1386, σχόλιο : Α. Καϊδατζής.

³⁶ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2192-94/2014.

³⁷ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2287-88/2015.

³⁸ ΟΛΕΣυν (Cour des comptes, assemblée) 4327/2014.

³⁹ ΟΛΕΣυν (Cour des comptes, assemblée) 7412/2015.

⁴⁰ Voir note 37, p. 7

⁴¹ Βενιζέλος, Ε., voir note 31, p. 61 et 62.

⁴² Voir note 39.

nouvelles mesures durant la crise n'ont pas pu non plus justifier les réductions supplémentaires.

20. En outre, dans les arrêts 2287-2290/2015⁴³, l'assemblée du Conseil d'État hellénique a statué sur les mesures concernant les réductions des pensions principales et complémentaires de différentes catégories de travailleurs⁴⁴. Par le premier de ces arrêts, 2287/2015, le Conseil d'État a jugé que les réductions des pensions complémentaires prévues par la loi 4093/2012 étaient contraires à la Constitution. Selon le raisonnement du juge, le législateur aurait dû procéder à une évaluation complète de l'opportunité des réductions et de leur nécessité et aurait également dû mener une étude d'impact des mesures sur le niveau de vie des personnes concernées, afin de vérifier leur compatibilité avec les principes d'égalité et de proportionnalité⁴⁵. Le fait que le législateur n'a pas adopté ces mesures sous la pression initiale de l'effondrement de l'économie nationale signifie qu'il aurait dû mener une étude à cet égard.
21. Bien que les critères sont communs aux arrêts de cette troisième période, il existe également des appréciations contraires. En effet, par l'arrêt 2289/2015, l'assemblée du Conseil d'État a jugé que les dispositions de la loi 4024/2011, selon lesquelles les pensions principales étaient réduites, n'étaient pas contraires à la Constitution et à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH⁴⁶. Selon les motifs de l'arrêt, les mesures n'ont pas eu pour effet un équilibre inéquitable entre l'intérêt général qui les a dictées et les droits de propriété qu'elles ont restreints. En outre, le législateur n'était pas tenu par le principe de proportionnalité de fixer une période de validité spécifique pour les mesures de réduction, car il ne pouvait pas prévoir la durée de la crise financière. Le Conseil d'État est parvenu à la même conclusion dans son arrêt 2290/2015, concernant la constitutionnalité des réductions des pensions complémentaires des pensionnés de l'ETEA (Caisse unique d'assurance complémentaire), en vertu de la loi 4024/2011⁴⁷.

III. LES PRINCIPES ET DROITS CONSTITUTIONNELS APPLICABLES PAR LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE PENSIONS

22. La déclaration datant du 9 juillet 2017 du comité national pour les droits de l'homme⁴⁸ met l'accent sur les conséquences graves des mesures d'austérité prises durant les années de la crise financière et notamment sur le non-respect des

⁴³ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2287-2290/2015.

⁴⁴ Γιακουμής Σ., *Κοινωνική Ασφάλιση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, p. 137.

⁴⁵ Voir Παπαρηγοπούλου Π., « Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων », *ΘΠΔΔ*, 7/2015, Νομική Βιβλιοθήκη, p. 674, disponible sur [Αρχική – Qualex \(europa.eu\)](http://www.αρχική-Qualex.europa.eu).

⁴⁶ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2289/2015.

⁴⁷ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2290/2015.

⁴⁸ Le comité national pour les droits de l'homme est l'institution nationale des droits de l'homme pour la Grèce et un organe consultatif indépendant de l'État qui est compétent pour les questions de protection des droits de l'homme. Voir déclaration en cause : Δήλωση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) για την επίδραση των συνεχιζόμενων μέτρων λιτότητας στα δικαιώματα του ανθρώπου, 9 juillet 2017, disponible sur le lien suivant : www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/oikonomikh_krish/EEDA_Dilwsi_%20metra_litotitas_2015.pdf.

principes constitutionnels fondamentaux, tels que le principe d'égalité et le droit à la sécurité sociale.

23. La jurisprudence des juridictions helléniques a eu recours à plusieurs principes et droit constitutionnels lors de l'examen de la constitutionnalité des mesures d'austérité. Surtout durant la troisième phase jurisprudentielle, le juge national a appliqué les principes de dignité humaine, d'égalité et notamment d'égalité devant les charges publiques, le principe de proportionnalité, le principe de protection de la confiance légitime, le droit à la sécurité sociale et le droit à la propriété, mais aussi le principe de solidarité sociale. En même temps, il a appliqué des dispositions constitutionnelles plus précises en fonction de différents groupes de retraités concernés, comme par exemple le principe d'indépendance des juges lorsqu'il a examiné la constitutionnalité des réductions rétroactives de leurs pensions.
24. Pendant la deuxième phase jurisprudentielle, l'arrêt de l'assemblée du Conseil d'État 668/2012⁴⁹, qui a examiné la légalité des réductions des pensions des retraités de l'État, y compris des entités appartenant à l'État au sens large, a conclu à l'absence de violation du principe de proportionnalité⁵⁰. Il faut souligner que lors de l'examen de la proportionnalité stricto sensu, le juge a relevé qu'il ne s'agit pas de mesures à caractère temporaire et qu'elles font partie d'un programme plus large visant à assurer l'assainissement budgétaire de l'État en réduisant les dépenses publiques et ainsi indissociable des objectifs d'intérêt général poursuivis par les États membres de la zone euro. Les mesures en cause ont contribué largement à réduire les dépenses publiques et le déficit budgétaire et c'est leur nature qui justifie leur caractère approprié. En outre, sans examiner les moyens alternatifs auxquels le législateur aurait pu avoir recours, le juge national note que les choix du législateur font l'objet d'un contrôle de constitutionnalité restreint.
25. Dans ce même arrêt, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas de violation du droit à la propriété ou du principe de protection de la confiance légitime. En particulier, il énonce qu'aucune disposition constitutionnelle ne garantit un droit à un montant spécifique de salaire ou de pension⁵¹. Bien au contraire, une différenciation des pensions reste loisible en fonction des circonstances, notamment en vue de l'introduction des mesures urgentes visant à faire face à la crise financière⁵².
26. La même appréciation a été faite pour la dignité humaine qui n'est violée que si un niveau de vie digne est mis en péril par les mesures, ce qui n'a pas été évoqué par les requérants⁵³. De manière générale, la notion du niveau de vie digne ne signifie pas une garantie d'un certain montant de pension, mais sans être définie

⁴⁹ Voir note 26.

⁵⁰ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 668/2012, point 35, *Αρμ* 4/2012, p. 624 à 636, σχόλιο : Ι. Μαθιουδάκης ; Κτιστάκη, Σ., voir note 30, p. 501.

⁵¹ Il est intéressant de rappeler que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, ledit principe de rentabilité entre les cotisations et les prestations de sécurité sociale n'est pas un principe constitutionnel, de sorte que la détermination des pensions incombe au législateur. Voir, en ce sens, ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 3487/2008.

⁵² ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 668/2012, point 35, *Αρμ* 4/2012, p. 624 à 636, σχόλιο : Ι. Μαθιουδάκης.

⁵³ Voir note 52.

de manière précise, elle a été considérée comme la dégradation du niveau de vie à un tel degré que les retraités rencontrent des difficultés de subsistance⁵⁴.

27. S'agissant du principe d'égalité et, plus précisément, de l'égalité devant les charges publiques, ceux-ci constituent, selon le juge, une limite au pouvoir du législateur pour prendre des mesures économiquement défavorables pour plusieurs catégories de la population. Toute charge doit se répartir de manière équilibrée parmi les personnes travaillant tant dans la fonction publique que dans le secteur privé ou encore des travailleurs indépendants. Cela ressort également du principe de solidarité nationale et sociale, consacré à l'article 25, paragraphe 4, de la Constitution⁵⁵. Il n'est alors pas admissible que certaines catégories de la population sont toujours défavorisées, surtout lorsque cette charge est causée par d'autres catégories qui ont eu des comportements non respectueux des obligations vis-à-vis de l'État.
28. Les réductions rétroactives des pensions des juges retraités nous permettent de tirer plusieurs conclusions concernant l'application de ces principes⁵⁶. Les juges qui étaient à la retraite ont subi, sur le fondement de la loi 4093/2012 une restriction disproportionnée à leur droit de propriété⁵⁷. Compte tenu des réductions successives, la Cour des comptes a estimé qu'une réduction, qui atteint 50 % de leur retraite de 2010, constitue une privation substantielle de leur droit à la propriété et qui est manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif à caractère purement budgétaire, notamment en raison de la rétroactivité de la réduction.
29. La violation du principe d'égalité semble également manifeste, dans la mesure où rien ne semble expliquer, au regard de ce principe, pourquoi cette catégorie a été la seule à subir des réductions du fait de leur double qualité de retraités de l'État et d'ex-juges⁵⁸. La Cour des comptes avait souligné, dans son avis sur le projet de loi imposant les réductions rétroactives, qu'il n'en ressort pas que celles-ci s'imposaient pour des raisons d'intérêt général ou d'intérêt social et qu'elles respectaient les principes d'égalité et de proportionnalité.
30. En outre, la combinaison entre le principe de dignité humaine et le principe de confiance légitime a permis de conclure que des réductions successives (effet

⁵⁴ Στεργίου Α., *Κοινωνικά δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2023, p. 41 et suivantes, disponible également sur sakkoulas-online. L'auteur précise que le Conseil d'État a initialement fixé ce niveau assez bas, de sorte que la notion couvre les besoins relatifs à l'existence physique d'une personne (nourriture, logement, vêtements, conditions d'hygiène, soins médicaux), mais il remarque que le minimum nécessaire pour la subsistance n'équivaut pas à une vie digne. L'opinion minoritaire des juges dans l'arrêt 668/2012 fait référence à la notion « Existenzminimum » de la jurisprudence allemande. Voir, à cet égard, Μαντζούφας Π., *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2014, p. 153 à 158, disponible également sur sakkoulas-online.

⁵⁵ Selon cette disposition, « L'État a le droit d'exiger de tous les citoyens l'accomplissement du devoir de solidarité sociale et nationale ». Voir, à cet égard, ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 668/2012, point 37.

⁵⁶ Voir, à ce sujet, Χριστοφορίδης Σ., *Δυσμενέ μέτρα κατά δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, p. 86 et 87, disponible également sur sakkoulas-online.

⁵⁷ [2^η ειδική συνεδρίαση Ελεγκτικού Συνεδρίου](#), 27 février 2013, επί του σχεδίου νόμου « Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών », p. 36 et suivantes. Selon cet avis de la Cour des comptes, le droit à la propriété couvre également des créances relatives aux pensions et aux prestations de sécurité sociale.

⁵⁸ Χριστοφορίδης Σ., voir note 56, p. 87.

cumulatif des réductions), qui débouchent sur la privation d'une grande partie du revenu des personnes et qui sont de nature à modifier de manière brutale leur situation économique, sont inadmissibles. Enfin, une violation du principe d'indépendance personnelle et fonctionnelle du juge a été constatée, dans la mesure où les pensions avaient été réduites de manière disproportionnée par rapport à leur fonction⁵⁹.

31. Une autre catégorie de retraités ayant subi de grandes réductions, applicables de manière rétroactive, sont les retraités des forces et corps de sécurité. Par son arrêt 2192-2196/2014 du Conseil d'État, faisant partie de la troisième phase jurisprudentielle, la juridiction administrative suprême a jugé que les réductions appliquées sur le fondement de la loi 4093/2012, ne sont pas conformes à la Constitution. Plus précisément, les dispositions attaquées ont été déclarées contraires au principe du traitement salarial spécial de cette catégorie professionnelle⁶⁰, au principe d'égalité devant les charges publiques, au principe de solidarité et de proportionnalité. Le Conseil d'État souligne qu'il découle de la mission publique de cette catégorie de fonctionnaires et les conditions particulières d'exercice de leurs fonctions un certain traitement favorable qui se traduit, en l'espèce, par la nécessité de leur assurer des moyens suffisants pour une vie digne⁶¹. L'État a invoqué devant le juge, de nouveau, les raisons d'intérêt général qui imposaient l'adoption de ces mesures, lesquelles ne suffisent pas pour justifier la constitutionnalité des mesures. C'était la première fois depuis le début de la crise économique que le Conseil d'État a estimé que les réductions successives en cause, qui pourraient être en principe admissibles au regard de l'objectif de faire face à la crise financière grave, avaient dépassé les limites imposées par les principes d'égalité et de proportionnalité et l'obligation de l'État d'assurer une vie digne.
32. Le droit à la propriété, interprété à la lumière de la jurisprudence européenne de la CEDH⁶², a, dans ces arrêts, un champ d'application très large. Le droit à une pension constitue un droit personnel, une créance à vie découlant d'un rapport juridique de droit public, un bien du patrimoine des personnes concernées, soit reconnu par une décision judiciaire soit né sur le fondement de la législation nationale⁶³. En conséquence, une créance née et reconnue sur le fondement de la législation nationale en vigueur ne peut pas être abrogée ou réduite de manière rétroactive, sans que les conditions requises soient respectées. L'assemblée de la Cour des comptes a, en ce sens, estimé que le caractère approprié ou nécessaire de la réduction des pensions des catégories spécifiques de retraités de la fonction

⁵⁹ Χριστοφορίδης, Σ., voir note 56, p. 91 et 93.

⁶⁰ Ce principe découle de manière indirecte de l'article 23, paragraphe 2, de l'article 29, paragraphe 3, et de l'article 45 de la Constitution.

⁶¹ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2194/2014, point 12. Sur cet arrêt, voir aussi : Παπαδάκη, note 1, p. 131 à 133 ; Ακριβοπούλου, Χ., Αναδρομικές μειώσεις συντάξεων στρατιωτικών (N. 4093/2012) [ΟλΣΕ 2192/2014], ΑτΑ 66/2015, p. 897 à 904.

⁶² Cour EDH, arrêts du 18 février 2009, Andrejeva c. Lettonie, n° 55707/00, [CE:ECHR:2009:0218JUD005570700](#), § 77 ; du 12 avril 2006, Stec et autres c. Royaume Uni, n°s 65731/01 et 65900/01, [CE:ECHR:2006:0412JUD006573101](#), § 54 ; du 12 octobre 2004, Kjartan Asmundsson c. Islande, n° 60669/00, [CE:ECHR:2004:1012JUD006066900](#), § 39, et du 21 février 1986, James et autres c. Royaume Uni, n° 8793/79, [CE:ECHR:1986:0221JUD000879379](#).

⁶³ Θ. Παπαθεοδώρου, « Παρατηρήσεις επί των πρακτικών της 2ης ειδικής συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 27ης Φεβρουαρίου 2013. Μείωση συντάξεων », ΑτΑ 68/2016, p. 451 à 454, disponible également sur sakkoulas-online.

publique n'étaient pas justifiée par des raisons d'intérêt général⁶⁴, notamment en vue de l'absence d'une réduction des pensions imposées indistinctement à toutes les catégories de retraités de l'État.

33. S'agissant du droit à la sécurité sociale, les juridictions nationales ont estimé que l'essence de ce droit est violé lorsque le niveau de vie se voit dégradé de manière inadmissible⁶⁵.

CONCLUSION

34. En conclusion, il convient d'observer que les réductions des pensions exigibles sont possibles en droit hellénique. La jurisprudence a confirmé le pouvoir du législateur de procéder à ces réductions tant avant la crise économique qu'après celle-ci.
35. Si la jurisprudence avait initialement admis que des restrictions à plusieurs droits sont conformes à la Constitution durant les premières années de la crise financière grave survenue en Grèce, en invoquant le caractère urgent et structurel des mesures ainsi que des raisons d'intérêt général avec une motivation simple de la législation, des violations de ces droits n'ont pas été admises après les deux premières années de la crise, où le contrôle de constitutionnalité est devenu plus strict, tout en prenant en considération la jurisprudence de la Cour EDH. On y voit clairement les limites imposées au législateur, comme le respect du principe d'égalité, de proportionnalité, du droit à la dignité humaine et de l'exigence d'avoir une étude justifiant l'opportunité et la nécessité des mesures.

[...]

⁶⁴ 2^η ειδική συνεδρίαση Ελεγκτικού Συνεδρίου, 27 février 2013, επί του σχεδίου νόμου «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών», p. 36 et suivantes.

⁶⁵ ΣτΕ Ολ. (Conseil d'État, assemblée) 2287-88/2015, point 24. Voir, concernant l'essence du droit, Ακριβοπούλου, note 61.

INTRODUCTION

1. La présente contribution a pour objet d'analyser si l'ordre juridique italien autorise la réduction du montant des pensions nationales devenues exigibles ou en cours de liquidation et, dans l'affirmative comme dans la négative, d'examiner quelles sont les justifications retenues à cet égard.
2. Partant, la présente contribution vise, dans une première partie, à analyser la réglementation nationale concernant les pensions, en mettant particulièrement l'accent sur les modifications à la baisse des pensions devenues exigibles ou en cours de liquidation (I.). En outre, la présente contribution présente le régime de pension des membres du Parlement italien, sans négliger les adaptations intervenues au cours de ces dernières années. Ensuite, la jurisprudence de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) concernant la réduction du montant des pensions nationales devenues exigibles ou en cours de liquidation fait l'objet de la seconde partie (II.).

I. LA RÉGLEMENTATION NATIONALE EN MATIÈRE DE PENSIONS

A. RÈGLES GÉNÉRALES

3. Au cours des dernières décennies, le système italien de sécurité sociale a fait l'objet de nombreuses réformes visant à limiter les dépenses, à réorganiser et à harmoniser les différents régimes de retraite.
4. Le modèle italien de système de pensions, qui s'applique aux travailleurs privés et publics, repose sur le régime technique et financier de la répartition pure, car les cotisations versées par le secteur productif, les entreprises et les travailleurs sont utilisées pour payer les pensions existantes, sans aucune accumulation de capital.
5. La réglementation en vigueur jusqu'au début des années 90 garantissait un niveau de prestations maximal proche de 80 % du dernier salaire. Le calcul de la pension était effectué selon la méthode salariale, et le niveau de la prestation était indépendant de l'âge de la retraite ; à cela s'ajoutait le fait que les conditions d'âge et d'ancienneté prévues pour l'accès à la retraite étaient particulièrement favorables.
6. La combinaison de ces éléments offrait un niveau général de prestations trop élevé par rapport aux ressources financières disponibles. En outre, le vieillissement progressif de la population, en tant qu'effet combiné de deux phénomènes démographiques – l'augmentation de la vie moyenne et la diminution progressive des taux de natalité, a entraîné une crise irréversible du système. Ainsi, les mesures législatives mises en place pour faire face à cette crise ont eu pour objectif, d'une part, d'élever l'âge de la retraite et, d'autre part, de diminuer le niveau des prestations fournies.

7. En effet, la réforme Dini¹ a introduit le régime contributif pour le calcul de la pension pour les personnes qui ont commencé à travailler depuis le 1^{er} janvier 1996.
8. En vertu du régime contributif, la pension n'est plus liée à la rémunération mais aux cotisations versées tout au long de la vie professionnelle. Le montant de la pension annuelle est obtenu en multipliant le montant individuel de cotisation par un coefficient de transformation relatif à l'âge du travailleur à la date de départ de la retraite et à un taux d'actualisation déterminé. Les coefficients de transformation dépendent de l'espérance de vie et une révision périodique est prévue.
9. En outre, le législateur italien est intervenu à plusieurs reprises pour réduire le montant des pensions, soit par le biais d'une contribution de solidarité à la charge des bénéficiaires de pensions plus élevées, soit en abaissant le pourcentage de l'augmentation annuelle, toujours sur les montants les plus élevés par rapport au traitement minimal².
10. Parmi les mesures visant exclusivement à réduire le montant des pensions nationales devenues exigibles ou en cours de liquidation, en 2004, la loi 350/2003³ a introduit une contribution de solidarité⁴ de 3 % sur les pensions supérieures à 25 fois le traitement minimal.
11. En 2011, l'article 18, paragraphe 22 bis, du décret-loi 98/2011⁵ a fixé, à compter du 1^{er} août 2011 et jusqu'au 31 décembre 2014, une contribution de solidarité s'élevant à hauteur de 5 % pour les pensions allant de 90 000 à 150 000 euros brut, de 10 % pour la partie excédant 150 000 euros et de 15 % pour la partie excédant 200 000 euros.
12. Ensuite, la réforme Fornero⁶ a établi une contribution de solidarité à la charge des affiliés des gestions spéciales⁷ et du « fondo volo⁸ », proportionnelle aux années d'ancienneté antérieures à 1996, avant l'entrée en vigueur du système contributif.

¹ [Legge n. 335 - Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare](#) (loi n° 335 concernant la réforme du système de retraite obligatoire et complémentaire), du 8 août 1995 (supplément ordinaire à la GURI n° 190, du 16 août 1995) (ci-après la « réforme Dini »).

² La pension minimale, ou traitement minimal, de l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Institut national de la prévoyance sociale, INPS) représente un seuil limite de pension, en dessous duquel la pension ne permet pas d'accéder à des conditions de vie dignes. Le montant du traitement minimal est réactualisé chaque année.

³ [Legge n. 350 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato \(legge finanziaria 2004\)](#) [loi n° 350 portant dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de finances pour 2004)], du 24 décembre 2003 (supplément ordinaire à la GURI n° 299, du 27 décembre 2003).

⁴ La contribution de solidarité est un prélèvement extraordinaire, calculé en pourcentage par rapport au montant brut de la pension.

⁵ [Decreto-legge n. 98 - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria](#) (décret-loi n° 98 portant dispositions urgentes pour la stabilisation financière), du 6 juillet 2011 (GURI n° 155, du 6 juillet 2011), converti, après modifications, par la loi n° 111 du 15 juillet 2011.

⁶ [Decreto-legge n. 201 - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici](#) (décret-loi n° 201 portant dispositions urgentes pour la croissance, l'équité et la consolidation de comptes publics, du 6 décembre 2011 (supplément ordinaire à la GURI n° 284 du 6 décembre 2011), converti, après modifications, par la loi n° 26, du 28 mars 2019 (ci-après la « réforme Fornero »).

13. En 2014, la loi n° 147/2013⁹ a introduit une contribution de solidarité sur les pensions supérieures à quatorze fois le traitement minimal de l'INPS.
14. En particulier, l'article 1^{er}, paragraphe 486, de cette loi a introduit cette contribution pour la période 2014-2016, sur les pensions dépassant certaines limites, selon les taux suivants : 6 % pour un montant brut annuel total allant de 14 (soit 90 168,26 euros par an) à 20 fois le traitement minimal brut ; 12 % pour un montant brut annuel total allant de 20 à 30 fois le traitement minimal ; 18 % pour un montant brut annuel total dépassant 30 fois le traitement minimal.
15. Enfin, en 2018, l'article 1^{er}, paragraphe 261, de la loi n° 145/2018¹⁰ a prévu la réduction en pourcentage des pensions supérieures à 100 000 euros brut par an, pour une période de cinq ans (2019-2023) : 15 % pour la partie excédant 100 000 euros jusqu'à 130 000 euros ; 25 % pour la partie excédant 130 000 euros jusqu'à 200 000 euros ; 30 % pour la partie excédant 200 000 euros jusqu'à 350 000 euros ; 35 % pour la partie excédant 350 000 euros jusqu'à 500 000 euros ; et 40 % pour la partie excédant 500 000 euros.

A. LE TRAITEMENT DES MEMBRES DU PARLEMENT ITALIEN

16. La loi n° 1261/1965¹¹ réglemente les allocations des membres du Parlement italien sur la base de l'article 69 de la Constitution qui dispose que les parlementaires reçoivent une indemnité fixée par la loi. La Chambre des députés et le Sénat, par le biais des règlements internes, a enrichi ces indemnités en vertu de leur pouvoir d'autorégulation, à la fois en intégrant les conditions d'obtention, et en ajoutant un éventail plus large de prestations, notamment, le traitement de retraite, qui sont destinées aux parlementaires qui ont terminé leur mandat.
17. Des modifications de la réglementation en matière de sécurité sociale des parlementaires, telle que définie par le règlement sur les pensions des sénateurs et le règlement relatif aux prestations de sécurité sociale des députés¹², ont été adoptées ces dernières années.

⁷ L'INPS est l'institution primaire qui s'occupe de la sécurité sociale. Elle gère l'Assicurazione Generale Obbligatoria (Assurance Générale Obligatoire, AGO), à laquelle sont automatiquement affiliés tous les travailleurs qui exercent des activités rémunérées et qui sont employés par des tiers. Avec l'AGO, les travailleurs qui remplissent les conditions accèdent aux prestations de retraite. Toujours au sein de l'AGO, il existe des travailleurs indépendants qui sont inscrits dans des sections spéciales qui se caractérisent, notamment, par une autonomie financière ainsi que par une comptabilité séparée. Plus précisément, il s'agit d'entrepreneurs agricoles, d'agriculteurs directs, de commerçants et d'artisans.

⁸ Le fonds de pension du personnel navigant employé par les compagnies de navigation aérienne (« fondo volo ») assure la protection des pensions dudit personnel et remplace l'assurance générale obligatoire (AGO) pour l'invalidité, la vieillesse et les survivants. Ce Fonds est géré de manière autonome au sein de l'INPS.

⁹ [Legge n. 147 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato \(Legge di stabilità 2014\)](#) [loi n° 147 portant dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de stabilité pour 2014)], du 27 décembre 2013 (supplément ordinaire à la GURI n° 302, du 27 décembre 2013).

¹⁰ [Legge n° 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021](#) (loi n° 145 concernant le budget pour l'année financière 2019 et le budget pluriannuel 2019-2021), du 30 décembre 2018 (GURI n° 302, du 31 décembre 2018).

¹¹ [Legge n. 1261 – Determinazione dell'indenità spettante ai parlamentari](#) (loi n° 1261 concernant la détermination de l'indemnité due aux parlementaires), du 31 octobre 1965 (GURI n° 290, du 20 novembre 1965).

¹² Ces règlements ne sont pas accessibles au public.

18. En particulier, les décisions du Consiglio di Presidenza del Senato (Conseil de la présidence du Sénat) du 31 janvier 2012 et de l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (office de la présidence de la Chambre des députés) du 30 janvier 2012 ont ordonné l'introduction, à partir du 1^{er} janvier 2012, d'un traitement fondé sur un système de calcul des cotisations (régime contributif), essentiellement analogue à celui de la pension des fonctionnaires¹³.
19. Ensuite, le 7 mai 2015, le Conseil de la présidence du Sénat et l'office de la présidence de la Chambre des députés ont adopté une décision ayant pour objet de réglementer le versement de fin de mandat aux parlementaires condamnés définitivement pour des délits d'une gravité particulière (compte tenu, également, du fait que le décret législatif n° 235/2012¹⁴ a établi un lien avec certains cas de perte de la condition d'éligibilité).
20. Dans ces actes, il est prévu que les parlementaires condamnés définitivement pour des délits de mafia, de terrorisme et contre l'administration publique (à l'exclusion de l'abus d'office) à des peines supérieures à deux ans perdent le droit à la pension. Pour les autres infractions, il faut qu'il y ait eu une condamnation définitive à des peines de plus de deux ans d'emprisonnement pour des délits non fautifs, consommés ou tentés, pour lesquels une peine d'emprisonnement d'au moins six ans est prévue. La cessation du traitement ne s'applique pas lorsque le parlementaire définitivement condamné bénéficie de la réhabilitation, qui permet (après au moins trois ans d'exécution de la peine) d'obtenir l'extinction des effets pénaux de la condamnation et des peines accessoires.
21. En ce qui concerne exclusivement la Chambre des députés, l'office de la présidence de la Chambre des députés a décidé, le 22 mars 2017, que, pour une période de trois ans, à compter du 1^{er} mai 2017, sur les pensions et les prestations sociales directes et de survie versées aux députés ayant terminé leur mandat et leurs ayants droit, une contribution exceptionnelle serait appliquée, pour les montants excédant la somme de 70 000 euros brut par an. Il s'agissait d'une contribution en quatre tranches (10 % pour la première tranche de 10 000 euros au-delà du seuil, 20 % pour la seconde tranche de 10 000 euros excédentaire, puis 30 % et 40 %).
22. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2019, sont entrées en vigueur les décisions adoptées par l'office de la présidence de la Chambre des députés le 12 juillet 2018 et du Conseil de la présidence du Sénat le 16 octobre 2018, par lesquelles il a été

¹³ Le nouveau système de calcul des cotisations s'applique intégralement aux députés élus après le 1^{er} janvier 2012. En revanche, pour les parlementaires qui étaient alors en fonction, ainsi que pour les parlementaires ayant déjà mis fin à leur mandat et ayant été réélus par la suite, l'on applique un système de pro rata, dont le montant est déterminé par la somme d'un quota correspondant au montant de la pension définitivement acquise à la date du 31 décembre 2011, et d'un quota correspondant à l'augmentation des cotisations pour les années supplémentaires de mandat parlementaire exercé. En tout état de cause, les députés ayant cessé leur mandat ont droit à une pension à l'âge de 65 ans et à la suite de l'exercice de leur mandat parlementaire pendant au moins 5 ans effectifs. Pour chaque année de mandat ultérieure, l'âge requis pour l'obtention du droit diminue d'un an, la limite d'âge étant 60 ans.

¹⁴ [Decreto legislativo n. 235 - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190](#) (décret législatif n° 235 portant texte unique des dispositions concernant l'inéligibilité à la candidature et l'interdiction d'exercer des fonctions électives et gouvernementales consécutives à des condamnations définitives pour délits intentionnels, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 63, de la loi du 6 novembre 2012, n° 190), du 31 décembre 2012 (GURI n° 3, du 4 janvier 2003).

procédé à la réappréciation, selon la méthode de calcul des cotisations, du montant des pensions et des quotas des pensions au prorata, ainsi que des prestations de survie, relatives aux années de mandat accomplies jusqu'au 31 décembre 2011.

23. Ces décisions ont été attaquées devant le Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Conseil de juridiction de la Chambre des députés) et le Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica (Conseil de garantie du Sénat de la République) par plusieurs parlementaires, qui ont fait valoir, entre autre, des violations du principe de confiance légitime par rapport à la réappréciation rétroactive de pensions.
24. En particulier, le Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Conseil de juridiction de la Chambre des députés), par ses arrêts non définitifs 2/2020/CG et 2/2021/CG, ainsi que par l'arrêt définitif 4/2021/CG¹⁵, a annulé la décision de la Chambre des députés du 12 juillet 2018, en ce qu'elle prévoit, à l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, que le taux qui est utilisé pour le calcul de la nouvelle détermination des pensions se rapporte à l'âge du député à la date d'exigibilité de la pension, plutôt qu'à la date d'entrée en vigueur de la même décision.
25. Le Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Conseil de juridiction de la Chambre des députés) a fondé sa décision surtout sur la jurisprudence de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), à savoir sur les arrêts nos 116/2013, 173/2016 et 234/2020 (voir infra, II.).
26. Cependant, il est opportun de souligner que le Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Conseil de juridiction de la Chambre des députés) a affirmé que le principe de progressivité des prélèvements fiscaux, énoncé à l'article 53 de la Constitution, trouve également application à l'égard des contributions de solidarité sur les pensions, au moins en ce qui concerne la proportionnalité. Ainsi, le principe d'égalité doit également être appliqué en référence générale aux critères impératifs de solidarité sociale visés à l'article 2 de la Constitution et, plus spécifiquement, à ceux des articles 36 et 38, qui en constituent la condition préalable.
27. Selon le Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Conseil de juridiction de la Chambre des députés), le critère introduit par la décision du 12 juillet 2018 conduit à faire supporter les sacrifices les plus importants aux personnes âgées et est, en tout état de cause, susceptible de porter atteinte à leur droit à une existence libre et digne.
28. Par ailleurs, les mesures ont touché la catégorie des députés qui ont terminé leur mandat avec des pénalisations anormales dans leur dimension absolue et, en tout état de cause, beaucoup plus lourdes que celles auxquelles a été soumise toute autre catégorie de pensionnés, dans la mesure où, au sein de la catégorie des anciens députés, les réductions n'ont pas été proportionnelles aux montants élevés et ont fini par pénaliser davantage les personnes âgées.

¹⁵ Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Conseil de juridiction de la Chambre des députés), arrêts du 22 avril 2020, 2/2020/CG, non définitif ; du 15 avril 2021, 2/2021/CG, non définitif, et du 23 décembre 2021, 4/2021/CG, définitif.

29. Pour sa part, le Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica (Conseil de garantie du Sénat de la République) a adopté la décision n° 253 du 12 janvier 2022, de la même teneur que celle du Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Conseil de juridiction de la Chambre des députés) du 23 décembre 2021, et a annulé la décision du Conseil de la présidence du Sénat du 16 octobre 2018.
30. À la suite de ces décisions d'annulation, le 3 mars 2022, l'office de la présidence de la Chambre des députés a adopté une décision ultérieure, en se conformant à l'arrêt n° 4/2021/CG¹⁶.

II. LA JURISPRUDENCE DE LA CORTE COSTITUZIONALE (COUR CONSTITUTIONNELLE) EN MATIÈRE DE PENSIONS¹⁷

31. La jurisprudence constitutionnelle en matière de sécurité sociale, en ce qui concerne les principaux aspects de la matière (nature des cotisations de sécurité sociale, adéquation des prestations au sens de l'article 38 de la Constitution¹⁸, limitation des prestations précédemment reconnues et, partant, pouvoir discrétionnaire du législateur, protection de la confiance des particuliers et sécurité juridique), reflète, en substance, l'évolution de la législation des pensions, marquée par l'inversion de tendance opérée depuis la seconde moitié des années 80, face à l'explosion des dépenses et à la nécessité de garantir la viabilité à long terme du système.
32. La jurisprudence des années 60 et 70¹⁹, en se fondant sur les articles 36²⁰ et 38²¹ de la Constitution, conduit, en substance, à considérer que le travailleur a droit à une protection particulière, en ce sens que sa pension de retraite, de même que la rémunération perçue pendant la durée de la relation de travail, dont l'état de départ à la retraite constitue un allongement aux fins de la sécurité sociale, doit être proportionnée à la quantité et à la qualité du travail fourni et doit, en tout état de cause, assurer au travailleur et à sa famille des moyens adaptés aux besoins de la vie, pour qu'ils puissent mener une existence libre et digne. À cet égard, la Cour précise, notamment, que la proportionnalité et l'adéquation aux besoins de la vie ne concernent pas seulement le fait de répondre aux besoins élémentaires et vitaux, mais également celui de remplir les besoins relatifs au niveau de vie

¹⁶ Voir note 15.

¹⁷ L'ensemble des [arrêts de la Corte costituzionale](#) (Cour constitutionnelle) sont disponibles en ligne.

¹⁸ [Costituzione della Repubblica italiana](#) (Constitution de la République italienne), du 27 décembre 1947 (GURI n° 298, du 27 décembre 1947). En particulier, l'article 38 prévoit que les travailleurs ont le droit de recevoir et de se voir garantir des moyens suffisants pour subvenir leurs besoins vitaux en cas d'accident, de maladie, d'invalidité, de vieillesse et de chômage involontaire.

¹⁹ Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêts du 6 mars 1980, n° 26/80, ECLI:IT:COST:1980:26, et du 12 décembre 1985, n° 349/85, ECLI:IT:COST:1985:349. En particulier, dans l'arrêt n° 26/80, la Corte costituzionale a rejeté les questions de constitutionnalité concernant la réglementation nationale prévoyant que la base de retraite et tout autre élément de la pension sont pris en considération jusqu'à 80 %, excluant que l'on puisse bénéficier de prestations de retraite égales au dernier salaire perçu ; l'arrêt n° 349/85, la Corte costituzionale avait quant à lui pour objet la péréquation de pensions et leur modification.

²⁰ L'article 36 de la Constitution établit que le travailleur a droit à une rémunération proportionnée à la quantité et à la qualité de son travail et, en tout cas, suffisante pour lui assurer, ainsi qu'à sa famille, une existence libre et digne.

²¹ Voir note 18.

atteint par le travailleur lui-même, en rapport avec le revenu et la situation sociale atteints.

33. À partir de la seconde moitié des années 80, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) contribue à inverser les tensions expansionnistes inhérentes au système, en valorisant le principe de la mise en balance globale des intérêts constitutionnels dans le cadre de la compatibilité économique et financière. Déjà dans les arrêts nos 180/1982 et 220/1988²², la Corte costituzionale affirme le principe du pouvoir discrétionnaire du législateur dans la détermination du montant des pensions, en tenant compte de la disponibilité des ressources financières. Ce pouvoir discrétionnaire n'est pas soumis à l'appréciation de la Corte Costituzionale, sauf en cas d'irrationalité manifeste²³.
34. En ce qui concerne les modifications à la baisse de pensions, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a exclu, en principe, l'existence d'un droit constitutionnellement garanti à la cristallisation normative, reconnaissant ainsi au législateur la possibilité d'intervenir par des choix discrétionnaires, à condition que cela ne soit pas irrationnel et, en particulier, ne porte pas une atteinte excessive à la confiance du citoyen à la confiance du citoyen dans la sécurité juridique, au regard de situations matérielles fondées sur la réglementation antérieure²⁴.
35. La Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) est revenue sur ce sujet par l'arrêt n° 116/2013²⁵, par lequel elle a constaté l'illégalité de l'article 18, paragraphe 22 bis, du décret-loi n° 98/2011, qui a introduit une contribution de solidarité à compter du 1^{er} août 2011 et jusqu'au 31 décembre 2014 (voir point 11). La Corte costituzionale, estimant que la contribution de solidarité est de nature fiscale²⁶ et doit donc être proportionnelle à la capacité contributive, au sens de l'article 53²⁷ de la Constitution, a considéré que cette disposition viole le principe d'égalité et les critères de progressivité, en créant un traitement discriminatoire. Selon la Corte costituzionale, il s'agit en effet d'une intervention fiscale déraisonnable et discriminatoire, au détriment d'une seule catégorie de citoyens. L'intervention concerne, en effet, les seuls retraités, sans garantir le respect des principes fondamentaux d'égalité, par une limitation déraisonnable du cercle des assujettis.

²² Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêts du 25 octobre 1982, n° 180/1982, ECLI:IT:COST:1982:180, et du 11-25 février 1988, n° 220/1988, ECLI:IT:COST:1988:220.

²³ Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêts du 17-28 février 1992, n° 73/1992, ECLI:IT:COST:1992:73 ; du 16-29 décembre 1992, n° 485/1992, ECLI:IT:COST:1992:485, ainsi que du 13-21 novembre 1997, n° 347/1997, ECLI:IT:COST:1997:347.

²⁴ Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêts du 12 décembre 1985, n° 349/1985, ECLI:IT:COST:1985:349 ; du 27 juin 1986, n° 173/1986, ECLI:IT:COST:1986:173 ; du 17 juin – 2 juillet 1997, n° 211/1997, ECLI:IT:COST:1997:211, ainsi que du 27 octobre – 4 novembre 1999, n° 416/1999, ECLI:IT:COST:1999:416.

²⁵ Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêt du 3 juin 2013, n° 116/2013, ECLI:IT:COST:2013:116.

²⁶ Selon la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), la contribution de solidarité a un caractère fiscal, en ce qu'elle constitue un prélèvement analogue à celui opéré sur le salaire global des fonctionnaires, en intégrant une réduction patrimoniale définitive du traitement des pensions, avec l'acquisition du montant correspondant dans le budget de l'État.

²⁷ L'article 53 de la Constitution prévoit que chacun est tenu de contribuer aux dépenses publiques selon sa capacité de paiement et que le système fiscal est basé sur des critères de progressivité.

36. En particulier, en soulignant également qu'a été retenu, pour les pensionnés, un critère différent de celui utilisé pour les autres contribuables, en pénalisant les premiers, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) observe que les revenus tirés des pensions de retraite n'ont pas, de ce fait, une nature différente et minoritaire par rapport à d'autres revenus. Ainsi, face à un fondement d'imposition similaire, dicté par la nécessité de trouver des ressources pour la stabilisation financière, le législateur a choisi de traiter différemment les revenus des titulaires de pensions de retraite, ce qui conduit à une appréciation du caractère déraisonnable et arbitraire du traitement différent réservé à la catégorie concernée.
37. La Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) ajoute ensuite que, dans le cas d'espèce, le caractère déraisonnable de l'intervention sectorielle apparaît encore de manière plus manifeste si l'on considère que la pension ordinaire a le caractère d'une rémunération différée ; partant, le prélèvement fiscal plus élevé par rapport à d'autres catégories apparaît plus clairement discriminatoire, puisqu'il frappe des revenus désormais consolidés dans leur montant, liés à des prestations de travail déjà fournies par des travailleurs qui ont épuisé leur vie professionnelle, pour lesquels il n'est même plus possible de redessiner la relation de travail sur le plan synallagmatique.
38. Néanmoins, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), par son arrêt n° 173/2016²⁸, a rejeté les différentes questions de constitutionnalité relatives à la contribution de solidarité introduite par l'article 1^{er}, paragraphe 486, de la loi n° 147/2013, sur les pensions d'un montant plus élevé²⁹, en excluant sa nature fiscale et en considérant qu'il s'agit d'une contribution de solidarité interne au système de sécurité sociale, justifiée à titre tout à fait exceptionnel par la crise contingente et grave du système lui-même.
39. En substance, par cet arrêt, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a établi des critères afin, d'une part, d'exclure la nature fiscale de contributions et, d'autre part, d'affirmer leur légitimité constitutionnelle.
40. En particulier, le prélèvement institué par le paragraphe 486 de la loi n° 147/2013 ne constitue pas une imposition, puisqu'il n'est pas acquis au budget de l'État, ni destiné à la fiscalité générale, mais est prélevé, directement, par l'INPS³⁰ et par les autres organismes de sécurité sociale concernés, lesquels le retiennent dans le cadre de leur propre gestion, avec des finalités spécifiques de solidarité en matière de sécurité sociale.
41. En outre, la contribution de solidarité se manifeste comme une mesure véritablement axée sur la solidarité sociale : elle est imposée par la crise ponctuelle et grave de ce système, elle a une incidence sur les pensions les plus élevées par rapport aux traitements minimaux, elle se présente comme un prélèvement supportable, et elle respecte le principe de proportionnalité.
42. Par ailleurs, cette contribution respecte le principe de progressivité et, même si elle entraîne indéniablement un sacrifice pour les retraités affectés, elle est

²⁸ Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêt du 5 juillet 2016, n° 173/2016, ECLI:IT:COST:2016:173.

²⁹ Voir supra, points 13 et 14.

³⁰ Voir note 7.

néanmoins soutenable, dans la mesure où elle s'applique uniquement aux pensions les plus élevées (de 14 à plus de 30 fois supérieures au traitement minimal).

43. Enfin, par son arrêt n° 234/2020³¹, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a jugé légitime la réduction en pourcentage des pensions supérieures à 100 000 euros brut par an, visée à l'article 1^{er}, paragraphe 261, de la loi n° 145/2018 (voir point 15), mais pas pour une durée quinquennale, celle-ci étant excessive par rapport à l'horizon de trois ans du budget prévisionnel de l'État.
44. Cette décision a confirmé la précédente jurisprudence concernant les contributions de solidarité, à savoir les conditions qu'une telle contribution doit respecter pour passer le « test » de constitutionnalité établi par l'arrêt n° 173/2016. En outre, dans l'arrêt n° 234/2020, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a souligné l'importance du critère constitutionnel de proportionnalité des réductions par rapport au montant des pensions réduites, en tant que module opérationnel du principe du caractère raisonnable et en tant que paramètre substantiel de la légalité des réductions.

CONCLUSION

45. À la lumière des considérations qui précèdent, et notamment de la jurisprudence de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), l'ordre juridique italien admet la possibilité de réduire le montant des pensions nationales devenues exigibles ou en cours de liquidation, sous certaines conditions.
46. Face à un niveau général de prestations trop élevé par rapport aux ressources financières disponibles, le législateur italien est intervenu à plusieurs reprises, afin de réduire le montant des pensions, soit par le biais d'une contribution de solidarité à la charge des pensions plus élevées, soit en abaissant en pourcentage la péréquation annuelle, toujours sur les montants plus élevés par rapport au traitement minimal.
47. En ce qui concerne exclusivement la réduction à la baisse des pensions exigibles ou en cours de liquidation, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a, en substance, exclu, en principe, l'existence d'un droit constitutionnellement garanti à la cristallisation normative, reconnaissant ainsi au législateur la possibilité d'intervenir par des choix discrétionnaires, à condition que cela ne soit pas irrationnel ne porte pas une atteinte excessive à la confiance du citoyen dans la sécurité juridique au regard de situations matérielles fondées sur la réglementation antérieure.
48. En particulier, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a établi des critères selon lesquels les réductions à la baisse de pensions peuvent être considérées constitutionnellement légitimes. En particulier, les réductions de pensions servent à satisfaire des besoins économiques et comptables spécifiques, précisément identifiés ou identifiables et présentant un caractère exceptionnel ; elles sont accordées pour une durée limitée et ne peuvent, en principe, être répétées ; les contributions ne sont pas reversées à la fiscalité générale, mais restent à la disposition de la gestion de la sécurité sociale correspondante, pour y être utilisés

³¹ Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêt du 22 octobre 2020, n° 234/2020, ECLI:IT:COST:2020:234.

pour répondre à des besoins spécifiques. À défaut de ces conditions, la Corte costituzionale estime que les réductions de pensions doivent être considérées comme un prélèvement fiscal, pour autant que, conformément aux articles 23 et 53 de la Constitution, le prélèvement respecte les principes de légalité et progressivité.

[...]

DROIT LETTON

INTRODUCTION

1. La présente contribution vise à exposer la jurisprudence de la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie) relative aux modifications à la baisse des pensions devenues exigibles ou en cours de liquidation.
2. La première partie de la contribution est consacrée à la brève description du système de pensions en Lettonie, dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour comprendre la jurisprudence pertinente de la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), qui est présentée dans la deuxième partie.

I. LE SYSTÈME DE PENSIONS EN LETTONIE

3. Depuis l'adoption de la loi sur les pensions d'État¹, le 2 novembre 1995, le système de pensions en Lettonie se base sur les cotisations.
4. Le système des pensions de retraite (*vecuma pensija*) se compose de trois piliers dont le premier est fondé sur ce que l'on appelle le « contrat entre générations ». Par cette expression, on désigne le fait que les cotisants subviennent, pendant une période déterminée, aux besoins de la génération des pensionnés actuels. En ce qui concerne le premier pilier, les personnes n'ont pas le droit de demander une partie identifiable et exacte de la pension, compte tenu du fait que celle-ci est variable, en fonction, notamment, de la réglementation en vigueur. Toutefois, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a relevé, sans y inclure une motivation détaillée à cet égard, que, une fois que la pension est octroyée, la personne acquiert la confiance légitime que le montant de la pension définie sera garanti².
5. S'agissant le deuxième pilier, une partie des cotisations de sécurité sociale de l'affilié est investie dans des instruments financiers, ce qui lui permet d'épargner un capital de pension supplémentaire. En ce qui concerne le troisième pilier, il s'agit des fonds privés des personnes concernées³.
6. Certaines catégories de personnes, telles que, par exemple, les juges⁴, les procureurs⁵ et les diplomates⁶, ont le droit à une « pension d'ancienneté » (*izdienas pensija*), octroyée avant l'âge normal de la retraite. Il existe une présomption, à cet égard, selon laquelle ces personnes perdent leur capacité à travailler plus tôt que l'âge de normal de la retraite. Par conséquent, si une telle

¹ [Likums « Par valsts pensijām »](#) (loi sur les pensions d'État), du 23 novembre 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, n° 182).

² Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêt du 21 décembre 2009, [n° 2009-43-01](#), point 23.

³ Voir, notamment, Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêts du 1^{er} décembre 2010, [n° 2010-21-01](#), point 17, et du 25 janvier 2012, [n° 2011-08-01](#), point 7.

⁴ [Tiesnešu izdienas pensiju likums](#) (loi sur les pensions d'ancienneté des juges), du 22 juin 2006 (*Latvijas Vēstnesis*, 2006, n° 107).

⁵ [Prokuroru izdienas pensiju likums](#), du 13 mai 1999 (loi sur les pensions d'ancienneté des procureurs) (*Latvijas Vēstnesis*, 1999, n° 181).

⁶ [Diplomātu izdienas pensiju likums](#) (loi sur les pensions d'ancienneté des diplomates), du 2 novembre 2006 (*Latvijas Vēstnesis*, 2006, n° 183).

personne considère qu'elle a perdu sa capacité à travailler avant d'atteindre cet âge, elle peut cesser de travailler et demander la pension d'ancienneté⁷.

II. LA JURISPRUDENCE DE LA LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

A. LES ARRÊTS DE LA LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA SUR LA RÉDUCTION DES PENSIONS EN COURS DE LIQUIDATION

7. La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a eu plusieurs occasions de se prononcer sur les questions relatives aux modifications des textes législatifs régissant les pensions.
8. L'arrêt le plus important, en vue de l'établissement de la présente note, est l'arrêt de la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), du 21 décembre 2009⁸. Cet arrêt concerne la réduction, pendant une période de trois ans et demi, des montants de la pension de retraite et de la pension d'ancienneté, de 10 % pour les pensionnés qui ne travaillent plus, et de 70 % pour ceux qui continuent de travailler. Cette réduction a été prévue par une loi spéciale, à savoir, la loi sur le paiement des pensions de retraite et des prestations d'État, pendant la période allant du 1^{er} juillet 2009 à l'année 2012⁹. Elle concernait le premier pilier de la pension de retraite.
9. La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a déclaré que les dispositions attaquées de cette loi étaient contraires aux articles 1^{er} et 109 de la Constitution¹⁰, a ordonné d'arrêter la réduction des pensions prévue par ces dispositions au plus tard le 1^{er} mars 2010 et a obligé le gouvernement à établir des règles pour le remboursement des montants déjà retenus en vertu desdites dispositions.
10. En vertu de l'article 1^{er} de la Constitution, la Lettonie est une république démocratique indépendante, et le principe protection de la confiance légitime découle de cette disposition dans la jurisprudence. L'article 109 de la Constitution prévoit que toute personne a droit à la sécurité sociale en cas de vieillesse, d'incapacité à travailler, de chômage et dans les autres cas prévus par la loi.
11. L'article 105 de la Constitution¹¹, qui garantit le droit de propriété, a également été invoqué par les requérants, des personnes pensionnées. A cet égard, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), en se référant à sa

⁷ Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêt du 4 décembre 2003, [n° 2003-14-01](#), point 7.

⁸ Voir note 2.

⁹ Likums « Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009.gada līdz 2012.gadam » (loi sur le paiement des pensions de retraite et des prestations d'État pendant la période allant du 1^{er} juillet 2009 à l'année 2012), du 16 juin 2009 ([Latvijas Vēstnesis, 2009, n° 100](#)).

¹⁰ Latvijas Republikas Satversme (Constitution de la République de Lettonie) ([Valdības Vēstnesis, 1922, n° 141](#)) (ci-après, la « Constitution »).

¹¹ Cet article prévoit que toute personne dispose du droit de propriété. La propriété ne peut pas être utilisée, contrairement à l'intérêt public. Le droit de propriété ne peut être restreint que sur la base d'une loi. L'expropriation de propriété n'est permise que dans les cas exceptionnels, sur la base d'une loi distincte, et en prévoyant une juste compensation.

jurisprudence existante¹², a indiqué que le droit à une pension est considéré comme une propriété, au sens de cette dernière disposition. Toutefois, il n'est pas protégé dans la même mesure que le droit de propriété « classique », compte tenu du fait que, dans le domaine du droit social, une large marge d'appréciation est octroyée à l'État, et dans la mesure où l'article 105 de la Constitution ne garantit pas à une personne un certain montant de pension. Par conséquent, en ce qui concerne les pensions, l'article 109 de la Constitution octroie à la personne une protection juridictionnelle plus vaste que son article 105¹³. C'est la raison pour laquelle la Latvijas Republikas Satversmes tiesa a apprécié la compatibilité des dispositions attaquées, premièrement, à la lumière de l'article 109 de la Constitution, en précisant que ses considérations concernant la pension de retraite s'appliquent également en ce qui concerne les pensions d'ancienneté.

12. La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a indiqué, tout d'abord, que le droit garanti par l'article 109 de la Constitution peut être restreint si une restriction est prévue par la loi, qu'elle poursuit un objectif légitime et qu'elle n'est pas contraire au principe de proportionnalité.
13. À cet égard, cette juridiction a constaté que les dispositions attaquées, prévues par la loi, poursuivent un objectif légitime, à savoir, d'assurer le caractère durable du budget de la sécurité sociale pour équilibrer les recettes et les dépenses, et par conséquent, de garantir le bien-être de la société¹⁴.
14. Quant au respect du principe de proportionnalité, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a apprécié si le législateur avait disposé de moyens qui restreignent moins le droit des requérants, et s'il avait considéré des moyens alternatifs.
15. Le Ministru kabinets (Conseil des ministres, c'est-à-dire le gouvernement) et le Latvijas Republikas Saeima (Parlement de la République de Lettonie ; ci-après le « Parlement letton ») ont avancé que les obligations internationales (le prêt international) étaient l'une des raisons de l'adoption des dispositions attaquées. Toutefois, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a observé, à cet égard, que ces obligations du gouvernement elles-mêmes ne peuvent pas restreindre le droit fondamental prévu par l'article 109.
16. La haute juridiction a également constaté qu'il découle notamment des travaux préparatoires relatifs à la loi en question que ni le Conseil des ministres ni le Parlement letton n'ont analysé de manière appropriée les conséquences de l'application des dispositions attaquées et l'existence de moyens alternatifs, moins restrictifs pour atteindre l'objectif légitime en question¹⁵.

¹² Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêt du 8 juin 2007, [n° 2007-01-01](#), points 20 et 21.

¹³ Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêt du 21 décembre 2009, [n° 2009-43-01](#), point 20.

¹⁴ Voir note 13, point 27.

¹⁵ Voir note 13, point 30.2.2.

17. En outre, le législateur a appliqué la diminution des pensions à toutes les personnes concernées, sans prendre en compte le montant de la pension et l'existence d'autres revenus¹⁶.
18. Deuxièmement, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a répondu à l'argument des requérants concernant la violation de la protection de la confiance légitime, découlant de l'article 1^{er} de la Constitution.
19. Elle a rappelé, en premier lieu, que cette protection n'interdit pas totalement au législateur de modifier la réglementation existante, mais lui demande de trouver un équilibre entre la confiance légitime d'une personne et les intérêts visés par les modifications. En deuxième lieu, cette juridiction a souligné que les personnes concernées par les dispositions attaquées, surtout les pensionnés qui continuaient à travailler, ne pouvaient pas prévoir de telles modifications et faire des choix pour se préparer pour les changements. Enfin, elle a jugé que la réduction des pensions en l'espèce n'aurait pu avoir lieu que si le législateur avait prévu l'obligation de rembourser les montants réduits à l'avenir, et s'il avait défini les groupes de pensionnés dont les pensions ne pouvaient pas être réduites ou réduites de moindre montant¹⁷.
20. Un autre arrêt, du 19 mars 2002¹⁸, concerne une loi prévoyant la diminution du montant de la pension de retraite pour les pensionnés poursuivant leur activité professionnelle après avoir atteint l'âge de la retraite¹⁹. La disposition attaquée par plusieurs de ces personnes, y compris par une députée communale, prévoyait de réduire le montant de leur pension jusqu'à ce qu'il corresponde à celui de deux salaires sociaux.
21. La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a jugé que cette disposition était contraire au principe de proportionnalité et à celui de la confiance légitime, prévus par l'article 1^{er} de la Constitution.
22. En ce qui concerne la protection de la confiance légitime, cette juridiction a relevé que la pension de retraite fait partie de la politique sociale à long terme de l'État, qui nécessite une certaine stabilité. La politique sociale est liée à la certitude d'une aide de la part de l'État et à la protection des personnes qui en ont besoin. Leur confiance légitime doit donc être protégée²⁰.

B. AUTRES ARRÊTS PORTANT SUR LE MONTANT DES PENSIONS

23. À titre subsidiaire, il convient de mentionner l'arrêt du 21 avril 2016²¹, dans lequel la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a précisé l'application du droit de propriété dans le contexte de la réglementation relative aux pensions de retraite.

¹⁶ Voir note 13.

¹⁷ Voir note 13, point 32.

¹⁸ Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêt du 19 mars 2002, [n° 2001-12-01](#).

¹⁹ [Grozījumi likumā «Par valsts pensijām»](#) (modifications dans la loi sur les pensions d'État), du 4 novembre 1999 (*Latvijas Vēstnesis*, 1999, n° 386/387).

²⁰ Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêt du 19 mars 2002, [n° 2001-12-01](#), point 3.2.

²¹ Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêt du 21 avril 2016, [n° 2015-21-01](#).

24. Selon cette juridiction, le droit de propriété dans ce contexte est restreint, premièrement, si le paiement de la pension est complètement interrompu, de manière définitive, deuxièmement, si pour une durée déterminée ou non déterminée, le paiement de la pension est suspendu ou le montant de la pension déjà accordée est diminué, et, troisièmement, si la réglementation est modifiée et que ces modifications entraînent la diminution du montant d'une pension qui n'a pas encore été accordée mais sur laquelle une personne pouvait légitimement compter. Dans cette affaire concrète, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) n'a pas constaté de restriction du droit de propriété, compte tenu du fait qu'il s'agissait des index d'actualisation du capital de la pension, applicables avant l'octroi de la pension et non aux pensions déjà octroyées (l'application de ces index ne suspendait pas le paiement de ces dernières, ni ne diminuait leur montant)²².
25. En outre, dans un arrêt du 1^{er} décembre 2010, dans une affaire concernant la redistribution du pourcentage des cotisations entre le premier et le deuxième pilier de la pension de retraite en faveur du premier, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) a donné des critères permettant d'apprécier si l'État a rempli ses obligations découlant de l'article 109 de la Constitution. À cet égard, il convient d'apprécier si le législateur a pris les mesures permettant aux personnes de réaliser leur droit social, si ces mesures sont appropriées, à savoir, si elles permettent aux personnes de réaliser ce droit au minimum prévu, et si la protection de la confiance légitime et du principe de l'État social responsable est garantie²³.

CONCLUSION

26. En Lettonie, la réduction des pensions en cours de liquidation a été jugée contraire à la Constitution.
27. Les principes et les droits fondamentaux dont la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) tient compte dans le contexte des modifications de la réglementation concernant les pensions de retraite sont : la protection de la confiance légitime, le principe de proportionnalité, celui de l'État social responsable, le droit de propriété et le droit à la sécurité sociale.

[...]

²² Voir note 21, point 11.3.

²³ Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle), arrêt du 1^{er} décembre 2010, n° 2010-21-01, point 16.

INTRODUCTION

1. La Lituanie dispose d'un régime de retraite mixte, financé soit par des contributions individuelles à la sécurité sociale (pensions de retraite), soit par le budget de l'État (*valstybinės pensijos*, ci-après les « pensions de service »). Le système de retraite peut également être considéré comme mixte, dans la mesure où les salariés peuvent payer une partie de leurs cotisations à l'assurance sociale et l'autre partie aux fonds de pension privés.
2. La principale différence entre les pensions de service et les pensions de retraite versées par la sécurité sociale réside dans le fait que les premières ne sont pas acquises en contrepartie de l'activité professionnelle et donc des cotisations versées dans ce cadre, mais représentent plutôt une sorte de remerciement de la part de l'État, pour les mérites des personnes concernées dans les domaines de la culture, des sciences, de la politique, du sport, etc. La pension de service peut également être versée à titre de garantie sociale aux personnes ayant exercé des fonctions publiques importantes (par exemple, les anciens juges) afin de garantir leur indépendance à l'égard de toute influence, ou bien aux personnes dont l'emploi était exposé à des risques supplémentaires (par exemple, les fonctionnaires des services en uniforme)¹.

I. RÉDUCTION DES PENSIONS DE RETRAITE À LA SUITE DE LA CRISE ÉCONOMIQUE DE 2000

A. LÉGISLATION

3. À la suite des élections de 2000, le nouveau gouvernement lituanien, confronté à une baisse des recettes du Fonds national de la sécurité sociale, liée à la crise économique russe, a décidé de prendre des mesures de stabilisation de ce fonds. L'une de ces mesures consistait en une réduction des pensions de retraite de ceux qui, après avoir atteint l'âge de la retraite, continuaient à exercer une activité salariée².
4. Ainsi, après la modification de la loi sur les pensions de retraite³, ont été mises en place des restrictions excluant l'octroi du montant complet de la pension de retraite aux personnes ayant déjà acquis le droit au versement de cette pension et continuant à exercer une activité salariée, et, par conséquent, aux retraités dont les pensions étaient en cours de liquidation.

¹ [Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymas Nr. I-730](#) (loi sur les pensions de service n° I-730), du 22 décembre 1994 (Žin., 1994, n° 101-2018), articles 1^{er} et 3.

² Vaičaitis, V., « Teisė į pensiją ir Konstitucinio Teismo praktika » (Droit à la pension et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle), *Revue juridique Teisė*, 2010, n° 77.

³ Article 23 du [Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas Nr. I-549](#) (loi sur les pensions de retraite au titre de l'assurance sociale de l'État n° I-549), du 18 juillet 1994 (Žin., 1994, n° 59-1153).

A. JURISPRUDENCE

5. Dans son arrêt du 25 novembre 2002⁴, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) s'est prononcé sur la conformité à la Constitution lituanienne des restrictions précitées. Il a jugé, à cet égard, qu'une telle démarche du législateur à l'égard des retraités en activité était contraire à la Constitution et, plus précisément, au principe de protection de la confiance légitime, et, partant, au droit à la pension⁵, au droit de choisir librement son travail⁶ et au droit de propriété⁷.
6. Le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a souligné que le principe de sécurité juridique est l'un des éléments essentiels de l'État de droit, consacré par la Constitution, qui implique l'obligation pour l'État d'assurer la sécurité et la stabilité du cadre réglementaire, de protéger les droits acquis, de respecter les intérêts légitimes et les attentes légitimes.
7. Ainsi, lorsque l'État fixe par la loi les types de pensions, les personnes ayant droit à une pension, et les conditions d'octroi et de versement des pensions, il est tenu de respecter les principes constitutionnels de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique.
8. Par conséquent, lorsqu'une pension de retraite a été octroyée et versée à une personne, elle doit continuer à être versée, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas être interrompue et que le montant de la pension versée ne peut pas non plus être réduit.
9. L'expression « l'État garantit », figurant à l'article 52 de la Constitution, présuppose l'obligation, pour le législateur, d'adopter une réglementation qui garantisse le rassemblement des fonds nécessaires au versement des pensions. Toutefois, il survient parfois, dans un État donné, une situation particulière (crise économique, catastrophe naturelle, etc.) rendant impossible la constitution des fonds nécessaires au paiement des pensions. Dans de tels cas exceptionnels, la réglementation juridique de retraite peut être adaptée, et les pensions de retraite peuvent notamment être réduites, dans la mesure nécessaire à la sauvegarde des intérêts publics vitaux et à la sauvegarde d'autres valeurs constitutionnelles. Le versement de pensions de retraite réduites ne peut être que temporaire, c'est-à-dire aussi longtemps que l'État se trouve dans une situation particulière. Il convient de noter que, même dans de tels cas exceptionnels, les pensions de retraite ne peuvent pas être réduites en violation de l'équilibre constitutionnel entre les intérêts de l'individu et ceux de la société ; la réduction des pensions de retraite doit respecter le principe de proportionnalité.

⁴ Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle), [arrêt du 25 novembre 2002](#), n° 41/2000.

⁵ L'article 52 de la Constitution dispose que l'État garantit aux citoyens le droit à une pension de vieillesse et d'invalidité, ainsi qu'à une aide sociale en cas de chômage, de maladie, de veuvage, de perte du soutien de famille et dans d'autres cas prévus par la loi.

⁶ Conformément à l'article 48, paragraphe 1, de la Constitution, chacun peut librement choisir son travail de même que sa profession, et a le droit d'avoir des conditions de travail convenables, conformes en matière de sécurité et d'hygiène, une rémunération équitable pour son travail et une protection sociale en cas de chômage.

⁷ En vertu de l'article 23 de la Constitution, la propriété est inviolable. Les droits de propriété sont protégés par la loi. Une propriété ne peut être expropriée que pour cause d'utilité publique, selon la procédure fixée par la loi, moyennant une indemnisation adéquate.

10. Dans cet arrêt, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a fondé le rattachement des droits à pension d'une personne au droit de propriété, en se référant à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après la « Cour EDH »), *Wessels-Bergervoet v. Pays-Bas*⁸.
11. Ainsi, en déclarant inconstitutionnelle la réduction des pensions des retraités en activité salariée, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a laissé entendre que les difficultés économiques de la Lituanie au cours des années 2000 à 2002, dues également à la crise économique russe, ne devaient pas être comprises comme une crise permettant une réduction des droits socio-économiques des particuliers.
12. Dans ce même arrêt, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a dégagé deux principes que le législateur devrait suivre, même en période de crise économique, lorsqu'il décide de restreindre les droits socio-économiques d'un individu : la réduction des pensions doit être temporaire et respecter le principe de proportionnalité. Un an plus tard, dans son arrêt du 3 décembre 2003⁹, le Konstitucinis Teismas a jugé qu'il appartient également au législateur de mettre en place un mécanisme de compensation équitable des désavantages résultant d'un tel changement de réglementation¹⁰.

II. RÉDUCTION DES PENSIONS DE RETRAITE À LA SUITE DE LA CRISE ÉCONOMIQUE DE 2008

A. LÉGISLATION

13. En raison de la crise économique que vivait le pays en 2008, l'État a dû faire face à des déficits budgétaires, et notamment à celui du Fonds national d'assurance sociale. Le 9 décembre 2009, le Parlement lituanien a voté une loi provisoire de stabilisation du budget, en réponse à cette crise (ci-après la « loi provisoire de stabilisation »)¹¹.
14. Cette loi a établi des règles pour recalculer diverses prestations sociales, telles que les pensions de retraite, les prestations d'invalidité, les prestations de maternité et de paternité, les prestations de maladie, les prestations de chômage, les pensions de service et autres.
15. La loi en question stipulait que la réduction des pensions de retraite des retraités qui disposaient, en dehors de cette pension, d'autres revenus assurés, tel qu'un

⁸ Cour EDH, arrêt du 4 juin 2002, *Wessels-Bergervoet v. Pays-Bas*, [CE:ECHR:2002:0604JUD003446297](#).

⁹ Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle), [arrêt du 3 décembre 2003](#), n° 47/2001-08/2003-20/2003-32/2003-38/2003.

¹⁰ Le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a fait référence au droit de propriété, ainsi qu'à l'article 23 de la Constitution, qui stipule :

« La propriété est inviolable.

Les droits de propriété sont protégés par la loi.

Une propriété ne peut être expropriée que pour cause d'utilité publique, selon la procédure fixée par la loi, moyennant une indemnisation adéquate. »

¹¹ Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas Nr. XI-537 (loi provisoire sur le calcul et le versement des prestations sociales n° XI-537), du 9 décembre 2009 ([Žin., 2009, n° 152-6820](#)).

salaires, allait être plus élevée que celle des retraités dont la pension de retraite ou la pension de service était la principale source de subsistance. Cette loi a également entraîné une réduction proportionnellement plus importante des pensions pour les personnes qui percevaient simultanément plusieurs pensions.

16. La loi provisoire de stabilisation était initialement applicable pour une durée d'un an (à partir du 1^{er} janvier 2010). Toutefois, les mesures concernant les bénéficiaires de pensions de service ont fait l'objet d'une prorogation. Ainsi, cette loi a cessé de s'appliquer le 31 décembre 2011 en ce qui concerne le paiement des pensions de retraite, des prestations d'invalidité, des prestations de maternité et de paternité, des prestations de maladie et des allocations familiales, mais elle est restée applicable en ce qui concerne le paiement des pensions de service, jusqu'au 31 décembre 2013.
17. L'article 16, paragraphe 4, de la loi provisoire de stabilisation chargeait le gouvernement d'élaborer les actes juridiques nécessaires pour mettre en place un mécanisme de compensation des pensions de retraite.
18. S'agissant des pensions de service, la loi en question excluait, à son article 4, paragraphe 1, toute compensation dès lors que la baisse de ces pensions n'était pas significative.
19. Par la suite, en 2015, le Parlement lituanien a adopté la loi sur la compensation des pensions du régime d'assurance sociale et de certaines pensions de service, lesquelles étaient réduites du fait de disposition par la personne concernée d'autres revenus assurés¹². Cette loi prévoyait la procédure de remboursement des sommes dues, les règles de calcul de ces sommes, et les délais de paiement (en principe, au cours des années 2016 à 2018).

B. JURISPRUDENCE

20. Dans son arrêt du 29 juin 2010¹³, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a constaté que l'article 16, paragraphe 4, de la loi provisoire de stabilisation n'était pas conforme à la Constitution, dans la mesure où il ne prévoyait pas de mécanisme de compensation des pensions de service au cas où elles seraient réduites de manière significative.
21. Le 6 février 2012¹⁴, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a rendu un arrêt qui examine la conformité à la Constitution de l'article 4, paragraphe 1, de la loi provisoire de stabilisation. Il a rappelé, à cet égard, que l'État était fondé à introduire des réductions temporaires de diverses prestations sociales en présence d'une crise économique, pour autant que ces réductions respectent les principes

¹² [Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų ir valstybinių pensijų, sumažintų dėl draudžiamųjų pajamų turėjimo, kompensavimo įstatymas Nr. XII-1923](#) (loi sur la compensation des pensions du régime d'assurance sociale et des pensions de service lesquelles étaient réduites du fait de disposition par la personne concernée d'autres revenus assurés n° XII-1923), du 30 juin 2015 (TAR, 2015, n° 2015-11098).

¹³ Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle), [arrêt du 29 juin 2010](#), n° 06/2008-18/2008-24/2010.

¹⁴ Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle), [arrêt du 6 février 2012](#), n° 46/2010-47/2010-48/2010-49/2010-51/2010-52/2010-70/2010-77/2010-82/2010-83/2010-84/2010-85/2010-86/2010-87/2010-94/2010-100/2010-101/2010-109/2010-114/2010-123/2010-124/2010-128/2010-129/2010-133/2010-134/2010-142/2010-143/2010-1/2011-2/2011-5/2011-8/2011-16/2011-21/2011-23/2011-25/2011-29/2011-32/2011-37/2011-39/2011.

constitutionnels de l'État de droit et de la non-discrimination. Le Konstitucinis Teismas a conclu que l'article 4, paragraphe 1, de ladite loi était conforme à la Constitution, dans la mesure où il prévoyait que les pensions de service ne pouvaient pas être réduites de plus de 20 %, ce qui n'était pas « significatif ». L'absence de mécanisme de compensation pour les pensions de service réduites conformément à l'article 4, paragraphe 1, n'avait donc pas enfreint la Constitution.

22. Dans son arrêt du 14 mai 2015¹⁵, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a jugé que les différentes dates d'échéance pour les réductions des pensions de service et autres prestations sociales prévues à l'article 15 de la loi provisoire de stabilisation étaient compatibles avec la Constitution compte tenu de la « nature différente » des pensions de service par rapport aux autres prestations.
23. En résumé, la conformité de la situation des administrés à la Constitution dépend de trois conditions qui viennent encadrer cette baisse des pensions. Il faut que la réduction soit temporaire, que les plus faibles soient protégés, et qu'elle ne soit pas significative – et l'on entend ici le fait qu'un certain seuil ne doit pas être franchi.

III. JURISPRUDENCE DE LA COUR EDH, RELATIVE À LA RÉGLEMENTATION LITUANIENNE

24. La loi provisoire de stabilisation a également fait l'objet de la requête n° 75916/13, Danutė Mockienė c. Lituanie, introduite devant la Cour EDH.
25. Il ressort des faits de cette affaire que M^{me} Mockiene, ancienne agente pénitentiaire, a été relevée de ses fonctions en 2004, pour des raisons de santé. À partir de cette date, elle a bénéficié de la pension de service, c'est-à-dire la pension qui ne dépend que du budget de l'État. Conformément à la loi provisoire de stabilisation, la requérante a souffert d'une perte de 15 % du montant de cette prestation. Devant la Cour EDH, la requérante s'est plainte de la violation de ses droits, protégés par la CEDH¹⁶, à savoir le droit de propriété¹⁷ et l'interdiction de la discrimination¹⁸.
26. Dans sa décision rendue le 4 juillet 2017¹⁹, la Cour EDH a déclaré la requête irrecevable. Elle a rappelé, à cet égard, que les prestations sociales ne font pas l'objet d'un droit directement protégé par la CEDH.
27. La Cour EDH a reconnu la marge d'appréciation nationale laissée aux États qui « en raison de leur connaissance directe de leur société et de leurs besoins », disposent d'autorités nationales qui sont « en principe, mieux placées que les juges internationaux pour apprécier ce qui est dans l'intérêt public ». Cette marge

¹⁵ Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle), [arrêt du 14 mai 2015](#), n° KT 15-N9/2015.

¹⁶ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

¹⁷ Article 1^{er}, Protocole n° 1, de la CEDH.

¹⁸ Article 14 de la CEDH.

¹⁹ Cour EDH, décision du 4 juillet 2017, Danutė Mockienė c. Lituanie, [CE:ECHR:2017:0704DEC007591613](#).

d'appréciation laissée aux États, implique une sorte de confiance de la part de la Cour EDH dans le jugement de ces derniers concernant ce type d'affaires. Cette juridiction respecte donc la manière dont l'État conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable²⁰.

CONCLUSION

28. La jurisprudence constitutionnelle lituanienne ne s'oppose pas à la révision à la baisse, dans des situations exceptionnelles, des prestations d'aides sociales, telles que les pensions de retraite en cours de liquidation, tout en mettant en balance les intérêts privés et l'intérêt général.
29. Toutefois, le versement de pensions réduites ne peut être que temporaire. En outre, lorsqu'une réforme des pensions entraîne l'exclusion ou la diminution de certains types de pensions, il appartient au législateur de mettre en place un mécanisme de compensation équitable des désavantages résultant d'un tel changement de réglementation.

[...]

²⁰ Thouvenot, M., « [La marge d'appréciation nationale, le faux-fuyant de la CEDH face aux décisions économiques d'envergure](#) », *Journal d'actualité du droit international et européen*, 2017, n° 7.

INTRODUCTION

1. Cette contribution vise à examiner les possibilités de réduire les pensions de retraite et de survie en cours de liquidation ou exigibles aux Pays-Bas.
2. Le système de pension néerlandais comprend trois piliers : la pension légale de base, un régime de pension organisé par les employeurs et des régimes de pension (individuels) volontaires.
3. Le premier pilier de ce système est réglé par la loi portant sur le régime général d'assurance vieillesse¹, qui prévoit une pension légale de vieillesse, et l'Anw², qui concerne une pension légale de survie.
4. Le deuxième pilier de ce système est réglé par la Pensioenwet³, qui entend par « pension », la pension de retraite (*ouderdomspensioen*), la pension de survie (*nabestaandenpensioen*)⁴ et la pension d'invalidité (*arbeidsongeschiktheidspensioen*). La pension de retraite est financée par capitalisation⁵, ce qui veut dire que le financement commence dès l'adhésion du participant au régime. La pension de survie peut également être financée par la couverture du risque de décès⁶.
5. Un employeur doit informer un nouveau travailleur s'il lui propose de conclure un contrat de pension. Tous les types de contrats exigent qu'une prime soit due pour l'acquisition des droits futurs à une pension (partiellement versée par l'employeur et partiellement versée par l'employé)⁷.
6. Concernant le deuxième pilier, il convient en outre de préciser qu'il existe une différence entre le droit à une pension qui n'a pas encore pris cours (*pensioenaanspraak*, ci-après les « droits futurs à une pension ») et le droit à une pension qui a déjà pris cours (*pensioenrecht*, ci-après les « droits ouverts à une pension »)⁸. Un titulaire de pension (*pensioengerechtigde*) est la personne pour laquelle la pension a été ouverte.
7. Dans le troisième pilier, il est possible, sur base individuelle, de choisir un produit d'épargne-retraite, par exemple sous la forme d'une annuité, d'une assurance vie ou d'une rente bancaire. Le troisième pilier est régi par les règles du droit des

¹ Algemene Ouderdomswet, du 31 mai 1956 (Stb. 1956, 281).

² Algemene nabestaandenwet (loi générale relative aux survivants), du 21 décembre 1995 (Stb. 1995, 690) (ci-après l'« Anw »).

³ [Wet houdende regels betreffende pensioenen](#) (loi portant les règles en matière de pensions) du 7 décembre 2006 (Stb. 2006, 706) (ci-après la « Pensioenwet »).

⁴ Cette pension comprend la pension de partenaire et la pension d'orphelin.

⁵ [Article 127 de la Pensioenwet](#).

⁶ [Hoekert, W., « Commentaar op art. 127 Pensioenwet », *Tekst & Commentaar Pensioenrecht*](#), en ligne (dernière mise à jour le 2 août 2022).

⁷ [Lutjens, E., Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel XI. Pensioen](#), Wolters Kluwer, Deventer, 2019, paragrafe 7.1.

⁸ [Article 1^{er} de la Pensioenwet](#). Voir, plus particulièrement, définitions de *pensioenaanspraak* et *pensioenrecht*.

assurances privées telles que reprises dans le titre 7.17 du Code civil néerlandais⁹¹⁰ et non pas par la Pensioenwet¹¹.

I. PENSIONS DU PREMIER PILIER

A. CHANGEMENT DU RÉGIME

8. Avant l'entrée en vigueur de l'Anw, l'AWW¹² était applicable. Les droits des titulaires de pension sur le fondement de l'AWW ont été transférés à l'Anw¹³.
9. À cet égard, il convient d'indiquer que les conditions d'ouverture du droit à une pension au titre de l'Anw, qui repose sur le « principe de besoin » (*behoefteprincipe*)¹⁴, sont plus strictes que celles de l'AWW. À titre d'exemple, il convient de mentionner qu'un tel droit sur la base de l'AWW était indépendant du revenu, alors que ce droit au titre de l'Anw en est dépendant. En outre, le droit à une pension se termine, selon l'Anw, dans le cas où le titulaire de ce droit vit avec un nouveau partenaire. Cela n'était toutefois pas le cas sous le régime de l'AWW¹⁵.
10. Pour ne pas désavantager les titulaires de pension sur le fondement de l'AWW directement après l'entrée en vigueur de l'Anw, celle-ci comprend un droit transitoire, notamment dans son article 67¹⁶. En vertu de cette disposition, les pensions de tels titulaires sont (au moins pendant une certaine période) moins réduites qu'elles ne l'auraient été sous le régime régulier de l'Anw.

B. JURISPRUDENCE

11. Il existe de la jurisprudence sur la réduction des droits ouverts des pensions de survie à la suite du changement du régime applicable.
12. Dans ce cadre, il convient tout d'abord de mentionner la décision du CRvB¹⁷ du 24 janvier 2001¹⁸, qui concerne une pension de survie qui était en cours depuis le 1^{er} décembre 1985 et qui, ainsi qu'il ressort de cette décision, a été réduite¹⁹ en vertu de l'article 67 de l'Anw. Selon le CRvB, la réduction en cause ne viole pas l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le

⁹ [Burgerlijk Wetboek](#).

¹⁰ Heemskerk, M., *Pensioenrecht*, Boom, Den Haag, 2020, p. 66 et 67.

¹¹ Pour cette raison, les produits d'épargne-retraite ne sont pas pris en compte dans le cadre de la présente note de recherche.

¹² Algemene Weduwen- en Wezenwet (loi portant sur le régime général des veuves et des orphelins) du 9 avril 1959 (Stb. 1959, 139) (ci-après l'« AWW »).

¹³ Nabben, P.H.T., « Commentaar op artikel 67 – Algemene nabestaandenwet », *NDSZ Commentaar, deel Volksverzekeringen*, point 1, en ligne (dernière mise à jour le 30 mars 2022).

¹⁴ Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique), décision du 24 janvier 2001, [99/1770 Anw](#) et [99/2072 Anw](#) (ci-après le « CRvB »).

¹⁵ Nabben, P.H.T., voir note 13.

¹⁶ Nabben, P.H.T., voir note 13.

¹⁷ Cette cour d'appel est une juridiction de dernière instance.

¹⁸ Voir note 14.

¹⁹ Il ne ressort pas de la décision de quel montant ou de quel pourcentage la pension en cause a été réduite.

4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »). À cet égard, le CRvB a considéré que la pension de survie légale a, actuellement, le caractère d'une prestation de base. Dans ce contexte, il ne convient pas, selon lui, que cette prestation de base reste complètement inchangée, lorsque le survivant est en mesure de subvenir à ses propres besoins. Le CRvB souligne, à cet égard, le faible taux d'emploi des femmes à l'époque où s'appliquait l'AWW et les changements sociaux qui ont eu lieu à cet égard. Cette juridiction a estimé le fait que les modifications s'étendent également aux titulaires de pension sur le fondement de l'AWW, acceptable, également eu égard à la durée, éventuellement longue, de la pension de survie. Le CRvB a jugé que l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH ne va pas jusqu'à empêcher un État d'intervenir dans les droits (de sécurité sociale). Ainsi, une compensation complète n'est, dans ce cadre, pas nécessaire.

13. En outre, la Cour EDH a jugé, dans son arrêt du 22 septembre 2005, qu'une réduction d'une pension de survie, à la suite de l'entrée en vigueur de l'Anw, à hauteur d'environ 69 %²⁰ d'une veuve puisqu'elle vit avec un nouveau partenaire ne violait pas l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH. Selon la Cour EDH, le législateur néerlandais a pu répondre aux changements sociaux en modifiant sa compréhension des groupes vulnérables nécessitant une protection sous forme de revenus provenant de sources publiques. En ce qui concerne la position individuelle de la veuve, il semble pouvoir être déduit de l'arrêt que la Cour EDH estime déterminant que l'AWW servait notamment de protection contre la pauvreté des personnes qui ne disposaient d'aucune source socialement acceptable de subsistance de base et il ne s'est pas avéré que la veuve en cause se trouvait dans une telle position. Ainsi, il n'est pas question d'une charge individuelle excessive²¹.

II. PENSIONS DU DEUXIÈME PILIER

A. INTERDICTION DE MODIFIER DES PENSIONS ACQUISES

14. D'emblée, il convient de mentionner le principe de base inscrit à l'article 20 de la Pensioenwet. Cette disposition interdit, en principe, de modifier, en cas de modification d'un contrat de pension, les droits futurs à une pension acquis avant la date de la modification du contrat, sauf dans les cas traités ci-après aux points 16 et 17²². Selon la jurisprudence et la doctrine, cette disposition vise également les droits ouverts à une pension²³. L'interdiction concerne tant les pensions de retraite que les pensions de réversion et porte sur tout type de contrat de pension.
15. Cela étant, l'interdiction concernée ne couvre pas, en cas d'un contrat sur le principe de la cotisation définie, les éventuelles baisses de la valeur des investissements. Elle ne s'applique pas non plus aux pensions de survie financées par couverture du risque de décès²⁴.

²⁰ Heemskerk, M., voir note 10, p. 259.

²¹ Cour EDH, 22 septembre 2005, Goudswaard-van der Lans c. Pays-Bas, [n° 75255/01](#).

²² [Article 20 de la Pensioenwet](#).

²³ Voir, en ce sens, Gerechtshof Amsterdam (cour d'appel d'Amsterdam), arrêt du 31 mai 2015, [ECLI:NL:GHAMS:2011:BR4484](#), point 3.7 ; ainsi que Heemskerk, M., voir note 10, p. 254.

²⁴ [J.R. Wirschell, « Commentaar op art. 20 PW », Tekst & Commentaar Pensioenrecht](#), en ligne (dernière mise à jour le 2 août 2022).

B. EXCEPTIONS : RÉDUCTION²⁵

16. En vertu de l'article 134, paragraphe 1, de la Pensioenwet²⁶²⁷, un fonds de pension peut exclusivement diminuer des droits futurs à une pension et des droits ouverts à une pension au cas où :
- eu égard au taux stratégique de couverture, il ne satisfait pas aux conditions en matière de fonds propres minimaux requis ou aux conditions en matière de fonds propres requis ;
 - il n'est pas en mesure d'y satisfaire dans un délai raisonnable sans porter atteinte de manière disproportionnée aux intérêts des affiliés, des anciens affiliés, des bénéficiaires de pensions déjà ouvertes ou des autres bénéficiaires, et
 - tous les autres outils de gestion disponibles, à l'exception de la politique d'investissement, ont été déployés dans un plan de redressement.
17. Cette possibilité n'est envisagée que comme une mesure de dernier recours²⁸. Lorsqu'un fonds de pension décide de réduire les pensions, il doit respecter la norme selon laquelle les intéressés peuvent se voir représentés de manière équilibrée en vertu de l'article 105, paragraphe 2, de la Pensioenwet²⁹. Cela veut dire que les mesures pour combler le déficit d'un fonds de pension ne peuvent pas être imposées (trop) unilatéralement à un groupe spécifique d'intéressés. La loi ne contient cependant pas de normes spécifiques qui définissent l'équilibre par rapport à la réduction des pensions.

C. JURISPRUDENCE CONCERNANT LA RÉDUCTION DES PENSIONS

18. Le juge néerlandais s'est prononcé, à quelques reprises, sur la possibilité de réduire les droits ouverts à une pension. Même si une réduction des droits ouverts à une pension ne semble encore jamais avoir été jugée illégale, la jurisprudence

²⁵ Il existe également une exception à l'interdiction prévue à l'article 20 de la Pensioenwet dans le cas d'un transfert de valeur individuel ou collectif au titre de l'article 76, 78 ou 83 de la Pensioenwet. Un transfert de valeur (*waardeoverdracht*) est défini comme tout acte utilisant la valeur des droits futurs à une pension et des droits ouverts à une pension pour des autres droits futurs à une pension ou droits ouverts à une pension au sein du même ou d'un autre organisme de prestations de retraite (*pensioenuitvoerder*) ou pour les mêmes droits futurs à une pension et des droits ouverts à une pension au sein d'un autre organisme de prestations de retraite. Dans le cas d'un tel transfert de valeur, les droits futurs à une pension et les droits ouverts à une pension ne restent pas nécessairement égaux, pourtant actuariellement équivalents (*actuarieel gelijkwaardig*). Cela veut dire que la valeur de tous les droits de ceux qui ont droit à une pension et de ceux qui ont droit à une pension déjà ouverte pris ensemble doit, avant et après le transfert, être égale. Au niveau individuel, un tel transfert de valeur peut entraîner une réduction de ces droits. Or, comme il n'y pas de jurisprudence sur ces dispositions, la réduction des pensions à la suite d'un transfert de valeur n'a pas été examinée plus en détail.

²⁶ [Article 134, paragraphe 1, de la Pensioenwet](#).

²⁷ Voir également [article 129, paragraphe 1](#), de la Wet houdende nieuwe regeling voor verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling (loi portant sur le nouveau régime d'affiliation obligatoire à un régime de pension professionnel) du 6 octobre 2005 (Stb. 2005, 526, ci-après la « Wvb »), qui prévoit les règles concernant les régimes de pension professionnels que la Pensioenwet prévoit pour tous les autres régimes de pension. Cette disposition constitue le reflet de l'article 134 de la Pensioenwet.

²⁸ [Kamerstukken II 2014/15, 33972, n° 3, p. 47](#).

²⁹ [Article 105, paragraphe 2, de la Pensioenwet](#) et Lutjens, E., voir note 7, paragraphe 9.7.

sous-mentionnée contient des éléments à l'aide desquels des recours visant à l'annulation d'une décision de réduction sont traités.

19. Dans ce cadre, il convient tout d'abord de mentionner que le rechtbank Midden-Nederland (tribunal des Pays-Bas du Centre) a jugé, dans sa décision du 29 octobre 2014, que la réduction de la pension d'un retraité par un fonds de pension, sur le fondement de l'article 134 de la Pensioenwet, de 3,4 %, n'était pas illégale. En ce qui concerne l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH, cette juridiction a considéré, en premier lieu, que cet article protège contre les actes des autorités publiques, dont le fonds de pension en cause ne relève pas³⁰. En second lieu, elle a jugé que la réduction ne constitue pas une infraction à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH. En l'occurrence, la réduction a été, premièrement, prévue par la loi et elle est, deuxièmement, nécessaire car le fonds de pension ne disposait pas, en temps utiles, des fonds propres minimaux requis. Troisièmement, la réduction concernée n'impose pas de charge disproportionnée à l'égard du retraité, étant donné que la décision de réduction conduit à la baisse de la pension brute mensuelle du retraité de 22,01 euros³¹. Quant à l'article 105, paragraphe 2, de la Pensioenwet, le tribunal a dit pour droit que le fonds de pension a suffisamment étayé que la réduction uniforme pour les participants actifs au fonds de pension et les retraités est équilibrée³².
20. Ensuite, le juge des référés du rechtbank Zeeland-West-Brabant (tribunal de Zeeland-West-Brabant) a, dans sa décision du 1^{er} décembre 2016, provisoirement conclu que la réduction de la pension d'un retraité, sur le fondement de l'article 129 de la Wvb³³, de 2 % au maximum ne constitue pas une violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH. Selon ce tribunal, l'infraction est prévue par la loi, peut servir un intérêt généralement légitime et n'est, en l'espèce, pas disproportionnée³⁴.
21. Par ailleurs, il convient de mentionner la décision du Gerechtshof Amsterdam (cour d'appel d'Amsterdam) du 14 février 2017, dans laquelle il s'est prononcé sur la légalité des réductions, à deux reprises différentes, des droits ouverts à une pension de 4 % et 3,4 % d'un retraité (ci-après les « réductions contestées »), qui a abouti à une réduction totale de ces droits de 10,4 %. Les réductions contestées ne s'appliquent qu'aux travailleurs et retraités des (anciens) employeurs n'ayant pas effectué, au profit de ces travailleurs et retraités, un versement volontaire supplémentaire en raison des fonds propres insuffisants du fonds de pension en cause. Selon le Gerechtshof Amsterdam, l'équilibre visé à l'article 105, paragraphe 2, de la Pensioenwet ne signifie pas qu'une réduction des pensions ne peut avoir lieu de manière différenciée. Il a déclaré que le fonds de pension a, en réduisant les droits ouverts à une pension du requérant à un montant supérieur par rapport aux droits ouverts à une pension des titulaires de pension des employeurs qui ont effectué un versement supplémentaire, respecté cet équilibre. Il n'est pas

³⁰ Selon cette juridiction, les autorités publiques sont des institutions exerçant des fonctions publiques qui leur sont conférées par la loi. L'adhésion au fonds de pension en cause n'est, toutefois, pas obligatoire.

³¹ Rechtbank Midden-Nederland (tribunal des Pays-Bas du Centre), décision du 29 octobre 2014, [ECLI:NL:RBMNE:2014:7697](#), point 3.3.

³² Voir note 31, point 3.4.

³³ Voir note 27. Voir également note 13.

³⁴ Rechtbank Zeeland-West-Brabant (tribunal de Zeeland-West-Brabant), décision du juge des référés du 1^{er} décembre 2016, [ECLI:NL:RBZWB:2016:8093](#), points 3.8.4.2 et 3.8.4.3.

nécessaire que les versements supplémentaires volontaires de quelques employeurs bénéficient à tous les participants au fonds de pension³⁵.

22. Dans sa décision du 16 avril 2019, le Gerechtshof Den Haag (cour d'appel de La Haye)³⁶ a jugé qu'il n'a pas été établi que, en réduisant les droits futurs à une pension et les droits ouverts à une pension des travailleurs, des participants inactifs au fonds de pension et des retraités d'un pourcentage égal (à savoir 6,3 %), les intérêts des requérants (des retraités) n'ont pas été mis en balance de manière équilibrée. Concernant l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH et l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), cette juridiction indique que la possibilité de réduire les droits ouverts à une pension est explicitement prévue à l'article 134 de la Pensioenwet et que la réduction en cause était nécessaire. Dans ce contexte, selon le Gerechtshof Den Haag, les requérants n'ont pas suffisamment démontré que leurs droits ouverts à une pension ont été, contrairement à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH et à l'article 17 de la Charte, réduits de manière illicite (disproportionnée)³⁷.
23. Bien qu'il ne semble pas y avoir de jurisprudence pertinente sur l'article 83 de la Pensioenwet, il pourrait encore être utile de mentionner l'arrêt ci-dessous, qui a également traité l'article 134 de la Pensioenwet.
24. Dans son arrêt du 20 décembre 2019, le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême) a confirmé³⁸ l'arrêt du Gerechtshof Den Haag (Cour d'appel de La Haye) du 8 mai 2018³⁹, dans lequel ce dernier s'est penché sur une situation dans laquelle les droits à une pension de retraite déjà ouverte ont été réduits de 6,3 % après un transfert de valeur collectif d'un assureur à un fonds de pension au titre de l'article 83 de la Pensioenwet. Dans ce cadre, le Gerechtshof Den Haag a jugé qu'il incombait au fonds de pension d'informer le retraité de la possibilité que ses droits ouverts à une pension soient réduits en vertu de l'article 134 de la Pensioenwet, étant entendu que l'assureur ne disposait pas de cette possibilité. Selon le Gerechtshof Den Haag, le fonds de pension n'a, dans sa lettre sur le transfert de valeur collectif au requérant, que mentionné des arguments indiquant qu'il n'y a avait aucune raison de contester le transfert de valeur collectif, ce que le requérant n'a pas fait⁴⁰.

³⁵ Gerechtshof Amsterdam (cour d'appel d'Amsterdam), décision du 14 février 2017, [ECLI:NL:GHAMS:2017:550](#), point 3.4.5.

³⁶ Gerechtshof Den Haag (cour d'appel de La Haye), décision du 16 avril 2019, [ECLI:NL:GHDHA:2019:1124](#), points 18 et 19.

³⁷ La formulation employée par le Gerechtshof Den Haag (cour d'appel de La Haye) n'est pas très concrète et est très casuistique. Elle conclut, en néerlandais : « Alles afwegende is het hof van oordeel dat **niet aannemelijk** is geworden dat bij de kortingsbesluiten van PMT **geen** sprake is geweest van een evenwichtige belangenafweging » (point 18) et « Tegen deze achtergrond hebben appellanten **onvoldoende gesteld** om te kunnen concluderen dat PMT – in strijd met art. 1 Eerste Protocol en/of art. 17 EU Handvest – op onrechtmatige (disproportionele) wijze hun pensioenrechten hebben gekort » (point 19).

³⁸ Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême), arrêt du 20 décembre 2019, [ECLI:NL:HR:2019:2035](#).

³⁹ Gerechtshof Den Haag (cour d'appel de La Haye), arrêt du 8 mai 2018, [ECLI:NL:GHDHA:2018:958](#), notamment les points 3.7 à 3.11.

⁴⁰ Il s'agit de l'utilisation de son droit de veto, voir supra, point 16.

CONCLUSION

25. Au vu de ce qui précède, il peut, quant au premier pilier, être conclu qu'à la suite d'un changement du régime prévoyant une pension légale de survie, des droits ouverts à une pension en vertu de l'AWW de certains groupes de personnes ont été réduits sur la base de l'Anw. Tant le CRvB que la Cour EDH ont examiné la légalité de telles réductions concrètes à la lumière de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH.
26. En ce qui concerne le deuxième pilier, il existe, en principe, une interdiction de modifier, en cas de changement dans un contrat de pension, les droits futurs à une pension acquis jusqu'à la date à laquelle le contrat est modifié. Une réduction sur la base de l'article 134 de la Pensioenwet est, toutefois, exclue. L'article 134 de la Pensioenwet prévoit, dans des cas définis par cette disposition, la possibilité pour un fonds de pension de diminuer des droits ouverts à une pension.
27. Aucune jurisprudence dans laquelle ces dispositions ont été déclarées dépourvues d'effets ou inapplicables n'a pu être identifiée. Toutefois, il existe des décisions judiciaires dans lesquelles la légalité des décisions prévoyant une réduction des droits ouverts à une pension dans des cas concrets a été examinée. Ces décisions montrent que la légalité des décisions de réduction des droits ouverts à une pension est notamment examinée à l'aune de la norme selon laquelle les intéressés peuvent se voir représentés de manière équilibrée telle que visé à l'article 105, paragraphe 2, de la Pensioenwet ainsi qu'à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH (et l'article 17 de la Charte).

[...]

INTRODUCTION

1. La présente contribution est consacrée à l'analyse de la réglementation nationale polonaise et la jurisprudence concernant les modifications à la baisse des pensions devenues exigibles ou en cours de liquidation.
2. Elle vise, premièrement, à présenter le régime général des pensions et la possibilité de réduire le montant de la pension. Deuxièmement, elle a pour but d'examiner les autres lois existantes, ainsi que des situations spécifiques. Enfin, cette contribution se penche sur l'examen de la jurisprudence des juridictions polonaises en la matière.

I. CADRE JURIDIQUE

A. LE RÉGIME GÉNÉRAL

3. À titre liminaire, il convient d'observer que, s'agissant du régime général des pensions de retraite¹, le législateur polonais ne prévoit pas, en principe, la possibilité de réduire le montant de la pension.
4. La loi sur les retraites ne contient qu'un seul chapitre relatif à la suspension ou à la réduction des prestations de retraite (articles 103 à 106). Or, ce sont principalement les dispositions dudit chapitre qui régissent les limites légales de revenus pour les personnes qui n'ont pas encore atteint l'âge prévu pour bénéficier de la pension de retraite ou qui ne remplissent pas certaines des autres conditions (telles que la cessation de l'activité professionnelle).
5. L'examen des modifications apportées à la loi sur les retraites permet de conclure qu'aucune des modifications apportées au régime général des pensions de retraite n'a été introduite au détriment des affiliés et qu'en fait, très souvent, les dispositions modificatives comprenaient la mention « si cela est avantageux pour le pensionné » ou « ne peut pas être inférieur au montant précédemment applicable »².

B. LES AUTRES LOIS

6. Outre le régime général des pensions de retraite, il convient de mentionner une exception particulière, à savoir la modification de la loi sur le régime de retraite

¹ Sur la base de l'ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (loi sur les prestations de vieillesse et d'invalidité du fonds de sécurité sociale), du 17 décembre 1998 ([Dz. U. de 2022, position 504, texte consolidé](#)) (ci-après la « loi sur les retraites »).

² Par exemple, dans l'article 25a, paragraphe 2a, l'article 174, paragraphe 9a, et l'article 24a, paragraphe 6, de la loi sur les retraites (voir note 1).

des fonctionnaires³, en vertu de laquelle les pensions et certaines autres prestations pour les anciens fonctionnaires de la République Populaire de Pologne (de 1944 à 1989, ci-après la « PRL ») ont été réduites. Cette modification a notamment introduit deux règles principales, selon lesquelles, en premier lieu, les années de service au profit de la PRL ont été recalculées à 0 % de la base de calcul, et, en second lieu, le montant de la pension de ces personnes a été réduit au montant mensuel de la pension moyenne versée par le Zakład Ubezpieczeń Społecznych (organisme d'assurance sociale, ci-après le « ZUS »).

II. JURISPRUDENCE

A. LE TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY (COUR CONSTITUTIONNELLE)

7. En 2014, la réforme des fonds de pension ouverts a eu lieu, impliquant le transfert de certains actifs au ZUS⁴. Les dispositions de cette loi ont été examinées par le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), à la lumière des principes de protection de la confiance du citoyen envers l'État et envers la législation qu'il adopte, de proportionnalité, de protection des droits acquis et de non-rétroactivité des lois. Dans son arrêt⁵, le Trybunał Konstytucyjny a estimé que la protection des droits des assurés doit être adaptée à la situation dans laquelle ils se trouvent. S'agissant des personnes dont la pension est déjà exigible ou en cours de liquidation, ces changements ne peuvent pas porter sur les conditions d'octroi de ce droit, alors qu'il est permis de modifier les conditions de valorisation des prestations ou les modalités de leur paiement. Pour le reste, ils sont protégés par le principe de la protection des droits acquis. En revanche, en ce qui concerne les personnes qui n'auront un droit à pension qu'à l'avenir, le législateur peut apporter des modifications plus importantes, à condition que cela ne conduise pas à l'abolition complète du droit aux prestations.
8. S'agissant de la modification de l'une condition d'octroi d'une pension, découlant de l'article 103a de la loi sur les retraites⁶, le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), a déclaré, dans sa décision⁷, que, dans la mesure où elle

³ L'ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (loi modifiant la loi sur le régime de retraite des fonctionnaires de la police, de l'Agence de sécurité intérieure, de l'Agence du renseignement extérieur, du Service de contre-espionnage militaire, du Service de renseignement militaire, du Bureau central de lutte contre la corruption, du Corps des gardes-frontières, du Bureau de la protection du gouvernement, du Service d'incendie de l'État et de l'Administration pénitentiaire, ainsi que de leurs familles), du 16 décembre 2016 ([Dz. U. de 2016, position 2270](#)) (ci-après la « loi de 2016 »).

⁴ Modification par l'ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (loi relative à la modification de certaines lois dans le cadre de la fixation des principes de paiement des pensions à partir des fonds accumulés dans les fonds de pension ouverts), du 6 décembre 2013 ([Dz. U de 2013, position 1717](#)).

⁵ Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), arrêt du 4 novembre 2015, [K 1/14](#).

⁶ Il ressort de l'article 103a de la loi sur les retraites, introduit le 1^{er} janvier 2011, que le droit à une pension de retraite pour les pensionnés ayant atteint l'âge de la retraite est suspendu sans cessation préalable de la relation de travail avec l'employeur pour lequel ils travaillent, directement avant la date d'ouverture du droit à la pension fixée par décision de l'autorité chargée des pensions.

⁷ Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), arrêt du 13 novembre 2012, [K 2/12](#).

s'appliquait à des personnes qui avaient droit à une pension de retraite avant le 1^{er} janvier 2011, elle était incompatible avec le principe de protection de la confiance du citoyen envers l'État et envers la législation qu'il adopte, découlant de l'article 2 de la Constitution⁸.

9. Le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) a été invité trois fois à examiner la constitutionnalité des dispositions de la loi de 2016⁹. À ce jour, il a rendu une décision le 16 juin 2021¹⁰, dans une affaire qui concernait la réduction du montant de la pension d'invalidité d'un ancien fonctionnaire de police. Le Trybunał Konstytucyjny a jugé que les dispositions en question sont compatibles avec les articles 2 et 67, paragraphe 1, lus en combinaison avec l'article 31, paragraphe 3, de la Constitution¹¹, en considérant que le fait que l'ancien fonctionnaire de la PRL soit privé de toute prestation ou que le montant de la prestation d'invalidité soit moins favorable que le montant du régime général porterait atteinte à l'essence du droit à la sécurité sociale. Si la pension de retraite est réduite au montant de la pension moyenne, cette situation n'existe pas.
10. Deux autres affaires, faisant suite à des questions soulevées par la section du Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie) traitant des recours contre les décisions de réduction des pensions des anciens fonctionnaires de la PRL, sont toujours pendantes devant le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle)¹². En 2018, il a été saisi d'une affaire concernant la conformité des dispositions de la loi de 2016¹³, sur la base desquelles la pension d'un ancien fonctionnaire de la PRL a été réduite. Dans cette affaire, le requérant devant le Sąd Okręgowy w Warszawie fait valoir, entre autres, une violation des principes de protection des droits acquis, de confiance du citoyen envers l'État et envers la législation qu'il adopte, et de non-rétroactivité des lois. La seconde affaire¹⁴ porte sur la réduction du montant de la pension de survie, dans le contexte de la possibilité d'un traitement inégal des personnes ayant droit à une pension de survie par rapport à celles qui bénéficient de la prestation, pour les fonctionnaires qui ont commencé leur service après le 31 juillet 1990. Cependant, après que le prononcé de l'arrêt dans l'une de ces affaires a été reporté en 2020, les nouvelles dates du prononcé des arrêts n'ont pas encore été déterminées.

⁸ En vertu de l'article 2 de la Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Constitution de la République de Pologne), du 2 avril 1997 ([Dz. U. de 1997, n° 78, position 483](#)) : « La République de Pologne est un État de droit démocratique, mettant en œuvre les principes de la justice sociale ». Cet article est à l'origine de nombreux principes d'un État de droit démocratique, entre autres, le principe de protection de la confiance du citoyen envers l'État et envers la législation qu'il adopte (confiance légitime).

⁹ Voir note 3.

¹⁰ Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), arrêt du 16 juin 2021, [P 10/20](#).

¹¹ L'article 67, paragraphe 1, de la Constitution concerne le droit à la sécurité sociale en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'invalidité et après l'âge du départ à la retraite. En vertu de l'article 31, paragraphe 3, de la Constitution, les restrictions des libertés et des droits constitutionnels sont admises si elles sont nécessaires et prévues par la loi.

¹² Dans ces deux affaires, le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) est censé évaluer la compatibilité des dispositions de la loi de 2016 avec l'article 2 (voir note 3), l'article 30 (dignité humaine), l'article 32, paragraphes 1 (égalité devant la loi) et 2 (interdiction de discrimination), et l'article 67, paragraphe 1 (voir note 11), lus en combinaison avec l'article 31, paragraphe 3 (voir note 11), de la Constitution.

¹³ Affaire pendante devant le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), [P 4/18](#).

¹⁴ Affaire pendante devant le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), [P 16/19](#).

B. LE SĄD NAJWYŻSZY (COUR SUPRÊME)

11. En l'absence de décisions du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) dans les affaires susmentionnées, le Sąd Najwyższy (Cour suprême) est toujours saisi de nombreux pourvois en cassation, formés par d'anciens fonctionnaires de la PRL ou par des bénéficiaires de la pension de survie.
12. Dans ce contexte, le Sąd Najwyższy (Cour suprême) a récemment rendu un arrêt¹⁵, dans lequel il a jugé contraires au principe de proportionnalité les dispositions permettant de réduire le montant de la pension de retraite (en l'espèce, de plus de la moitié) afin qu'il corresponde au montant de la prestation moyenne. Bien qu'il ait confirmé la règle selon laquelle chaque année de service au profit de la PRL a été recalculée à 0 % de la base de calcul, il a fortement contesté la réduction de la pension de retraite au montant mensuel de la pension moyenne versée par le ZUS, indépendamment de la durée et de la nature de ce service.

C. LES AUTRES JURIDICTIONS

13. Les autres juridictions statuent dans le même sens que le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle). Ainsi, par exemple, le Sąd Apelacyjny w Katowicach (cour d'appel de Katowice)¹⁶ a considéré que le législateur était en droit d'introduire une réglementation réduisant le montant des prestations de retraite pour la période de service au profit de la PRL, car le droit à la sécurité sociale découlant de la Constitution est fixé par le régime général des pensions et non par les systèmes préférentiels, par exemple pour les fonctionnaires. Selon cette juridiction, bien qu'il ait considéré que le droit à des prestations d'un montant disproportionnellement plus élevé a été acquis de manière injuste, le législateur n'a pas laissé les anciens fonctionnaires sans moyens de subsistance, en leur garantissant un minimum social.

CONCLUSION

14. En conclusion, il apparaît que, en Pologne, les prestations sociales bénéficient d'un niveau élevé de protection, et que le législateur polonais n'a pas opté, en principe, pour une modification du régime de pension qui conduirait à une réduction du montant de la pension de retraite. Toutefois, comme le montre l'exemple de la loi de 2016¹⁷, il existe des dispositions applicables aux pensions exigibles ou en cours de liquidation. Cependant, la jurisprudence abondante dans ce type d'affaires, résultant de nombreux recours d'anciens fonctionnaires de la PRL, ne permet pas de tirer des conclusions uniformes.

[...]

¹⁵ Sąd Najwyższy (Cour suprême), arrêt du 16 mars 2023, [II USKP 120/22](#). Dans cet arrêt, le Sąd Najwyższy estime que la disposition de la loi de 2016 introduisant la réduction de la pension de retraite au montant mensuel de la pension moyenne versée par le ZUS est contraire à l'article 2 (voir note 8), l'article 32, paragraphes 1 et 2 (voir note 12), l'article 64 (droit de propriété, autres droits de propriété et droit d'héritage), et l'article 67, paragraphe 1 (voir note 11), de la Constitution.

¹⁶ Sąd Apelacyjny w Katowicach (cour d'appel de Katowice), arrêt du 28 octobre 2022, [III AUa 620/21](#).

¹⁷ Voir note 3.

INTRODUCTION

1. En réponse à la récente situation d'urgence économique à laquelle un grand nombre d'États membres de l'Union ont été confrontés, le gouvernement portugais a adopté, pour des raisons de viabilité économique, des mesures législatives visant la réduction des dépenses publiques¹, parmi lesquelles des mesures qui imposaient une réduction du montant des pensions.
2. En effet, dans le cadre du protocole d'accord sur les conditions de la politique économique du 17 mai 2011, entre, d'une part, l'État portugais et, d'autre part, la mission conjointe de la Commission européenne, du Fonds monétaire international et de la Banque centrale européenne, le gouvernement portugais a adopté plusieurs mesures de réduction des dépenses publiques. Dans le cadre de la présente note, il convient, en particulier, de citer les mesures suivantes :
 - la loi de finances de 2013², qui a notamment établi la suspension partielle du paiement de l'indemnité de vacances pour les retraités (article 77) et une version majorée de la contribution extraordinaire de solidarité (CES) déjà existante (article 78), sur laquelle le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) s'est prononcé dans l'arrêt du 5 avril 2013, n° 187/13³;
 - le décret de l'Assemblée de la République du 11 novembre 2013, n° 187/XII⁴, qui visait la convergence du régime de pensions des fonctionnaires publics avec le régime général de pensions de la Sécurité sociale, a prévu la réduction des pensions de 10 % [article 7, paragraphe 1, sous a) et c)] et un changement de la formule de calcul de pensions [article 7, paragraphe 1, sous b) et d)], sur lequel le Tribunal Constitucional s'est prononcée dans l'arrêt n° 862/13, du 19 décembre 2013⁵ ; et
 - la loi de finances de 2014⁶, qui a réformé les méthodes de calcul et de réduction des pensions de survie (article 117) et prévu la suspension du paiement des compléments de pension relatifs aux entreprises du secteur public qui ont enregistré des résultats négatifs (article 75), et qui a été soumise à l'appréciation du Tribunal Constitucional par l'arrêt n° 413/14, du 30 mai 2014⁷.

¹ Certaines de ces mesures ont été attaquées devant le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle). L'ensemble des décisions y afférentes ont été désignées sous le nom de « jurisprudence de crise » (voir infra, point 2, tableau résumant la jurisprudence citée dans cette note).

² [Lei n.º 66-B/2012](#), de 31 de dezembro, lei que aprova o Orçamento do Estado para 2013 (loi n° 66-B/2012, du 31 décembre 2012, portant approbation du budget de l'État pour l'année 2013) (*Diário da República*, 1^{re} série, n° 252, du 31 décembre 2012) (ci-après la « loi de finances de 2013 »).

³ Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), arrêt du 5 avril 2013, [n° 187/13](#), points 54 à 68 et 69 à 83.

⁴ Assembleia da República (Assemblée de la République), décret du 11 novembre 2013, [n° 187/XII](#).

⁵ Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), arrêt du 19 décembre 2013, [n° 862/13](#).

⁶ [Lei n.º 83-C/2013](#), de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2014 (loi n° 83-C/2013, du 31 décembre 2013, portant approbation du budget de l'État pour l'année 2014) (*Diário da República*, 1^{re} série, n° 252, du 31 décembre 2013) (ci-après la « loi des finances de 2014 »).

⁷ Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), arrêt du 30 mai 2014, [n° 413/14](#).

Pensions exigibles ou en cours de liquidation - Portugal						
Loi		Objet	Jurisprudence	Sens de la décision	Motifs de la décision	Critères de décision
Loi de finances de 2013	Article 77	Suspension partielle du paiement de l'indemnité de congés pour les retraités	Arrêt du 5 avril 2013, n° 187/13 (points 54 à 68) ¹	Déclaration d'inconstitutionnalité	Violation des principes d'égalité, de proportionnalité et de protection de la confiance légitime	• Droit acquis • Absence de justification pour un traitement différencié (qui se manifeste par l'absence de lien direct avec l'intérêt public et l'impossibilité d'établir un critère de comparaison avec les travailleurs actifs)
	Article 78	Contribution extraordinaire de solidarité (CES) - Réduction des pensions par l'application de taux supplémentaires de 15 % et de 40 %	Arrêt du 5 avril 2013, n° 187/13 (points 69 à 83) ²	Déclaration de non-inconstitutionnalité	Ne constitue pas une violation évidente du principe de protection de la confiance légitime	• Caractère exceptionnel et temporaire de la mesure • Exigences du programme d'assistance économique et financière(PAEF) • Absence d'alternatives • Applicables aux pensions particulièrement élevées laissant encore une marge considérable de revenu disponible
Décret n° 187/XII (Convergence des pensions) ³	Article 7, paragraphe 1, sous a) et c), Personnes inscrites avant le 31/08/1993, qui ont pris leur retraite avant le 31/12/2005	Réduction de 10 % des pensions de retraite et d'invalidité d'un montant mensuel brut supérieur à 600 €	Arrêt du 19 décembre 2013, n° 862/13 ⁴	Déclaration d'inconstitutionnalité	Violation du principe de confiance légitime (caractère disproportionné)	Du point de vue de la durabilité du système public des pensions et de la justice intergénérationnelle, la remise en cause des droits à la retraite déjà constitués ne s'oppose pas à la baisse des pensions. Toutefois, une telle mesure devrait être fortement appuyée par une solution systémique, structurée, destinée à atteindre efficacement les trois objectifs suivants : la pérennité du système public de retraites, l'égalité proportionnelle, et la solidarité intergénérationnelle, ce qui ne se vérifie pas dans le cas d'espèce [le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a considéré que cette mesure ne contribuait pas à une réelle convergence des pensions, et visait uniquement à réduire la dépense publique].
	Article 7, paragraphe 1, sous b) et d) Personnes inscrites avant le 31/08/1993, qui ont pris leur retraite après 1/01/2006	Recalcul d'une partie des pensions de retraite et d'invalidité d'un montant mensuel brut supérieur à 600 €				
Loi de finances de 2014	Article 117	Nouvelles méthodes de calcul et imposition d'une réduction des pensions de survie cumulées avec d'autres pensions (limitation du cumul des pensions)	Arrêt du 30 mai 2014, n° 413/14 ⁵	Déclaration d'inconstitutionnalité	Violation du principe d'égalité	Absence de fondement justifiant le traitement différencié de positions juridiquement semblables Introduction de différences de régime injustifiées
	Article 75	Suspension du paiement des compléments de pension dans les entreprises du secteur public qui ont présenté des résultats nets négatifs au cours des trois derniers exercices		Déclaration de non-inconstitutionnalité	Inexistence d'une situation de confiance légitime à protéger. Les raisons d'intérêt public sous-jacentes à la réglementation sont en mesure de justifier la suspension du paiement des suppléments de pension.	Si l'autofinancement économique et financier de l'entreprise qui attribue les compléments de pension cesse, l'attribution desdits compléments doit également cesser jusqu'à ce que l'entreprise retrouve la capacité de financer ses activités de production courantes.
¹ Voir note 4. ² Voir note 3. ³ Voir note 3. ⁴ Voir note 5. ⁵ Voir note 7.						

3. Étant entendu que, selon une jurisprudence constante du Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle)¹, le législateur dispose d'une large marge de manœuvre en ce qui concerne la modification du régime relatif aux droits des futurs pensionnés², notamment quant au changement des conditions requises ou à la modification des règles de calcul³, la question qui nous intéresse ici concerne les droits acquis, c'est-à-dire les droits des citoyens ayant définitivement acquis le droit à une pension de retraite, dont le contenu est déjà parfaitement déterminé par les normes juridiques en vigueur au moment de leur départ en retraite.
4. La présente note de recherche a donc pour objectif de présenter, dans le système portugais, le cadre juridique et la réponse jurisprudentielle du Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), relatifs à des propositions législatives qui ont déterminé une réduction des pensions en cours de liquidation ou devenues exigibles, c'est-à-dire une réduction qui affecte des droits qui sont consolidés dans le patrimoine des ayants droit.

I. LE FONDEMENT CONSTITUTIONNEL DU DROIT À UNE PENSION DE RETRAITE

A. LE DROIT À LA PENSION – CADRE CONSTITUTIONNEL

5. Dans le cadre constitutionnel portugais, même en supposant que les pensions de retraite ont une dimension patrimoniale, leur protection s'inscrit dans le contexte de la protection des droits économiques et sociaux, en vertu d'une norme constitutionnelle spécifique, consacrée au droit à la sécurité sociale, qui comprend notamment le droit à une pension. En outre, le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a constaté que, dans le système de sécurité sociale portugais, « il n'existe pas de lien direct entre la pension perçue par le bénéficiaire et le montant des contributions versées au cours de sa vie professionnelle, dans la mesure où ce système ne repose pas sur un système individuel par capitalisation, mais sur un système par répartition, ce qui détermine que les retraités actuels perçoivent des pensions financées par les contributions des travailleurs en activité et leurs employeurs. Les pensions de retraite actuellement versées ne peuvent donc pas être considérées comme correspondant au remboursement des contributions versées par le bénéficiaire par le passé. »

¹ Le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a déclaré à plusieurs reprises, dans cette ligne générale, que « les contribuables des systèmes de sécurité sociale n'ont aucune attente légitime à avoir dans le maintien du statu quo actuel en matière de pensions » (voir arrêt [n° 423/16](#) du 6 juillet 2016, qui cite, entre autres, l'arrêt du 10 février 1999, [n° 99/99](#), l'arrêt du 19 décembre 2002, [n° 509/02](#), l'arrêt du 9 mai 2006, [n° 302/06](#), et l'arrêt du 1^{er} juillet 2008, [n° 351/08](#)).

² À cet égard, le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a jugé que « la reconnaissance du droit à la pension et de la protection spécifique dont il bénéficie n'exclut pas, en principe, la possibilité de réduire le montant effectif de la pension. Ce qui est garanti par la Constitution, c'est le droit à la pension, et non le droit à un certain montant à titre de pension, ce dernier résultant, certes, de l'application de critères juridiquement établis, mais ayant une valeur infra constitutionnelle » (voir Tribunal Constitucional, arrêt du 5 avril 2013, [n° 187/13](#), déclarant inconstitutionnelle la disposition prévue par l'article 77 de la loi de finances de 2013, qui a partiellement suspendu le versement de l'allocation de vacances pour les retraités et les retraitées).

³ La question examinée dans l'arrêt du Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), du 30 mai 2014, [n° 413/14](#), qui a déclaré inconstitutionnelle la norme prévue par l'article 117 de la loi de finances de 2014, qui prévoyait de nouvelles formules de calcul et de réduction des pensions de survie lorsqu'elles sont cumulées avec d'autres pensions. Le Tribunal Constitucional a jugé que la mesure en cause introduisait des différences de régime injustifiées, ce qui aurait entraîné une violation du principe d'égalité.

6. Cette disposition, de nature essentiellement économique et sociale et dépendant des prestations de tiers, bien que prévue dans la Constitution, ne bénéficie pas tout à fait de la force juridique d'application directe des droits, libertés et garanties fondamentales inscrits dans la Constitution, étant entendu qu'il appartient au législateur non seulement faire évoluer le régime par l'adoption de législation ordinaire mais aussi de procéder aux pondérations nécessaires pour assurer la viabilité du système et l'affectation équitable des ressources.
7. Il y a donc lieu de conclure que, selon une jurisprudence constitutionnelle constante, la succession de lois au cours du temps dans le domaine de la sécurité sociale n'est généralement pas susceptible d'affecter le droit à la sécurité sociale lui-même. En effet, la Constitution garantit le droit à la pension et non le droit à un certain montant à titre de pension.

B. LA PROTECTION DU DROIT À PENSION EN TANT QUE DROIT ACQUIS

8. La loi qui établit les bases du système de sécurité sociale⁴, définit les droits acquis comme étant « les droits déjà reconnus ou susceptibles d'être reconnus du fait de la réunion de toutes les conditions légales justifiant leur reconnaissance ». De ceux-ci, se distinguent les droits dits « en formation », dont la période de contribution a commencé mais n'est pas encore achevée⁵.
9. Lorsque la pension est fixée au moyen d'une procédure de vérification des conditions nécessaires et de détermination du montant de la pension, le droit à la pension du bénéficiaire a la nature d'un véritable droit subjectif, un « droit acquis », qui peut être revendiqué dans les termes exacts dans lesquels il a été reconnu⁶.
10. Dans le cas des pensions en formation, bien qu'il existe également une confiance légitime digne de protection, les futurs bénéficiaires s'attendent à d'éventuelles

⁴ [Loi n° 4/2007](#).

⁵ Voir note 4, article 66 de la [loi n° 4/2007](#), intitulé « Droits acquis et en formation », énonce, à son paragraphe 2, sous a) et b), que, « [a]ux fins du numéro précédent, sont considérés comme étant :

a) acquis, les droits qui sont déjà reconnus ou qui peuvent l'être dans la mesure où toutes les conditions légales nécessaires à leur reconnaissance ont été remplies ;

b) en formation, les droits correspondant aux périodes de cotisation et aux valeurs de rémunération enregistrées au nom du bénéficiaire ».

⁶ En ce sens, voir statut de la retraite (des fonctionnaires publics) établi par le [Decreto-Lei n.º 498/72](#), de 9 de dezembro (décret-loi n° 498/72, du 9 décembre 1972) (*Diário da República I*, série I-A, n° 285, du 9 décembre 1972), qui prévoit à son article 46 que « [p]ar son départ à la retraite, l'intéressé acquiert le droit à une pension mensuelle à vie [...] », et à son article 97, paragraphe 1, que, « [u]ne fois l'instruction de la procédure terminée, l'administration, si elle estime que les conditions nécessaires sont remplies, émettra une décision finale sur le droit à la pension de retraite et sur son montant, réglant [ainsi] définitivement la situation de l'intéressé ».

modifications des règles de calcul⁷. Toutefois, une fois qu'il a été liquidé, le droit à pension intègre, par un versement mensuel, le patrimoine du bénéficiaire. Pour cette raison, il bénéficie, dans l'ordre juridique portugais, d'une protection constitutionnelle renforcée contre toute modification législative ultérieure.

11. À cet égard, le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a estimé qu'« il semble raisonnable de soutenir que les retraités sont titulaires d'une position juridique spécialement protégée, en ce qui concerne, en particulier, le principe de la protection de la confiance [...]. Nous sommes, en effet, devant un droit déjà constitué, et constitué par des "contributions" opérés tout au long de la carrière contributive, qui est rapportée au passé comme un fait déjà accompli. Lorsque vient le moment où la vie active cesse et où le droit aux prestations devient opposable, le retraité ne dispose plus de mécanismes pour se protéger et pour adapter son propre comportement aux nouvelles circonstances, ce qui origine une situation de confiance renforcée envers la stabilité de l'ordre juridique et le maintien des règles qui ont servi à définir le contenu du droit à la pension. En revanche, la confiance dans le maintien du montant exact de la pension, fixé au moment du départ à la retraite, est légitime⁸. »
12. La protection étant donc manifestement plus élevée dans le cas des pensionnés qui sont déjà bénéficiaires d'une pension accordée, l'appréciation de la conformité constitutionnelle, en cas de réduction, dépend du résultat de sa mise en balance face au principe de sécurité juridique et de protection de la confiance, en combinaison avec le principe de proportionnalité.

II. L'APPRÉCIATION DE LA CONFORMITÉ CONSTITUTIONNELLE - LE RECOURS AUX PRINCIPES⁹

A. LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ

13. L'article 13 de la Constitution de la République portugaise¹⁰ consacre le principe d'égalité qui est, selon le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), un

⁷ Par l'article 43, paragraphe 1, du statut de la retraite, le législateur avertit que le régime de retraite volontaire « [...] est établi sur la base de la loi en vigueur à la date de réception de la demande de retraite [...] » (voir, en ce sens, Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), arrêt du 9 mai 2006, [n° 302/2006](#) (point 5), dans lequel, en analysant une modification législative de la formule de calcul des pensions, Tribunal Constitucional a déclaré qu'« [i]l ne semble [...] pas, d'emblée, que l'on puisse dire que la modification en cause en l'espèce a affecté la confiance légitime des destinataires de la loi, étant donné que, même si tel n'était pas le cas, l'on ne pourrait pas dire que la modification législative en question constituait une modification de l'ordre établi sur laquelle les destinataires des lois ne pouvaient raisonnablement pas compter - précisément parce que, comme le législateur l'a déjà précisé à l'article 43 du statut de la retraite, ils ne doivent compter sur des modifications du régime de retraite [...] que jusqu'à la date à laquelle les conditions qui donnent droit à la retraite sont remplies. »

⁸ Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), arrêt du 5 avril 2013, [n° 187/13](#), point 65, déclarant inconstitutionnelle la disposition de l'article 77 de la loi de finances 2013, qui a partiellement suspendu le versement de l'allocation de vacances pour les retraités.

⁹ Il convient de souligner le fait que les décisions du Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) ont été prises sur la base des principes, voir Coutinho, P., « [“Crise, disse ela”: a jurisprudência da crise do tribunal constitucional português – uma visão panorâmica](#) », *JULGAR* n° 34, janvier – avril 2018, et Almeida Ribeiro G., « O Constitucionalismo dos Princípios », *O Tribunal Constitucional e a Crise : Ensaio Crítico*, 2014.

principe structurant de l'État de droit. En reprenant l'idée que l'égalité de traitement doit être accordée à ce qui est essentiellement égal et que ce qui est essentiellement différent est traité différemment, le Tribunal Constitucional a déclaré que « [e]n effet, le principe d'égalité, compris comme une limite objective à la marge d'appréciation de l'activité législative, n'interdit pas à la loi d'adopter des mesures établissant des distinctions. Cependant, il interdit la création de mesures qui établissent des distinctions discriminatoires, c'est-à-dire une inégalité de traitement matériellement infondée ou sans aucune justification raisonnable, objective et rationnelle. Le principe d'égalité, en tant que principe contraignant de la loi, se traduit par une idée générale d'interdiction de l'arbitraire »¹¹.

14. L'application du principe d'égalité ne présuppose pas l'existence d'un conflit ou d'intérêts ou de biens juridiques mais la vérification d'une différenciation établie par la norme sous analyse dans la mesure où cela peut impliquer un traitement différencié entre groupes de personnes ou de situations.
15. Dans son arrêt n° 187/13, du 5 avril 2013¹², le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a analysé une règle de la loi de finances de 2013¹³, qui suspendait partiellement le paiement de l'indemnité de vacances des retraités, cette suspension étant applicable cumulativement avec la contribution extraordinaire de solidarité.
16. Ainsi, les retraités visés par la norme en cause, étaient l'objet d'une double réduction, une fois par la suspension de l'indemnité de congés et une autre fois en vertu de la contribution levée sur leurs pensions. Par conséquent, le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a jugé la norme inconstitutionnelle par violation du principe d'égalité en raison d'une discrimination des retraités de la fonction publique, notamment, par rapport au personnel actif de la fonction publique qui, s'il était également concerné par la diminution de cette indemnité, ne devait pas payer ladite contribution, ainsi que par rapport aux retraités d'autres secteurs qui étaient certes également soumis à cette dernière, mais ne voyaient pas leur indemnité de congés réduite.

B. LE PRINCIPE DE PROTECTION DE LA CONFIANCE LÉGITIME

17. S'il est vrai que la réduction des pensions déjà versées ne produira des effets qu'à l'avenir, cette réduction affecte des situations juridiques nées antérieurement - ce que la doctrine appelle la « rétroactivité apparente » ou la « rétrospectivité »¹⁴ - et, par le fait qu'elle porte atteinte à des droits acquis créés par le passé, doit être mise en balance avec le principe de protection de la confiance.

¹⁰ L'article 13 de la Constitution portugaise, intitulé « Le principe d'égalité », dispose que « 1. Tous les citoyens ont la même dignité sociale et sont égaux devant la loi. 2. Nul ne peut être avantagé, favorisé, défavorisé, privé d'un droit ou exempté de toute obligation en raison de son ascendance, de son sexe, de sa race, de sa langue, de son territoire d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique, de sa condition sociale ou de son orientation sexuelle. »

¹¹ Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), arrêt du 12 juillet 2006, [n° 437/2006](#), point 7.

¹² Voir note 3.

¹³ Voir note 2 article 77.

¹⁴ Une telle situation existe « quand la nouvelle loi ne vise à être en vigueur qu'ex nunc, bien qu'elle soit susceptible d'affecter des droits qui, bien qu'ils aient été créés dans le passé en vertu de la loi antérieure, étendent leurs effets dans le présent », Reis Novais, J., *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição*, Lisboa, AAFDL EDITORA, 2022.

18. Dans son arrêt n° 862/13, du 19 décembre 2013¹⁵, le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a rappelé que, « [s]outenu par le principe de l'État de droit démocratique, le contenu du principe de confiance a été construit par la jurisprudence, dans les appréciations et les pondérations, en tenant compte des circonstances du cas d'espèce. Au sujet de l'activité législative, le Tribunal Constitucional a caractérisé ce principe au moyen d'une formule qui a été appliquée successivement dans la jurisprudence, et qui a été structurée comme suit :

« Conformément à cette jurisprudence relative au principe de sécurité juridique dans la dimension matérielle de la confiance, pour que celle-ci soit protégée, deux conditions essentielles doivent être remplies :

a) Une déception des attentes légitimes ne sera admise que si elle constitue une modification de l'ordre juridique que les destinataires des dispositions ne sont pas raisonnablement en droit d'attendre ; et

b) Lorsqu'elle n'est pas dictée par la nécessité de sauvegarder des droits ou des intérêts protégés par la Constitution qui doivent être considérés comme supérieurs (le principe de proportionnalité, qui est explicitement consacré à l'article 18, paragraphe 2, de la Constitution en ce qui concerne les droits, les libertés et les garanties, doit être utilisé ici).

Les deux critères énoncés (qui sont également exprimés dans d'autres arrêts du Tribunal Constitucional) reposent essentiellement sur quatre exigences ou "tests" distincts. Pour qu'il y ait protection juridique constitutionnelle de la "confiance", l'État (et en particulier le législateur) doit d'abord avoir adopté un comportement susceptible de générer des "attentes de continuité" auprès des particuliers ; deuxièmement, ces attentes doivent être légitimes, fondées, et justifiées par de bonnes raisons ; troisièmement, les particuliers doivent avoir fait des projets de vie en tenant compte de la perspective de continuité du "comportement" de l'État ; enfin, il ne doit pas non plus y avoir de raisons d'intérêt général justifiant, lorsqu'elles sont mises en balance, l'absence de continuité du comportement qui est à l'origine de la situation d'attente.¹⁶ »

19. En d'autres termes, l'application de ces critères exige toujours une pondération des intérêts opposés en présence : d'une part, les attentes des particuliers quant à la continuité du cadre législatif existant et, d'autre part, les raisons d'intérêt général justifiant sa non-continuité. Les particuliers ont un intérêt à la stabilité de

¹⁵ Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), arrêt du 19 décembre 2013, [n° 862/13](#), portant sur la question de la « convergence des pensions » unifiant le régime de pensions des fonctionnaires publics avec le régime général de pensions de la Sécurité sociale. Les mesures en cause ont établi que les pensions des fonctionnaires, octroyées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, seraient, simultanément, recalculées et soumises à une réduction de 10 %.

¹⁶ Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), arrêt du 12 mars 2009, [n° 128/09](#), cité par l'arrêt n° 862/13 (voir note 5).

l'ordre juridique et des situations juridiques existantes et à cet intérêt s'oppose un intérêt général à transformer l'ordre juridique. Si les deux groupes d'intérêt et les valeurs sont reconnus sur un pied d'égalité dans le cadre constitutionnel, l'exercice de mise en balance est nécessaire pour conclure, sur la base du poids variable de chacun, ce qui devrait prévaloir¹⁷.

20. En outre, même si la réduction en cause est susceptible d'être justifiée, le principe de confiance peut exiger la mise en place de mesures transitoires. En effet, le principe de protection de la confiance se reflète aussi dans l'exigence de dispositions transitoires protégeant les droits et attentes juridiques des titulaires de pension à l'égard du changement « soudain » du régime juridique en vigueur. Il convient donc de vérifier si, même en admettant que les intérêts publics concernés puissent justifier la réduction des pensions, l'application immédiate des dispositions imposant la réduction et le nouveau calcul des pensions constituent une « mesure juste » entre le sacrifice infligé au droit à la pension (au droit à percevoir un certain montant) et le bénéfice apporté par la mesure en l'espèce, aux intérêts généraux invoqués.
21. Cela signifie que, selon le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), même s'il existe un intérêt public légitime justifiant la limitation du droit à la pension, la protection de la confiance des personnes concernées peut exiger la mise en œuvre de solutions à des degrés divers, qui atténuent l'impact soudain et inattendu de ces mesures restrictives.

C. LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

22. Lorsqu'on arrive à la conclusion que l'intérêt général justifie la modification du régime existant, il reste encore nécessaire d'apprécier si le principe de proportionnalité ne s'oppose pas à la réduction du montant des pensions, dans la mesure où celle-ci doit être jugée « appropriée », « nécessaire » et « équitable »¹⁸.
23. L'examen de la proportionnalité implique de vérifier si la mesure adoptée est adéquate pour atteindre l'objectif poursuivi et s'il existe ou non des alternatives d'efficacité équivalente qui soient viables¹⁹, ainsi que d'évaluer l'ampleur de son incidence sur les droits concernés.

¹⁷ Cet exercice consiste en une analyse de l'obligation, ou non, d'effectuer une vérification cumulative des critères dans le cadre de la pondération du principe de confiance légitime, voir Vicente, M., « [Investidores, trabalhadores do sector público, estudantes e pensionistas : quem “confia” na jurisprudência constitucional ?](#) », *e-Pública*, Vol. 5, n° 2, 2018.

¹⁸ En ce qui concerne l'application autonome du principe de proportionnalité dans les mesures de limitation des droits fondamentaux, voir De Almeida Ribeiro, G., « [Controlo judicial das restrições aos direitos sociais](#) », *e-Pública*, vol. 7, n° 3, 2020.

¹⁹ En défendant que cet examen n'implique pas une ingérence dans la pondération politique, le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a déclaré, à cet égard, dans son arrêt n° 396/11 qu'« il n'appartient pas au Tribunal Constitucional d'apprécier le bien-fondé de la stratégie suivie, ni d'entrer dans le débat sur la question de savoir si le rééquilibrage des comptes publics devrait de préférence être opéré sur le plan des recettes ou des dépenses, mais seulement d'apprécier si les solutions contestées sont arbitraires parce qu'elles pèsent de manière arbitraire et injustifiée sur une certaine catégorie de citoyens ».

CONCLUSION

24. La Constitution contient une liste détaillée de droits sociaux, notamment le droit à la pension (par voie du droit à la sécurité sociale), dont la protection peut être invoquée auprès des juridictions. Cependant, l'article 18 de la Constitution détermine que seuls les droits civils et politiques sont directement appliqués, ce qui a suscité un débat dans la doctrine et dans la jurisprudence constitutionnelle, sur la force contraignante des droits sociaux, dans le cadre des droits fondamentaux.
25. La possibilité de réduire le montant des pensions déjà versées a fait l'objet, à plusieurs reprises, d'un examen par le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle). La jurisprudence constitutionnelle plus récente, en particulier pendant la période au cours de laquelle le Portugal a bénéficié du programme d'assistance économique et financière (PAEF), s'est appuyé sur le principe de la protection de la confiance légitime. Ainsi, le Tribunal Constitucional a rejeté la validité constitutionnelle de normes qui portaient atteinte aux droits sociaux, notamment celle de la loi qui instituait une réduction de 10 % des pensions accordées aux fonctionnaires publics.
26. Dans le système juridique portugais, le recours au principe de confiance légitime suppose l'application d'une méthode qui a été développée par le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) et imposant la vérification des quatre exigences cumulatives suivantes :
 - 1) le législateur a adopté un comportement susceptible de susciter chez les particuliers des attentes de continuité ;
 - 2) ces attentes sont légitimes, justifiées et fondées sur de bonnes raisons ;
 - 3) les particuliers ont fait des projets de vie en prenant en compte la perspective de la continuité des comportements État ;
 - 4) l'existence d'un intérêt général qui, mis en balance dans le respect du principe de proportionnalité, justifie la restriction du droit des particuliers.
27. Le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a ainsi jugé inconstitutionnelles des normes imposant la réduction de pensions en liquidation, en tenant compte de la situation d'urgence financière du pays et en utilisant comme paramètres les principes fondamentaux, notamment le principe de la protection de la confiance légitime, appliqué selon une méthode développée dans sa jurisprudence.

[...]

INTRODUCTION

1. La problématique soulevée par la présente note de recherche concerne plus largement un thème actuel dans le débat national, dans la mesure où la Roumanie s'est engagée à faire, dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, une réforme du système des retraites¹. De plus, la réforme récurrente du système des retraites a conduit, au fil du temps, la juridiction constitutionnelle à encadrer parfois l'intervention du pouvoir législatif dans la matière. À cet égard, il convient de préciser que le droit à pension est consacré par l'article 47, paragraphe 2, de la Constitution de la Roumanie² (ci-après la « Constitution »), en application duquel le législateur a l'obligation d'établir les critères et les conditions d'exercice effectif du droit à la pension, y compris la modalité de calcul et d'actualisation de la pension³. Toutefois, il ressort de la jurisprudence de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) que, dans son intervention, le législateur doit respecter le principe de non-rétroactivité de la loi⁴, ainsi que les droits acquis des personnes dont les pensions sont déjà exigibles (I.).
2. Dans ce contexte, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a été appelée, à plusieurs reprises, à examiner une réglementation nationale afin d'établir si cette dernière porterait atteinte aux droits acquis établis sous l'empire de l'ancienne réglementation et sur lesquels le législateur ne pouvait intervenir à travers l'introduction de nouvelles règles. Partant, la présente contribution va, principalement, présenter la jurisprudence de la Curtea Constituțională en matière de réduction des pensions (II.). À cet égard, il convient de préciser que le législateur a parfois essayé d'atteindre une réduction à travers des moyens indirects, tels que l'imposition des pensions (III.). En outre, la jurisprudence des juridictions ordinaires fera également l'objet d'une brève présentation (IV.).

I. RESPECT DU PRINCIPE DE NON-RÉTROACTIVITÉ DE LA LOI ET DES DROITS ACQUIS

3. Par sa décision n° 375⁵, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a analysé, avant sa promulgation, la constitutionnalité d'une loi procédant à une

¹ Voir section « Key measures in reinforcing economic and social resilience » disponible sous https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-romania_fr.

² Article 47, paragraphe 2, de la Constitution, du 21 novembre 1991, amendée et complétée par la loi n° 429/2003, republiée au *Monitorul Oficial al României* n° 767 du 31 octobre 2003 (disponible sous <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/47355>). En vertu de cette disposition constitutionnelle « [I]es citoyens ont le droit à une pension, à un congé de maternité rémunéré, aux soins de santé dans les établissements sanitaires de l'État, aux prestations de chômage et à d'autres formes de sécurité sociale publiques ou privées prévues par la loi. Les citoyens ont, conformément à la loi, aussi le droit aux mesures d'assistance sociale ».

³ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), [décision n° 375](#) du 6 juillet 2005 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 591 du 8 juillet 2005).

⁴ Le principe de non-rétroactivité de la loi est consacré par l'article 15, paragraphe 2, de la Constitution.

⁵ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), voir note 3.

reformă dans le domaine de la propriété et de la justice⁶. Plus précisément, la juridiction constitutionnelle a dû, entre autres, examiner les dispositions de la loi en cause en vertu desquelles un changement a été opéré dans la base de calcul de la pension des magistrats. Ainsi, elle a précisé que, au regard du montant des pensions précédemment établies, la nouvelle réglementation ne peut pas être appliquée rétroactivement. En revanche, cette dernière s'applique seulement pour l'avenir, à partir de la date de son entrée en vigueur.

4. Les effets ex nunc de la nouvelle réglementation ont été rappelés par la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) dans le cadre de l'examen de constitutionnalité d'une ordonnance d'urgence du gouvernement⁷ portant sur le recalcul des pensions du système public. Ainsi, par sa décision n° 57⁸, elle a jugé que le législateur dispose d'un droit exclusif de modifier ou compléter la réglementation en matière de pension et, dès lors, d'établir la date à partir de laquelle opère le recalcul des pensions. Toutefois, toute nouvelle réglementation peut être appliquée uniquement à partir de la date de son entrée en vigueur afin que le principe constitutionnel de la non-rétroactivité de la loi soit respecté.
5. Par ailleurs, par sa décision n° 120⁹, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a, dans le cadre de l'examen de constitutionnalité de la même ordonnance d'urgence du gouvernement précité portant sur le recalcul des pensions du système public, précisé que le recalcul des pensions concerne, certes, une situation passée dans la mesure où la période de cotisation a été effectuée également dans le passé. Toutefois, le recalcul des pensions s'effectue uniquement après l'entrée en vigueur de la réglementation et produit, ainsi, des effets ex nunc. Or, il faut distinguer entre deux cas de figure, à savoir le recalcul conduisant à un montant supérieur et, respectivement, inférieur de la pension. Dans l'hypothèse où le recalcul conduit à une augmentation du montant de la pension, la personne en cause doit bénéficier de ce nouveau montant. En revanche, si le recalcul conduit à une diminution du montant de la pension, la pension antérieurement fixée continuera à être octroyée. Ainsi, de la manière indiquée, aucun préjudice ne sera porté aux droits acquis. Partant, la juridiction constitutionnelle roumaine exclut, en principe, l'évolution à la baisse des pensions.
6. Enfin, par ses décisions n° 872 et n° 874¹⁰, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a précisé, dans le cadre de l'examen de constitutionnalité d'une loi prévoyant la réduction du montant des pensions avec 15 % comme l'une des mesures relatives au rétablissement de l'équilibre budgétaire, que le montant de la

⁶ Plus précisément, il s'agissait de la legea privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente (loi sur la réforme dans les domaines de la propriété et de la justice, ainsi que sur les mesures d'accompagnement).

⁷ [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public, provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat](#) (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 4/2005 sur le recalcul des pensions du système public, provenant de l'ancien système des assurances sociales d'État), du 3 février 2005 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 119, du 7 février 2005).

⁸ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), [décision n° 57](#) du 26 janvier 2006 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 164 du 21 février 2006).

⁹ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), [décision n° 120](#) du 15 février 2007 (*Monitorul Oficial al României*, p a r t i e I, n° 204 du 26 mars 2007).

¹⁰ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), décisions [n° 872](#) et [n° 874](#) du 25 juin 2010 (*Monitorul Oficial al României*, p a r t i e I, n° 433 du 28 juin 2010).

pension, déterminé conformément au principe de la contribution¹¹, constitue un droit acquis. Dans ces conditions, elle a jugé que la réduction du montant de la pension ne peut être acceptée, même à titre temporaire. À cet égard, la Curtea Constituțională a ajouté que la personne ayant versé des cotisations au budget de la sécurité sociale acquiert le droit de bénéficier d'une pension dont le montant résulte de l'application du principe de la contribution. Partant, ce dernier principe se trouve au cœur du droit à la pension de sorte que toute dérogation, fût-elle temporaire, à l'obligation de l'État de verser le montant de la pension résultant de l'application du principe de la contribution, affecte la substance du droit à la pension.

7. Après avoir présenté les principes qui encadrent le pouvoir du législateur roumain en matière de modification et complétion du régime des pensions, il convient de présenter plusieurs affaires dans lesquelles la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a dû examiner la constitutionnalité des dispositions prévoyant une réduction de certaines catégories de pensions.

II. RÉDUCTION DE CERTAINES CATÉGORIES DE PENSIONS

A. RÉDUCTION DES PENSIONS DE SERVICE

8. Par sa décision n° 873¹², la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a été appelée à examiner la constitutionnalité d'une loi en vertu de laquelle le montant des pensions de certaines catégories de personnes¹³ a été fortement réduit. Plus précisément, ces catégories de personnes bénéficient, conformément à la réglementation spéciale, d'une pension de service ayant deux composantes, à savoir une tranche correspondant au montant de la pension contributive du régime général et un supplément supporté par le budget de l'État. Or, selon la loi en cause¹⁴, les pensions de service devaient être recalculées sur la base d'une moyenne annuelle et du montant de chaque pension en utilisant l'algorithme de la réglementation générale. Ainsi, étant donné que la pension de service représentait précédemment un pourcentage significatif¹⁵ du revenu brut gagné pendant les derniers mois d'activité, la nouvelle réglementation en cause conduisait, par conséquent, à une forte baisse de la pension de service.

¹¹ Conformément à l'article 2, sous c), de la legea nr. 263/2010, privind sistemul unitar de pensii publice (loi n° 263/2010 concernant le système unitaire de pensions publiques), du 16 décembre 2010 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 852, du 20 décembre 2010) (disponible sous https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/124530#id_artA_229), le principe de la contribution constitue l'un des principes de base du système de pensions publiques en vertu duquel les fonds d'assurance sociale sont constitués sur la base des cotisations versées par les personnes physiques et morales participant au système public de pension, les droits d'assurance sociale étant dus sur la base des cotisations d'assurance sociale versées.

¹² Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), [décision n° 873](#) du 25 juin 2010 (*Monitorul Oficial al României*, p art i e I, n° 433 du 28 juin 2010).

¹³ Il s'agit des militaires, membres de la police, fonctionnaires avec statut spécial travaillant au sein des centres pénitentiaires, magistrats, magistrats-assistants de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), personnel auxiliaire des instances et parquets, personnel diplomatique et consulaire, fonctionnaires publics parlementaires, députés et sénateurs, personnel de l'aviation civile et le personnel de la Cour des comptes.

¹⁴ Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor (loi sur la mise en place des mesures en matière de pensions).

¹⁵ Dans le cas des magistrats, il s'agissait d'une pension de service représentant 80 % du revenu brut du dernier mois d'activité, à laquelle, le cas échéant, les primes s'ajoutaient également.

9. À titre liminaire, il convient de préciser que la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a, par rapport au principe d'indépendance de la justice, déclaré contraires à la Constitution les dispositions de la loi qui éliminaient les pensions de service des juges, des procureurs, ainsi que des juges et magistrats-assistants de la Curtea Constituțională. En revanche, elle a rejeté les autres critiques avancées à l'égard de la loi en cause.
10. Dans le cadre de l'examen de constitutionnalité de la loi en cause, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a analysé plusieurs critiques soulevées à son égard. Ainsi, en ce qui concerne, en premier lieu, le caractère rétroactif de la loi, elle a précisé que le supplément s'accorde en fonction de la politique sociale de l'État et ne rentre pas dans le contenu du droit constitutionnel à la pension. Par ailleurs, la Curtea Constituțională a ajouté que les pensions spéciales ne constituent pas un privilège, mais sont instituées par le législateur suite à la prise en considération d'un statut spécial des certaines catégories de professions. Ainsi, elles peuvent être éliminées uniquement lorsqu'il y a une « raison suffisamment forte », telle qu'en l'espèce, la crise économique et la nécessité de reformer le système des pensions afin d'éliminer les inégalités. Toutefois, après ces considérations, la Curtea Constituțională a clarifié que les prestations déjà réalisées jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi en cause rentrent dans la notion de droits acquis.
11. En deuxième lieu, s'agissant du respect du droit à la propriété, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a considéré que la suppression du supplément ne constitue pas une expropriation dans la mesure où ce dernier est accordé en fonction des ressources disponibles de l'État. En effet, elle a jugé que la partie non contributive de la pension de service ne constitue pas un « bien » au sens de l'article 1^{er} du Protocole 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.
12. Ensuite, s'agissant, en troisième lieu, de la règle constitutionnelle relative aux limitations de l'exercice du droit à la pension¹⁶, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a observé qu'elle n'est pas applicable en l'espèce car il ne s'agit pas d'une restriction de l'exercice du droit à la pension, mais plutôt d'un recalcul des pensions de service. Or, le législateur est le seul apte à modifier ou à supprimer le supplément, en tant que partie composante de la pension de service, en fonction de ses disponibilités financières, mais tout en respectant les autres dispositions ou principes constitutionnels.
13. Enfin, en ce qui concerne le principe d'indépendance des juges, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a jugé que l'indépendance de la justice inclut la sécurité financière des magistrats qui implique également l'octroi d'une garantie sociale, telle que la pension de service des magistrats. Partant, elle a conclu que la pension de service des magistrats est protégée sur la base du

¹⁶ L'article 53 de la Constitution, intitulé « Les limitations de l'exercice de certains droits ou de certaines libertés » prévoit, dans son paragraphe 1, que « [l]'exercice de certains droits ou de certaines libertés peut être limité uniquement par la loi et uniquement si cela est rendu nécessaire, le cas échéant, par : la défense de la sécurité nationale, de l'ordre, de la santé ou de la moralité publiques, des droits et libertés des citoyens ; le déroulement de l'instruction pénale ; la prévention des conséquences d'une catastrophe naturelle, d'un désastre ou d'un sinistre particulièrement grave ». De plus, en vertu du paragraphe 2 du même article, « [l]a restriction ne peut être imposée que si elle est nécessaire dans une société démocratique. La mesure doit être proportionnée à la situation pour laquelle elle a été prise et appliquée de manière non discriminatoire, sans porter atteinte à l'existence du droit ou de la liberté ».

principe d'indépendance de la justice. À cet égard, il semble utile de préciser que la Curtea Constituțională s'est référée à la jurisprudence des autres juridictions constitutionnelles des États membres (à savoir, la Lettonie, la Lituanie et la République tchèque), selon laquelle la stabilité financière du pouvoir judiciaire est l'une des garanties de son indépendance.

14. Par rapport au raisonnement employé par la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) dans la décision n° 873¹⁷, il semble utile de préciser que celui-ci a été repris, en partie, dans la décision n° 871¹⁸ ayant essentiellement comme objet la même loi. En effet, cette décision contient une opinion séparée motivée par un seul juge de la Curtea Constituțională qui a considéré que les dispositions de la loi soumise à l'examen de constitutionnalité sont contraires au principe de la non-rétroactivité de la loi. Ainsi, le juge formulant ladite opinion a estimé que les pensions spéciales en cours de paiement constituent des droits acquis qui ne peuvent pas être recalculés sous le fondement d'une nouvelle loi, ni modifiés, car la loi s'appliquerait rétroactivement. À cet égard, il convient de souligner que le juge fonde son opinion sur les décisions n° 375¹⁹ et n° 120²⁰ (voir supra, points 3 et 5).

B. RÉDUCTIONS DES PENSIONS DES MILITAIRES

15. Par sa décision n° 456²¹, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a rappelé, dans le cadre de l'examen de constitutionnalité, entre autres, d'une ordonnance d'urgence du gouvernement²² et d'une loi²³ prévoyant le recalcul et la révisions des pensions accordées aux bénéficiaires provenant du système de défense, d'ordre public et de sécurité nationale, ses considérations relatives aux pensions de service²⁴.
16. Bien que la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) n'ait pas eu l'occasion de trancher le fond de l'affaire, il convient de mentionner, à la lumière de l'objet

¹⁷ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), voir note 12.

¹⁸ Dans sa [décision n° 871](#) du 25 juin 2010, (*Monitorul Oficial al României*, p a r t i e I, n° 433 du 28 juin 2010), la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) n'a pas traité le respect du principe d'indépendance des juges. À cet égard, il semble utile de préciser que les articles de la loi en cause et les critiques soulevées à leur égard n'étaient pas les mêmes que ceux de la [décision n° 873](#) du 25 juin 2010, voir note 12.

¹⁹ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), voir note 3.

²⁰ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), voir note 9.

²¹ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), [décision n° 456](#) du 16 septembre 2014 (*Monitorul Oficial al României*, p a r t i e I, n° 792 du 30 octobre 2014).

²² Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 1/2011 établissant certaines mesures dans le domaine des pensions accordées aux bénéficiaires provenant du système de défense, d'ordre public et de sécurité nationale), du 28 janvier 2011 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 81, du 31 janvier 2011) (disponible sous https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/125721#id_arta_29).

²³ Legea nr. 241/2013 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională (loi n° 241/2013 établissant certaines mesures dans le domaine des pensions accordées aux bénéficiaires provenant du système de défense, d'ordre public et de sécurité nationale), du 17 juillet 2013 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 441 du 19 juillet 2013) (disponible sous https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/149927#id_arta_11).

²⁴ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), voir note 21, paragraphe 21.

de la présente note de recherche, la décision n° 261²⁵ examinant la constitutionnalité d'une loi²⁶ visant à éliminer l'indemnisation pour limite d'âge²⁷ en faveur des sénateurs et députés. En effet, ladite loi a été jugée comme étant inconstitutionnelle pour vice de procédure dans le cadre de son adoption.

III. IMPOSITIONS DES PENSIONS

17. Le législateur roumain a également essayé d'aboutir, d'une manière indirecte, à une réduction des pensions au moyen des impositions. Ainsi, par sa décision n° 900²⁸, la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) a été appelée à analyser une loi²⁹ prévoyant une imposition des pensions spéciales, à savoir, 85 % du revenu imposable si celui-ci est supérieur à 7 000 lei (environ 1 418 euros) ou 10 % du revenu imposable si celui-ci est compris entre 2 000 et 7 000 lei (environ 405 et 1 418 euros). Elle a conclu à l'inconstitutionnalité de la loi en cause en raison de la violation d'une série des principes, à savoir, entre autres, notamment le principe de prévisibilité de la loi et le principe de sécurité des rapports juridiques. Toutefois, eu égard à l'objet de la présente note de recherche, il convient de souligner que, dans le domaine des pensions de service, la charge fiscale imposée par le législateur sur ces revenus ne doit pas, selon la Curtea Constituțională, affecter ou diminuer leur composante contributive. En effet, uniquement ainsi, la réglementation en matière de contributivité fiscale garantit un équilibre entre, d'une part, le droit à la propriété du contribuable acquis par le biais de sa contribution antérieure au budget de la sécurité sociale de l'État et le droit de ce dernier d'imposer des impôts et des taxes³⁰.

IV. JURISPRUDENCE DES JURIDICTIONS ORDINAIRES

18. Dans le contexte des réductions des pensions de services, 120 affaires étaient pendantes en mai 2011 devant certaines cours d'appel roumaines, mais la plus notoire est la sentence n° 910 du 12 avril 2011³¹ rendue par la Curtea de Apel

²⁵ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), [décision n° 261](#) du 5 mai 2022 (*Monitorul Oficial al României*, p art i e I, n° 570 du 10 juin 2022).

²⁶ Legea nr. 7/2021 pentru modificarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor (loi n° 7/2021 portant sur la modification de la loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs), du 24 février 2021 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 186 du 24 février 2021) (disponible sous <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/238240>).

²⁷ Aux termes de l'article 49, paragraphe 1, de la legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor (loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs), du 21 avril 2006, telle que modifiée et republiée (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 49 du 21 janvier 2016) (disponible sous https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/234918#A_2), les députés et les sénateurs qui ont atteint l'âge normal de la retraite ont, à la fin de leur mandat, le droit à une indemnisation pour limite d'âge, à moins qu'ils ne soient réélus pour un autre mandat. Ainsi, le montant de l'indemnisation pour limite d'âge est calculé comme le produit du nombre de mois de mandat et de 0,55 % de l'indemnisation mensuelle brute perçue le mois précédant la demande par un député/sénateur en exercice, correspondant à chaque année de mandat, jusqu'à un maximum de trois mandats. Enfin, il semble utile de mentionner que, conformément à l'article 49, paragraphe 7, de la loi précitée, l'indemnisation pour limite d'âge est cumulée avec tout type de pension établi dans le système public de pension ou dans un autre système de pension non intégré au système public, ainsi qu'avec tout autre revenu gagné.

²⁸ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), [décision n° 900](#) du 15 décembre 2020 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 1274 du 22 décembre 2020).

²⁹ Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (loi modifiant et complétant la loi n° 227/2015 portant code des impôts).

³⁰ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), voir note 28, paragraphe 135.

³¹ Curtea de Apel Timișoara (cour d'appel de Timișoara), [sentence n° 910](#) du 12 avril 2011.

Timișoara (Cour d'appel de Timișoara)³² et dans laquelle cette dernière juridiction a retenu une violation flagrante, par la loi procédant à un recalcul de la pension du requérant en cause, du principe de non-rétroactivité, ainsi qu'une atteinte au droit à la propriété. En effet, l'approche retenue par la Curtea de Apel Timișoara est contraire à celle retenue par la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), dans la décision n° 873³³.

CONCLUSION

19. À la lumière de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), l'évolution à la baisse des pensions contributives semble être exclue. En revanche, en ce qui concerne les pensions spéciales, le supplément accordé par le budget de l'État n'entre pas dans le champ de protection du droit constitutionnel à la pension et, par conséquent, il peut être modifié ou éliminé sous certaines conditions.

[...]

³² Tiberiu Medeanu, Adrian Crăciunescu, Neretroactivitatea legii civile, prin prisma doctrinei și practicii judiciare referitoare la unele categorii de pensii, Pandectele Romane, numéro 11, 2011, p. 93 à 94. Il convient d'ajouter que la [sentence du 12 avril 2011](#) rendue par la Curtea de Apel Timișoara (cour d'appel de Timișoara) concerne un ancien fonctionnaire ayant travaillé au sein du Parlement.

³³ Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), voir note 12.

INTRODUCTION

1. Dans le passé, le législateur slovène a adopté des dispositions visant à combattre les effets de la crise économique et financière qui ont eu pour conséquence une diminution, notamment, des pensions de retraite et de survie.

I. LOI VISANT L'ÉQUILIBRAGE DES FINANCES PUBLIQUES¹

2. Ainsi, en 2012, en raison de la crise économique et financière, le législateur slovène a adopté la loi visant l'équilibrage des finances publiques, en vertu de laquelle il a réduit certaines prestations sociales. À cet égard, il a prévu notamment :

- la réduction des pensions de retraite dont le montant, le 30 mai 2012, était supérieur à 622 euros par mois et dont le paiement a été assuré par le budget de l'État, ainsi étaient diminuées pour le montant total assuré par le budget de l'État, les pensions de retraite mensuelles dont le montant était :
 - inférieur à 777,50 euros. Toutefois, la diminution ne pouvait pas dépasser 100 euros et le montant final de la pension de retraite mensuelle ne pouvait pas être inférieur à 622 euros ;
 - inférieur à 933 euros. Toutefois, la diminution ne pouvait pas dépasser 150 euros ;
 - inférieur à 1 088,50 euros. Toutefois, la diminution ne pouvait pas dépasser 200 euros ;
 - inférieur à 1 244 euros. Toutefois, la diminution ne pouvait pas dépasser 250 euros ;
 - inférieur à 1 450 euros. Toutefois, la diminution ne pouvait pas dépasser 300 euros ;
 - supérieur à 1 450 euros. Toutefois, la diminution ne pouvait pas dépasser 350 euros.

Si après la réduction effectuée en vertu de la mesure susmentionnée, le montant de la pension de retraite dépassait 1 450 euros, il serait procédé à une réduction supplémentaire réduisant la pension de retraite pour un montant total assuré par le budget de l'État. Toutefois, la pension de retraite ainsi diminuée ne pouvait pas être inférieure à 1 450 euros.

Selon la Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (caisse nationale d'assurance des pensions et d'invalidité), la mesure susmentionnée était susceptible d'affecter 40 547 bénéficiaires de pensions de retraite. Or la pension de retraite n'a été, en réalité, réduite que pour 28 253 bénéficiaires,

¹ Zakon za uravnoteženje javnih financ ([Uradni list RS, n° 40/12](#)).

à savoir pour les personnes recevant une pension de retraite supérieure à 622 euros. Dès lors, la mesure susmentionnée a affecté environ 5 % de tous les retraités (les données concernent l'année 2011 avec 574 560 bénéficiaires de pensions de retraite) ou 13,4 % des bénéficiaires qui touchaient une pension de retraite supérieure à 622 euros. Selon la caisse nationale d'assurance des pensions et d'invalidité, ces derniers étaient 210 856 en date du 27 janvier 2013. Par cette mesure, l'État a, en 2012, épargné 18,5 millions d'euros² ;

et

- la réduction d'un supplément annuel unique (*enkratni letni dodatek*) qui concernait l'ensemble des pensions de retraite et de survie.

Cette réduction a été applicable jusqu'à l'année suivant l'année dans laquelle la croissance économique dépassait 2,5 % du produit national brut³, de sorte que ledit supplément était versé de la manière suivante :

- un supplément annuel unique d'un montant de 367,95 euros était versé aux bénéficiaires dont la pension de retraite ou de survie était inférieure à 414 euros ;
 - un supplément annuel unique d'un montant de 223,56 euros était versé aux bénéficiaires dont la pension de retraite ou de survie se situait entre 414,01 euros et 518 euros ;
 - un supplément annuel unique d'un montant de 166 euros était versé aux bénéficiaires dont la pension de retraite ou de survie se situait entre 518,01 euros et 622 euros ;
 - aucun supplément annuel unique n'était versé aux bénéficiaires des pensions de retraite ou de survie dont la pension de retraite ou de survie dans le mois dans lequel ledit supplément était versé était supérieure à 622 euros.
3. Ladite loi a fait l'objet d'un contrôle constitutionnel devant l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle).
- A. OBLIGATION D'ADOPTER LES DÉCISIONS SUR LA RÉDUCTION DES PENSIONS DE RETRAITE
4. Dans un premier temps, l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle)⁴ a considéré que ladite mesure concerne une diminution des pensions de retraite et non pas leur ajustement. Elle a rappelé qu'une diminution des pensions doit faire l'objet de l'adoption des décisions administratives individuelles. Ainsi, suite à l'adoption de la décision de l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle), la caisse nationale

² Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle), [décision U-I-186/12-34 du 14 mars 2013](#), points 13 et 14.

³ Cette mesure a été abrogée par la [Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015](#) (loi sur l'exécution des budgets de la République de Slovénie pour les années 2014 et 2015), (Uradni list RS, n° 101/13), article 78, paragraphe 1, troisième alinéa. Cette loi était applicable à partir du 1^{er} janvier 2014.

⁴ Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle), [ordonnance U-I-162/12-5 et Up-626/12-5 du 12 juillet 2012](#).

d'assurance des pensions et d'invalidité a adopté des décisions sur la réduction des pensions et les a notifiées aux retraités concernés⁵. Ces décisions ont fait l'objet de réclamations et, en raison du rejet de celles-ci par ladite caisse nationale, de recours en justice devant les juridictions des contentieux sociaux⁶. En effet, l'intéressé dispose, à l'encontre d'une décision administrative, telle qu'une décision sur les droits et obligations relevant de l'assurance obligatoire des pensions et d'invalidité, d'un droit de réclamation dans une procédure administrative et d'une possibilité de protection juridictionnelle⁷. Celle-ci est assurée dans le contentieux social devant une juridiction des contentieux sociaux⁸⁹.

B. OBLIGATION DE RESPECTER LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

5. Dans un second temps, l'Ustavno sodišče (Cour Constitutionnelle)¹⁰ a souligné que l'impossibilité économique de l'État de verser les prestations de nature sociale, y compris les pensions de retraite, constitue un des motifs constitutionnels valides en vertu duquel il est loisible au législateur de procéder dans le futur, sans que le principe constitutionnel de protection de la confiance légitime en droit s'y oppose, à une diminution des droits acquis en vertu d'une loi, à condition que le principe d'égalité de traitement soit respecté.
6. Ce principe de l'article 14, intitulé « Égalité devant la loi » de la Constitution slovène, est libellé de la façon suivante :

« En Slovénie, les mêmes droits de l'homme et libertés fondamentales sont garantis à chacun, sans distinction de nationalité, de race, de sexe, de langue, de religion, de conviction politique ou autre, de situation matérielle, de naissance, d'instruction, de situation sociale ou bien de quelque autre condition personnelle ».
7. À cet égard, l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle) a rappelé que le législateur est tenu de répondre, par l'adoption d'une législation adéquate, aux besoins dans tous les domaines de la vie sociale et notamment en ce qui concerne les fondements du fonctionnement de l'État ou de la capacité d'une protection efficace des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une telle obligation du législateur est fondée sur un des principes de l'État social selon lequel le droit doit s'adapter aux relations sociales, principe qui constitue un des principes de

⁵ <https://www.zpiz.si/cms/content2019/ugotovitvene-odlobe-po-zujf-a>.

⁶ Voir, notamment, Višje delovno in socialno sodišče (cour d'appel du travail et du contentieux social), [arrêt et ordonnance du 16 avril 2016, Psp 607/2014](#) ; Vrhovno sodišče (Cour suprême), [arrêts du 12 juillet 2016, VSRS Sodba VIII Ips 104/2016](#), et du [24 mai 2016, VSRS sodba VIII Ips 52/2016](#).

⁷ [Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju](#) (loi sur l'assurance retraite et invalidité) (Uradni list RS, n° 109/06 et suivants), articles 249 et suivants.

⁸ [Zakon o delovnih in socialnih sodiščih](#) (loi sur les juridictions du travail et du contentieux social), (Uradni list RS, n° 2/04 et suivants), article 7, paragraphe 1, sous a).

⁹ Upravno sodišče (Tribunal administratif), [ordonnance du 24 juillet 2012, sklep I U 1098/2012](#).

¹⁰ Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle), [décision U-I-186/12-34 du 14 mars 2013](#).

l'État de droit (article 2 de la Constitution slovène)¹¹. Selon la haute juridiction, tel était précisément le but de la loi visant l'équilibre des finances publiques.

8. Elle a rappelé que l'impossibilité financière de l'État de verser les allocations et d'autres prestations de nature sociale demande un (nouvel) équilibre entre les intérêts des politiques concurrentielles dans le domaine social, économique et fiscal, ce qui résulte dans une adaptation des prestations qui sont des droits légaux et financés par le budget de l'État. Une telle exigence est justifiée par l'intérêt prépondérant et légitime public, qui permet une intervention ayant des effets dans le futur sur les droits légalement acquis.
9. Or, l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle) a censuré la diminution des montants des pensions de retraite susmentionnée en estimant que, en ayant diminué certaines pensions de retraite et non pas toutes, le législateur slovène avait enfreint le principe constitutionnel d'égalité de traitement. La haute juridiction a chargé l'organe compétent de rembourser, en vertu de l'adoption de nouvelles décisions administratives, les montants des pensions de retraite dus aux retraités concernés.
10. Par ailleurs, les principes dégagées dans ladite décision de l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle) semblent susceptibles de trouver application à une éventuelle réduction des pensions de survie, dans la mesure où elle vise une « diminution des droits acquis sur la base d'une loi ».

II. LOI PORTANT SUR LA SUPPRESSION DES EFFETS DE LA NULLITÉ DES PARAGRAPHES 2, 3 ET 4 DE L'ARTICLE 143 DE LA LOI VISANT L'ÉQUILIBRAGE DES FINANCES PUBLIQUES¹²

11. Ainsi, le législateur a adopté la loi portant sur la suppression des effets de la nullité des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 143 de la loi visant l'équilibre des finances publiques, qui constituait la base légale pour ledit remboursement. Celui-ci concernait la différence entre le montant de la pension de retraite totale et celui de la pension de retraite réduite. De tels remboursements ont été effectués sans avoir pris, en principe, en considération des intérêts de retard, car ladite loi ne les prévoyait pas, ce qui a été confirmé par la jurisprudence¹³. Toutefois, si l'intéressé demandait l'annulation des décisions administratives réduisant sa pension de retraite et si la juridiction y a fait droit en les annulant, les intérêts de retard pouvaient néanmoins être réclamés et obtenus¹⁴.

¹¹ Cette disposition prévoit : « La Slovénie est un État de droit et social. »

¹² [Zakon o odpravi posledic razveljavitve drugega, tretjega in četrtega odstavka 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ](#) (Uradni list RS, n° 47/13).

¹³ Voir, notamment, Višje delovno in socialno sodišče (cour d'appel du travail et du contentieux social), [arrêt et ordonnance du 16 avril 2016, Psp_607/2014](#), et Vrhovno sodišče (Cour suprême), [arrêt du 12 juillet 2016, VSRS Sodba VIII Ips 104/2016](#).

¹⁴ Vrhovno sodišče (Cour suprême), [arrêt du 24 mai 2016, VIII Ips 52/2016](#).

III. LOIS PORTANT SUR LA MODIFICATION DE LA LOI SUR L'IMPOSITION DES REVENUS

12. En 2013, le législateur slovène a supprimé l'abattement fiscal de séniorité visant les résidents âgés de plus de 65 ans¹⁵ en vertu duquel les pensions de retraite inférieures à 1 205 euros par mois n'étaient pas imposées. Par contre, pour l'année fiscale 2022, la loi portant sur la modification de la loi sur l'imposition des revenus¹⁶ a de nouveau instauré un abattement fiscal pour les résidents âgés de plus de 70 ans. Le montant de cet abattement a été déterminé par ladite loi. En vertu de cet abattement, les pensions de retraite d'un montant inférieur à 1 500 euros par mois concernant les résidents âgés de plus de 70 ans ne sont pas imposées¹⁷. Cet abattement est appliqué de manière automatique, sans que la personne concernée doive le faire valoir.

CONCLUSION

13. La plupart des mesures visant la diminution des pensions de retraite et d'autres prestations sociales a été adoptée pendant la crise économique et financière et appliquée entre les années 2009 et 2015.
14. Une telle diminution a été, en principe, admise par l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle) qui a rappelé, lors du contrôle de la constitutionnalité de la loi visant l'équilibrage des finances publiques, que l'impossibilité économique de l'État de verser les prestations de nature sociale peut constituer un motif légitime pour leur réduction. En outre, elle a précisé, d'une part, que chaque diminution de la pension de retraite doit faire l'objet d'une décision administrative, et, d'autre part, qu'une telle diminution doit respecter le principe d'égalité de traitement.
15. Il convient également de relever que, dans le cadre de la lutte contre ladite crise, le législateur a aboli l'abattement fiscal pour les pensions de retraite. Toutefois, en 2022, un tel abattement a été réintroduit.

[...]

¹⁵ [Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o dohodnini](#) (loi portant sur la modification de la loi sur l'imposition des revenus) (Uradni list RS, n° 96/13), article 6, premier alinéa.

¹⁶ [Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o dohodnini](#) (loi portant sur la modification de la loi sur l'imposition des revenus) (Uradni list RS, n° 39/22), article 15.

¹⁷ Voir note 16.