



REPVBBLICA ITALIANA

Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa
Ufficio dell'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei
Diritti dell'Uomo

Strasburgo

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requêtes nn43549/08, 6107/09 et 5087/09 AGRATI et autres contre l'Italie

Arrêt du 7 juin 2011

Saisine de la Grande Chambre

Le Gouvernement italien, ayant examiné les actes de la procédure, demande le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme au titre de l'article 43, § 1, de la Convention et de l'article 73, § 1, du Règlement.

1) QUESTION GRAVE relative à l'interprétation de l'article 6§1

a) Par arrêt du 7 juin 2011, la Cour a dit qu'il y avait eu violation de l'article 6 §1 de la Convention à l'égard des requérants, parce que l'article 1 alinéa 218 de la loi 266/2006 introduisait une interprétation rétroactive de l'article 8 de la loi 124/1999, qui interférait sur les décisions judiciaires.

La Cour affirme que *si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige.* La Cour a cité à ce propos les arrêts *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis; Zielinski et Pradal & Gonzalez et autres*.

Elle n'a pas accepté, sur le plan de l'impérieux motif d'intérêt général, les raisons considérées par la Cour Constitutionnelle italienne dans l'arrêt du 26 novembre 2009, c'est à dire *la nécessité de remédier à une faille technique de la loi originaire et de prévenir la création de situations discriminatoires entre les employés provenant de l'Etat et des collectivités locales.*

Sur le premier aspect elle a noté que, *après un délai de cinq ans le législateur a adopté une disposition d'interprétation authentique différente du libellé à interpréter et contraire à l'interprétation constante de la Cour de cassation* et sans autres remarques concernant *le but d'éviter des situations discriminatoires* elle a affirmé que la nouvelle loi d'interprétation authentique visait en réalité à *préserver le seul intérêt financier de l'Etat en diminuant le nombre de procédures pendantes devant les juridictions.*

Cependant, l'affaire soulevait de graves questions d'interprétation, auxquelles la Chambre n'a pas donné une réponse suffisante en cohérence avec la jurisprudence de la Cour.

b) Il faut avant tout rappeler que la loi n. 124 de 1999 ne prévoyait pas une couverture budgétaire spécifique pour le transfert du personnel de la fonction publique territoriale vers la fonction publique de l'Etat.

Le défaut d'une prévision de coûts était, de toute évidence, un élément qui déjà jouait à faveur de l'interprétation de la disposition qui réglementait le passage, selon laquelle le personnel provenant de l'administration locale conservait dans l'administration centrale la rétribution qu'il avait atteint au moment du passage, mais il ne pouvait totalement cumuler les avantages des différents paramètres de progression appliqués soit dans l'administration locale, soit dans celle centrale. L'interprétation, qui amenait au cumul des avantages, portait à une situation de privilège excessif du personnel provenant des administrations locales à

l'égard du personnel qui était déjà dans l'administration centrale et donnait lieu à des forts coûts supplémentaires nécessitant la prévision d'une couverture.

L'interprétation qui portait à mitiger les effets d'une double application des différents critères de progression, avant qu'elle soit imposée par la loi n.266/2005, était déjà possible sur le texte, qui n'était pas suffisamment clair, car elle avait une base logique et conforme aux éléments desquels découlait la *ratio legis* dans le contexte de la loi 124/1999 et évitait la constitution d'une catégorie privilégiée entre les employés de l'administration publique, due au seul fait de leur provenance de l'administration locale. Dans sa logique sociale, cette interprétation avait constitué la base d'un accord syndical et avait mené **une partie des juges du fond à rendre des jugements conformes à l'interprétation qui successivement était devenue obligatoire par la loi n. 226/2005**, comme le démontre l'exposé des faits concernant la requête n. 6107/09, où les recours internes avaient été rejetés par le Tribunal du travail de Verbania et le jugement avait été confirmé par la Cour d'Appel de Turin.

Ces aspects **n'ont pas été considérés** par la Cour.

Pourtant, dans l'arrêt concernant les *requêtes n^{os} 42219/98 et 54563/00*) Ogis-Institut Stanislas, Ogec St. Pie X Et Blanche De Castille et autres c, France, arrêt du 27 avril 2004, la Cour n'avait pas considéré en violation de l'article 6 §1 une intervention législative qui produisait ses effets sur les procédures judiciaires en cours parce-que **le but de l'intervention législative était d'assurer le respect de la volonté initiale du législateur**. Par ailleurs, dans ledit cas, la Cour avait pris en considération favorablement aussi le but de l'intervention de **rétablir la parité et l'égalité des situations des enseignants travaillant dans des établissements privés et des établissements publics**.

Il y a ainsi une question grave qui devrait être soumise à la Grand Chambre, pour rétablir la cohérence de la jurisprudence de la Cour, concernant la possibilité de remédier à une formulation incomplète ou pas claire d'une loi, quand l'interprétation judiciaire, en raison de ça, aboutit à des effets contraires à la volonté du législateur.

Cet aspect n'a pas du tout été abordé par l'arrêt en objet. Quant à l'aspect *de prévenir la création de situations discriminatoires entre les employés provenant de l'Etat et des collectivités locales*, aucun élément pouvant le contester a été spécifié.

e) Dans le cas d'espèce, à fondement de l'intervention de la loi d'interprétation authentique, il y avait un problème d'éviter une disparité de traitement excessive entre employés publics, qui sont dans la même situation comme personnel de l'administration centrale de l'Etat, mais, en raison du seul fait de la provenance des administrations locales, jouissent d'un traitement privilégié.

Il faut considérer que **l'ancienneté de service**, selon le règlement des administrations locales desquelles les requérants provenaient, ne comporte la progression de salaires, mais, au contraire, elle produit des effets de progression pour le personnel de l'école, qui dépend du Ministère de l'Instruction (administration centrale).

D'autre part, dans les administrations locales, les requérants jouissaient d'un système d'indemnités, qui ne sont pas prévues dans l'administration centrale (*Ministero dell'Istruzione*), ainsi ils jouissaient de salaires plus élevés dans l'ensemble.

La loi d'interprétation ne touche pas les salaires plus élevés qu'ils avaient rejoint (*maturato economico*), mais elle réduit seulement, de façon conventionnelle, l'ancienneté de service acquise dans les administrations locales (où elle n'avait valeur pour incrémenter le salaire), de manière de ne pas cumuler totalement **un double avantage**. Sinon l'évaluation de l'effective ancienneté de service passée dans les administrations locales aurait constitué une aubaine pour le personnel transité, mais, au même temps, une discrimination pour l'autre personnel que déjà y était.

Ces effets n'ont pas été compris (on peut le remarquer dans l'arrêt en lisant l'exposition des arguments des parties).

Une note du *Ministero dell' Istruzione* qui avait été transmise au Greffier le 12 janvier 2011 explique clairement à la page 7 les systèmes salariales et de progression dans l'administration locale et centrale.

Une considération correcte des conséquences effectives de l'interprétation établie par la loi 266/2005 est essentielle ; le Gouvernement italien s'engage à fournir toute documentation et informations complémentaires à la Cour s'elle voudra bien accueillir la demande de renvoi à la Grand Chambre.

A la lumière de principes découlant du cité arrêt *Ogis-Institut Stanislas, Ogec St. Pie X Et Blanche De Castille et autres c. France*, il faudra l'intervention de la Grande Chambre pour assurer la cohérence de la jurisprudence de la Cour.

La question grave, qui devrait être soumise, sur l'interprétation de l'article 6§1 de la Convention concerne **l'ensemble des possibilités et des limites pour le remède à une formulation incomplète ou pas claire d'une loi, quand l'interprétation judiciaire, en raison de ça, aboutit à des effets contraires à la volonté du législateur.**

Cet aspect n'a pas du tout été éclairci par l'arrêt en objet, ainsi que celui concernant le but d'éviter la *création de situations discriminatoires entre les employés provenant de l'Etat et des collectivités locales*.

2). QUESTION GRAVE relative à l'interprétation de l'article 1 du Protocole 1

La Cour a dit qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole 1 en évaluant que les requérants disposaient d'un bien, au sens dudit article, lésé par une ingérence non justifiée.

Le Gouvernement italien est très étonné, car l'arrêt est, sur cet aspect, totalement en contraste avec l'arrêt de la même Chambre, publié presque au même temps (*Maggio et autres c. Italie*), dans lequel il s'agissait aussi d'une interprétation authentique rétroactive établie par l'article 5 § 6 de la loi 296/2006 (loi de finances 2007) sur la modalité d'évaluer les périodes de travail à l'étranger, du quelle ressortait pour les requérants effets moins favorables sur l'évaluation de périodes dans lesquelles ils avaient travaillé en Suisse et par conséquent sur le montant final de pension.

Dans cet arrêt la Cour a rappelé ses principes : §60 *that laws with retrospective effect which were found to constitute legislative interference still conformed with the lawfulness*

requirement of Article 1 of Protocol No. 1 (see Maurice v. France [GC], no. 11810/03, § 81, ECHR 2005-LX; Draon v. France [GC], no. 1513/03, § 73, 6 October 2005, and Kuznetsova v. Russia, no. 67579/01, § 50, 7 June 2007). It finds no reason to deem otherwise in the present case. It further accepts that the enactment of Law 296/2006 pursued the public interest (such as providing a harmonised pension calculation, aiming at a balanced and sustainable welfare system).

La situation est parfaitement correspondante à celle en objet.

Dans l'arrêt Maggio, il s'agissait d'une loi qu'imposait un système équilibré pour évaluer les périodes travaillées à l'étranger, car le système basé sur le seul montant de rétribution, sans considérer le montant de cotisation - appliqué par la jurisprudence majoritaire -, produisait une surévaluation de ces périodes.

Dans l'espèce il s'agit, de même façon, d'un critère équilibré pour harmoniser le passage du personnel de l'administration locale à celle centrale, compte tenu des différents réglementations du rapport d'emploi dans l'une et dans les autres administrations. Egalement, l'intervention, comme l'autre ne touche pas la chose jugée.

Pourtant la Cour, dans l'espèce, a évalué qu'il y a eu une ingérence injustifiée dans l'exercice des droits découlant de l'article 1 du Protocole 1.

Elle a exprimé des doutes sur le point de savoir si l'ingérence dans le respect des biens des requérants servait une « cause d'utilité publique » §81 et a rappelé qu'une ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu, la nécessité d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété et a évalué que l'adoption de l'article 1 de la loi de finances pour 2006 a fait peser une « charge anormale et exorbitante » sur les requérants et l'atteinte portée à leurs biens a revêtu un caractère disproportionné, rompant le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux des individus.

Le Gouvernement italien craint que **cette évaluation dépende du fait que les effets de la loi n.266/2005 n'ont pas été suffisamment compris et rappelle ici ses considérations**, déjà exprimées au paragraphe c) de la première partie et se limite aux remarques suivantes :

La Cour observe au § 83 que *en l'espèce, l'intervention législative litigieuse a définitivement empêché les requérants de se voir reconnaître l'ancienneté acquise auprès des collectivités locales au moins jusqu'à l'adoption de l'article 1 de la loi de finances pour 2006.*

Mais les requérants pendant qu'ils étaient dans les collectivités locales, n'obtenaient pas d'incrémentations de salaire sur la base de leur ancienneté de service. Pourtant, ils gagnaient plus en rapport aux salaires du personnel dépendant de l'administration centrale de l'Etat, en considération de plusieurs éléments de traitement accessoire pas prévus pour le personnel de l'administration centrale. La loi 266/2005 a évité que le requérants cumulaient au niveau salarial individuel rejoint au moment du passage (celui-ci gardé) la totale ancienneté selon l'évaluation relevante dans l'administration centrale, mais qui se référait au temps auquel ils n'y faisaient pas partie .

Le Gouvernement italien a du mal à comprendre comment dans cette situation les motifs d'utilité publique aient été exclus par la Cour, car il s'agissait de redresser une aubaine discriminatoire à l'égard des autres employés et comme la charge imposée aux requérants ait été anormale et exorbitante.

Il y a aussi un problème de cohérence par rapport à l'arrêt Ogis-Institut Stanislas, Ogec St. Pie X Et Blanche De Castille et autres c. France, auparavant cité, car le but de *rétablir la parité et l'égalité des situations des enseignants travaillant dans des établissements privés et des établissements publics* avait été considéré relevant aussi pour l'exclusion de la violation de l'article 1 du Protocole 1.

Des graves raisons de cohérence dans la jurisprudence de la Cour exigent, donc, que la Grand Chambre se prononce dans l'esprit de collaboration entre les Etats e la Cour.

Si l'arrêt devient définitif, comportera des exorbitants effets financières qui n'étaient pas prévus ni programmés. Il est, donc, nécessaire, de donner des raisons cohérentes avec d'autres arrêts;

POUR CES MOTIFS

Sur la base des considérations qui précédent, le Gouvernement italien a l'honneur de demander que le Collège des cinq juges veuille bien faire droit à cette demande au sens de l'art. 43 de la Convention et renvoyer la présente affaire devant la Grande Chambre.

Strasbourg, le 7 septembre 2011

Il co-Agente del Governo
(Silvia COPPARI)



Il co-Agente del Governo
(Paola ACCARDO)

