



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

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE CARSON ET AUTRES c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 42184/05)

ARRÊT

STRASBOURG

16 mars 2010

En l'affaire Carson et autres c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Jean-Paul Costa, *président*,
Christos Rozakis,
Nicolas Bratza,
Peer Lorenzen,
Françoise Tulkens,
Josep Casadevall,
Karel Jungwiert,
Nina Vajić,
Dean Spielmann,
Renate Jaeger,
Danutė Jočienė,
Ineta Ziemele,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Päivi Hirvelä,
Luis López Guerra,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Vincent Berger, *jurisconsulte*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 2 septembre 2009 et le 27 janvier 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 42184/05) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont treize ressortissants de cet Etat, M^{me} Annette Carson, M. Bernard Jackson, M^{me} Venice Stewart, M^{me} Ethel Kendall, M. Kenneth Dean, M. Robert Buchanan, M. Terence Doyle, M. John Gould, M. Geoff Dancer, M^{me} Penelope Hill, M. Bernard Shrubsole, M. Lothar Markiewicz et M^{me} Rosemary Godfrey (« les requérants »), ont saisi la Cour le 24 novembre 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Devant la Cour, les requérants ont été représentés par M^e T. Otty *QC*, et M^e B. Olbourne, avocats à Londres, ainsi que par M^e P. Tunley et M^e H. Gray, avocats à Toronto. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} H. Upton, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Dans leur requête, les requérants se plaignaient du refus des autorités britanniques de revaloriser leur pension de retraite en fonction de l'inflation. Ils invoquaient l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention, ainsi que l'article 8 combiné avec l'article 14.

4. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Le 17 février 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement et, comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, d'en examiner conjointement la recevabilité et le fond. Le 18 septembre 2007, elle a résolu de surseoir à l'examen de la requête en attendant que la Grande Chambre se prononce sur l'affaire *Burden c. Royaume-Uni* ([GC], n° 13378/05, CEDH 2008).

5. Le 4 novembre 2008, statuant à la fois sur la recevabilité et le fond de la requête, une chambre de ladite section composée de Lech Garlicki, Nicolas Bratza, Giovanni Bonello, Ljiljana Mijović, David Thór Björgvinsson, Ledi Bianku et de Mihai Poalelungi, juges, ainsi que de Fatoş Aracı, greffière adjointe de section, a, à l'unanimité, déclaré irrecevable le grief fondé sur l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément et recevable celui tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. Elle a conclu, par six voix contre une, à la non-violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 et a estimé, à l'unanimité, qu'il n'y avait pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8. Le juge Garlicki a formulé une opinion dissidente.

6. Le 6 avril 2009, faisant droit à une demande de renvoi présentée par les requérants, le collège de la Grande Chambre a décidé de renvoyer l'affaire devant la Grande Chambre en vertu de l'article 43 de la Convention.

7. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément à l'article 27 §§ 2 et 3 de la Convention et à l'article 24 du règlement.

8. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire. Par ailleurs, des observations ont également été reçues de l'association Age Concern and Help the Aged, que le président avait autorisée à intervenir dans la procédure écrite (article 36 § 2 de la Convention et article 44 § 2 du règlement).

9. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 2 septembre 2009 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le gouvernement défendeur*

M^{me} H. UPTON, *agent,*
M^e J. EADIE *QC,* *conseil,*
M^{me} J. ANTILL,
M. C. HEDLEY,
M. P. LAPRAIK,
M. L. FORSTER-KIRKHAM,
M^{me} C. PAYNE, *conseillers ;*

– *pour les requérants*

M^e T. OTTY *QC,*
M^e B. OLBOURNE, *conseils,*
M. P. TUNLEY, *conseiller.*

La Cour a entendu M^e Otty et M^e Eadie en leurs plaidoiries ainsi qu'en leurs réponses à ses questions.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Les requérants

1. *Annette Carson*

10. M^{me} Carson est née en 1931. Elle a passé la majeure partie de sa vie active au Royaume-Uni, où elle a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant d'émigrer en Afrique du Sud en 1989. De 1989 à 1999, elle a versé des cotisations volontaires à cette assurance (paragraphe 37 ci-dessous).

11. En 2000, elle a été admise au bénéfice de la pension de base de l'Etat, dont le montant hebdomadaire était alors de 67,50 livres sterling (GBP). Le montant versé à la requérante n'a pas varié depuis lors. S'il avait été revalorisé en fonction de l'inflation, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP (paragraphe 41-42 ci-dessous).

12. L'intéressée a contesté devant les juridictions internes le refus des autorités britanniques de revaloriser sa pension (paragraphe 25-36 ci-dessous).

2. *Bernard Jackson*

13. M. Jackson est né en 1922. Il a travaillé pendant cinquante ans au Royaume-Uni, où il a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant de prendre sa retraite et d'émigrer au Canada en 1986. En 1987, il a été admis au bénéfice de la pension de l'Etat, dont le montant hebdomadaire était à l'époque de 39,50 GBP. Le montant versé à M. Jackson n'a jamais varié depuis lors. S'il avait été revalorisé depuis 1987, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP.

3. *Venice Stewart*

14. M^{me} Stewart est née en 1931. Elle a travaillé pendant quinze ans au Royaume-Uni, où elle a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant d'émigrer au Canada en 1964. Depuis 1991, elle perçoit une pension à taux réduit, dont le montant hebdomadaire s'élève à 15,48 GBP et n'a jamais varié.

4. *Ethel Kendall*

15. M^{me} Kendall est née en 1913. Elle a travaillé pendant quarante-cinq ans au Royaume-Uni, où elle a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant de prendre sa retraite en 1976. Admise au bénéfice de la pension de l'Etat en 1973, elle a émigré au Canada en 1986. A l'époque, le montant hebdomadaire de sa pension, qui avait progressivement augmenté, était de 38,70 GBP. Il est resté inchangé depuis lors. S'il avait été revalorisé, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP (paragraphe 39 ci-dessous).

5. *Kenneth Dean*

16. M. Dean est né en 1923. Il a travaillé pendant cinquante et un ans au Royaume-Uni, où il a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant de prendre sa retraite en 1991. Admis au bénéfice de la pension de l'Etat en 1988, il a émigré au Canada en 1994. A l'époque, le montant hebdomadaire de sa pension était de 57,60 GBP. Il est resté inchangé depuis lors. S'il avait été revalorisé, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP.

6. *Robert Buchanan*

17. M. Buchanan est né en 1924. Il a travaillé pendant quarante-sept ans au Royaume-Uni, où il a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant d'émigrer au Canada en 1985. En 1989, il a été admis au bénéfice de la pension de l'Etat, dont le montant hebdomadaire était à l'époque de

41,15 GBP. Le montant versé à M. Buchanan est resté inchangé depuis lors. S'il avait été revalorisé, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP.

7. Terence Doyle

18. M. Doyle est né en 1937. Il a travaillé pendant quarante-deux ans au Royaume-Uni, où il a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant de prendre sa retraite en 1995 et d'émigrer au Canada en 1998. En 2002, il a été admis au bénéfice de la pension de l'Etat, dont le montant hebdomadaire était à l'époque de 75,50 GBP. Le montant versé à M. Doyle est resté inchangé depuis lors. S'il avait été revalorisé, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP.

8. John Gould

19. M. Gould est né en 1933. Il a travaillé pendant quarante-quatre ans au Royaume-Uni, où il a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant de prendre sa retraite et d'émigrer au Canada en 1994. En 1998, il a été admis au bénéfice de la pension de l'Etat, dont le montant hebdomadaire était à l'époque de 64,70 GBP. Le montant versé à M. Gould est resté inchangé depuis lors. S'il avait été revalorisé, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP.

9. Geoff Dancer

20. M. Dancer est né en 1921. Il a travaillé pendant quarante-quatre ans au Royaume-Uni, où il a cotisé à taux plein à l'assurance nationale avant d'émigrer au Canada en 1981. En 1986, il a été admis au bénéfice de la pension de l'Etat, dont le montant hebdomadaire était à l'époque de 38,30 GBP. Le montant versé à M. Dancer est resté inchangé depuis lors. S'il avait été revalorisé, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP.

10. Penelope Hill

21. M^{me} Hill est née en 1940 en Australie, pays dont elle a apparemment conservé la nationalité. Elle a vécu et travaillé au Royaume-Uni de 1963 à 1982 et y a cotisé à taux plein à l'assurance nationale. Rentrée en Australie en 1982, elle a continué à verser des cotisations à l'assurance nationale britannique au cours des années fiscales 1992-1999 et a été admise en 2000 au bénéfice de la pension de l'Etat, dont le montant hebdomadaire était à l'époque de 38,05 GBP. D'août 2002 à décembre 2004, elle a passé plus de la moitié de son temps à Londres. Elle a ainsi pu bénéficier pendant cette période d'une revalorisation de sa pension, dont le montant hebdomadaire fut porté à 58,78 GBP. A son retour en Australie, sa pension fut ramenée à son niveau antérieur, soit 38,05 GBP. Le montant en est resté inchangé depuis lors.

11. *Bernard Shrubshole*

22. M. Shrubshole est né en 1933. Ses cotisations à l'assurance nationale britannique lui ouvrirent droit en 1998 à une pension de l'Etat à taux plein. En 2000, il émigra en Australie. A cette époque, les ajustements successifs avaient porté le montant hebdomadaire de sa pension à 67,40 GBP. Hormis une période de sept semaines que l'intéressé passa au Royaume-Uni et où sa pension fut augmentée pour tenir compte des revalorisations annuelles antérieures, ce montant est resté inchangé depuis lors. S'il avait été revalorisé, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP.

12. *Lothar Markiewicz*

23. M. Markiewicz est né en 1924. Il a travaillé pendant cinquante et un ans au Royaume-Uni, y cotisant à taux plein à l'assurance nationale, et a été admis au bénéfice de la pension de l'Etat en 1989. En 1993, il a émigré en Australie. A cette époque, le montant hebdomadaire de sa pension était de 56,10 GBP. Il est resté inchangé depuis lors. S'il avait été revalorisé, il s'élèverait aujourd'hui à 95,25 GBP.

13. *Rosemary Godfrey*

24. M^{me} Godfrey est née en 1934. Elle a travaillé pendant dix ans – de 1954 à 1965 – au Royaume-Uni, y cotisant à taux plein à l'assurance nationale, avant d'émigrer en Australie en 1965. En 1994, elle a été admise au bénéfice d'une pension de l'Etat d'un montant hebdomadaire de 14,40 GBP. Ce montant est resté inchangé depuis lors.

B. La procédure interne engagée par M^{me} Carson

25. En 2002, se fondant sur l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention, M^{me} Carson sollicita un contrôle juridictionnel de la décision lui ayant refusé la revalorisation de sa pension.

1. *La procédure devant la High Court*

26. Par un jugement du 22 mai 2002 (*R (Carson) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2002] EWHC 978 (Admin)), le juge Stanley Burton rejeta la demande de contrôle juridictionnel présentée par l'intéressée.

27. Appliquant les principes qui lui paraissaient se dégager de la jurisprudence de la Cour, il considéra que le droit patrimonial censé être protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 devait être défini par la législation interne dans laquelle il était puisé. Ayant constaté que M^{me} Carson n'avait jamais bénéficié d'un droit à la revalorisation de sa pension au regard de la

loi britannique, il conclut qu'aucune violation de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément n'avait pu se produire.

28. Il estima toutefois que les griefs formulés par la requérante relevaient de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'il lui incombait en conséquence de rechercher si elle avait été victime d'une discrimination contraire à l'article 14. A cet égard, le gouvernement défendeur a d'abord soutenu devant la Cour, avant de renoncer à cet argument, que le pays de résidence ne constituait pas un motif de discrimination prohibé par l'article 14 de la Convention. Pour sa part, le juge Burton rejeta les prétentions de l'intéressée au motif qu'elle ne se trouvait pas dans une situation comparable à celle des retraités résidant dans les pays concernés par la revalorisation. Il jugea qu'il existait de telles disparités entre les systèmes économiques nationaux, notamment du point de vue de la réglementation sociale et fiscale, que la comparaison des pensions en livres sterling perçues par les retraités était tout simplement impossible. Il ajouta qu'à supposer même que la requérante pût prétendre se trouver dans une situation analogue à celle des retraités résidant au Royaume-Uni ou dans des pays où la revalorisation s'appliquait dans les conditions d'un accord bilatéral, la différence de traitement litigieuse pourrait passer pour justifiée.

2. La procédure devant la Cour d'appel

29. Par un arrêt du 17 juin 2003 (*R (Carson and Reynolds) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2003] EWCA Civ 797), la Cour d'appel débouta M^{me} Carson du recours dont celle-ci l'avait saisie. Reprenant les motifs adoptés par la *High Court*, la Cour d'appel (composée des *Lords Justice* Simon Brown, Laws et Rix) estima que la non-revalorisation de la pension de M^{me} Carson n'emportait pas violation de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément car cette disposition ne garantissait pas un droit à acquérir des biens.

30. Examinant le moyen tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour d'appel observa que le ministre défendeur avait reconnu que le lieu de résidence était constitutif d'une « situation » au sens de la première de ces dispositions. Elle ajouta toutefois que la situation de l'intéressée se distinguait nettement de celle des pensionnés auxquels elle se comparait. A cet égard, elle souligna que « le dispositif aménagé par la législation primaire [était] entièrement axé sur les effets que la hausse des prix au Royaume-Uni [pouvait] avoir sur les pensions ». Et le *Lord Justice Laws* de préciser :

« Il n'y a tout simplement pratiquement aucune chance que la hausse du coût de la vie (et cela vaut pour tout autre paramètre économique) dans les pays étrangers où se sont installés des pensionnés de l'Etat britannique se répercute de manière comparable sur la valeur des pensions des intéressés. Ceux-ci se trouveront tantôt mieux, tantôt moins bien lotis. A cela s'ajoutent, bien entendu, les effets de la fluctuation des taux de change. Il existe donc une infinité de variations possibles, dans tous les sens. Je ne

nie évidemment pas qu'il existe des arguments de principe militant en faveur de l'extension de la revalorisation annuelle aux pensionnés qui se trouvent dans la situation de M^{me} Carson. Mais il me semble que pareille mesure aurait inévitablement des effets aléatoires si elle devait s'appliquer de plein droit à toutes les personnes concernées. Le gouvernement n'est pas tenu de justifier son refus de prendre une mesure susceptible de produire pareils effets – au bout du compte, c'est tout ce qu'on lui reproche en l'espèce – du seul fait que ces effets sont comparés avec ceux, clairs et certains, du mécanisme de revalorisation dont bénéficient les pensionnés résidant au Royaume-Uni ».

31. La Cour d'appel se pencha également, à titre subsidiaire, sur la question de la justification de la non-revalorisation litigieuse et conclut que le « véritable » motif de celle-ci tenait au fait que M^{me} Carson et les personnes qui se trouvaient dans la même situation qu'elle « [avaient] choisi de vivre dans des sociétés – et surtout dans des économies – extérieures au Royaume-Uni, où la raison d'être du dispositif de revalorisation [pouvait] très bien ne pas exister ». En conséquence, elle estima que la décision incriminée était objectivement justifiée, indépendamment du coût – dont elle admit qu'il serait « considérable » – de l'extension éventuelle de la revalorisation aux personnes se trouvant dans la même situation que M^{me} Carson. Elle considéra en outre que les implications financières « [étaient], dans le contexte de l'espèce, un facteur propre à faire conclure au caractère légitime de la position du ministre défendeur », dans la mesure où souscrire aux arguments de M^{me} Carson serait revenu à opérer, dans le processus politique de répartition des deniers publics, une ingérence judiciaire non obligatoirement requise par la loi de 1998 sur les droits de l'homme (*Human Rights Act 1998*), par la jurisprudence de Strasbourg ou par un « impératif juridique » suffisamment pressant pour justifier des limitations ou des restrictions à la politique macroéconomique menée par le pouvoir issu des urnes.

3. La procédure devant la Chambre des lords

32. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention, M^{me} Carson se pourvut devant la Chambre des lords. Elle fut déboutée de son recours par un arrêt du 26 mai 2005 adopté à une majorité de quatre voix contre une (*R (Carson and Reynolds) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2005] UKHL 37).

33. Les *Law Lords* majoritaires (Lord Nicholls of Birkenhead, Lord Hoffmann, Lord Rodger of Earlsferry et Lord Walker of Gestinghope) reconnurent que les pensions de retraite relevaient de l'article 1 du Protocole n° 1 et que l'article 14 de la Convention trouvait donc à s'appliquer. Ils admirent en outre que le lieu de résidence était une caractéristique personnelle couverte par l'expression « toute autre situation » employée à l'article 14 et qu'il constituait à ce titre un motif de discrimination prohibé. Relevant toutefois qu'une personne pouvait choisir son lieu de résidence, ils jugèrent que la justification d'une différence de

traitement fondée sur ce critère pouvait se satisfaire de motifs moins impérieux que ceux requis pour une discrimination reposant sur une caractéristique personnelle intrinsèque telle que la race ou le sexe.

34. Ils observèrent qu'il était parfois artificiel d'examiner séparément les questions de savoir, premièrement, si la victime alléguée d'une discrimination se trouvait dans une situation analogue à celle d'une personne bénéficiant d'un traitement plus favorable et, deuxièmement, si la différence de traitement était raisonnablement et objectivement justifiée. Ils jugèrent qu'en l'espèce la requérante ne se trouvait pas dans une situation analogue à celle des pensionnés résidant au Royaume-Uni ou dans des pays parties à des accords bilatéraux conclus avec le Royaume-Uni. Ils relevèrent que la pension de l'Etat n'était que l'une des composantes d'un système combinant des dispositions fiscales et des mesures de protection sociale institué pour garantir un niveau de vie de base aux personnes résidant au Royaume-Uni. Ils précisèrent que le financement en était assuré pour partie par les cotisations à l'assurance nationale versées par les travailleurs actifs et les employeurs, et pour partie par les recettes fiscales ordinaires. Ils observèrent en outre que l'attribution d'une pension de retraite n'était pas soumise à condition de ressources, mais que les pensionnés qui disposaient de hauts revenus provenant d'autres sources en reversaient une partie à l'Etat au titre de l'impôt sur le revenu. Ils ajoutèrent que les retraités aux ressources modestes avaient accès à d'autres prestations, telles que le revenu minimum. Ils indiquèrent par ailleurs que l'indexation visait à préserver la valeur des pensions face aux fluctuations des paramètres de l'économie britannique, notamment celles du coût de la vie et du taux d'inflation. Ils relevèrent enfin que la situation économique était fort différente dans d'autres pays. Prenant l'exemple de l'Afrique du Sud, pays où résidait M^{me} Carson, ils observèrent ainsi que la sécurité sociale y était pratiquement inexistante, mais que le coût de la vie y était bien moindre qu'au Royaume-Uni et que le rand s'était déprécié par rapport à la livre sterling au cours des dernières années.

35. Lord Hoffmann, qui faisait partie de la majorité, s'exprima ainsi :

« 18. Le refus d'un avantage social opposé à M^{me} Carson au motif qu'elle réside à l'étranger ne saurait être assimilé à une discrimination fondée sur la race ou le sexe. Il ne porte pas atteinte au droit de l'intéressée au respect de sa personnalité. Rien n'obligeait M^{me} Carson à émigrer en Afrique du Sud. Elle s'y est établie de son plein gré, et sans doute pour de bonnes raisons. Mais en faisant ce choix, elle s'est placée dans une situation étrangère au champ d'application et à l'objectif premier de la sécurité sociale britannique. Les prestations sociales sont l'une des composantes d'un système de protection sociale complexe et intégré conçu pour garantir un niveau de vie de base à la population de ce pays. Elles constituent l'un des aspects de ce que l'on appelle la « solidarité sociale » ou la « fraternité », c'est-à-dire le devoir de toute communauté de venir en aide à ceux de ses membres qui sont dans le besoin. Ce devoir est généralement considéré comme revêtant un caractère national. Il ne s'étend pas à la population des pays étrangers. Ce principe est consacré par des traités tels que

la Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum) adoptée en 1952 par l'OIT (voir l'article 69) et le code européen de sécurité sociale de 1961.

19. Le représentant de M^{me} Carson – M. Blake *QC* – a reconnu la valeur de cet argument. Il admet que sa cliente n'aurait aucune raison de se plaindre si les autorités britanniques appliquaient strictement le principe selon lequel la sécurité sociale nationale ne bénéficie qu'aux résidents du Royaume-Uni et ne versaient pas de pension aux expatriés. Par ailleurs, il ne trouve rien à redire au fait que l'intéressée ne puisse bénéficier d'autres prestations telles que l'indemnité de chômage ou le revenu minimum. Mais il estime qu'il est irrationnel de reconnaître à M^{me} Carson le droit à une pension au titre de ses cotisations à l'assurance nationale tout en lui refusant le bénéfice d'une pension identique à celle servie aux résidents britanniques qui ont versé les mêmes cotisations.

20. Pour revendiquer le droit à l'égalité de traitement – seulement en ce qui concerne la retraite – M^{me} Carson se fonde uniquement sur le fait qu'elle a versé à l'assurance nationale des cotisations identiques à celles payées par les retraités auxquels elle se compare. Toute son argumentation se résume à cela. Toutefois, j'estime qu'en se focalisant sur ce point l'intéressée simplifie à l'excès les termes de la comparaison opérée par elle. Pour reprendre la formule utilisée par la Cour européenne dans l'arrêt *Van der Musselle c. Belgique* ((1983) 6 EHRR 163, 180, § 46), la situation des assurés britanniques « se caractérise par un ensemble de droits et d'obligations dont il apparaît artificiel d'isoler un aspect donné ».

21. En réalité, la thèse de M^{me} Carson consiste à dire que, dès lors que les cotisations sont une condition nécessaire pour la pension de retraite servie aux résidents britanniques, elles devraient être une condition suffisante. Aucune autre considération ne devrait intervenir. Il n'y aurait notamment pas lieu de vérifier si les personnes concernées vivent au Royaume-Uni et participent au fonctionnement des autres volets du régime fiscal et social de ce pays. Pareil raisonnement me semble manifestement fallacieux. Contrairement aux primes payées aux caisses de retraite privées, les cotisations versées à l'assurance nationale ne sont pas exclusivement affectées aux pensions de retraite, avec lesquelles elles ne présentent en réalité qu'une corrélation assez faible. Elles ne constituent qu'une partie des recettes servant à financer l'ensemble des prestations sociales et le Service national de santé, l'autre partie provenant des prélèvements fiscaux ordinaires. S'il suffisait aux assurés d'avoir cotisé pour se voir accorder des avantages sociaux, M^{me} Carson devrait pouvoir prétendre à l'ensemble des prestations contributives existantes, y compris l'allocation de maternité ou l'indemnité de chômage. Ce n'est toutefois pas ce qu'avance l'intéressée.

22. L'intrication des composantes du système est telle que l'on ne peut en isoler un élément pour le soumettre à un régime spécial. La mise en place d'un système de pensions publiques repose principalement sur l'idée que la plupart des gens ont besoin d'argent à l'âge de la retraite. Les pensions en question ne sont pas soumises à condition de ressources, mais c'est seulement parce que le contrôle des revenus des pensionnés serait coûteux et qu'il dissuaderait les intéressés – même ceux qui en ont besoin – de faire valoir leur droit à pension. C'est pourquoi l'Etat verse une pension à chacun, sans rechercher si les bénéficiaires disposent ou non par ailleurs de revenus suffisants. En revanche, les pensions sont assujetties à l'impôt, ce qui permet à l'Etat de recouvrer une partie de la pension servie aux retraités imposables et de réduire le coût réel de cette prestation. De surcroît, les retraités indigents pourraient de toute

façon prétendre au revenu minimum, qui est une prestation non contributive. Pour apprécier le coût réel des pensions de retraite versées à ces personnes, il convient donc de tenir compte des économies susceptibles d'être réalisées au titre du revenu minimum.

23. Aucun de ces mécanismes interdépendants ne peut être appliqué à ceux qui, comme M^{me} Carson, ne résident pas sur le territoire britannique. M^{me} Carson n'étant pas imposable au Royaume-Uni, l'Etat ne serait pas en mesure de recouvrer la moindre somme auprès d'elle si elle avait d'importants revenus complémentaires (bien entendu, je ne prétends pas que tel soit le cas ; je ne sais pas si M^{me} Carson dispose ou non d'autres revenus, mais il existe certainement des retraités expatriés qui en ont). De même, si M^{me} Carson était indigente, l'Etat ne pourrait rien économiser au titre du revenu minimum. Au contraire, sa pension de retraite viendrait en déduction des prestations sociales auxquelles elle pourrait avoir droit dans son pays de résidence.

Les pensions publiques et les pensions privées

24. Je pense que c'est l'emploi des termes « assurance » et « cotisations » dans le contexte des pensions publiques qui donne à croire que celles-ci présentent des analogies avec les régimes de retraite privés. Pourtant, du point de vue des cotisants, les cotisations à l'assurance nationale se différencient peu des recettes fiscales ordinaires, lesquelles se confondent dans la masse commune du fonds consolidé. La distinction entre cotisations sociales et contributions fiscales n'a de sens que pour la comptabilité publique. Pour l'instant, il existe bien une corrélation entre les pensions et les cotisations, mais aucune raison impérieuse ne requiert qu'il en soit ainsi. En fait (principalement parce que le système actuel pénalise gravement les femmes ayant renoncé au travail salarié pour se consacrer aux tâches non rémunérées qu'impose la tenue d'un foyer), des propositions de changement ont été formulées. Les pensions contributives pourraient ainsi être remplacées par une « pension de citoyen » non contributive, payable à tous les habitants du Royaume-Uni ayant atteint l'âge de la retraite. Il est évident toutefois que le financement de cette prestation nécessiterait également la collecte de cotisations à l'assurance nationale, comme c'est le cas de l'ensemble des autres prestations non contributives. En revanche, le passage à un régime de pension non contributif aurait eu des conséquences radicales sur la thèse de M^{me} Carson, car la suppression de la contributivité aurait privé l'intéressée de son argument selon lequel ses cotisations lui ont conféré un droit à l'égalité de traitement. Les cotisations que M^{me} Carson aurait dû verser à l'assurance nationale au cours de sa période d'activité au Royaume-Uni auraient été exactement identiques et leur corrélation avec son droit à pension n'aurait été ni plus forte ni moins forte qu'aujourd'hui.

Un choix du Parlement

25. Pour les raisons énoncées ci-dessus, j'estime que les personnes qui ne résident pas au Royaume-Uni se trouvent dans une situation matériellement et sensiblement différente de celle des personnes installées dans ce pays. Avec tout le respect que je dois à mon éminent collègue Lord Carswell, je ne pense pas que ces raisons soient subtiles et absconses. Elles me paraissent pragmatiques et légitimes. En outre, il me semble que la présente affaire est précisément de celles pour lesquelles le Parlement est en droit de décider si les disparités entre les situations justifient une différence de traitement. Je conçois mal que le droit n'autorise le Royaume-Uni à se montrer

généreux envers les retraités expatriés que s'il les traite exactement de la même manière que les pensionnés résidant sur son territoire. Dès lors qu'il est acquis que M^{me} Carson se trouve dans une situation sensiblement différente de celle des personnes résidant au Royaume-Uni et qu'elle ne peut donc pas revendiquer l'égalité de traitement, c'est au législateur qu'il doit revenir de décider du montant qu'elle doit percevoir (le cas échéant) à titre de pension. Il devrait être possible d'admettre que les cotisations versées par elle lui donnent droit, en équité, à une pension, sans avoir pour autant à renoncer au raisonnement justifiant qu'on lui refuse le bénéfice de l'égalité de traitement. Et lorsqu'il s'interroge sur le montant des pensions à verser aux retraités expatriés, le législateur doit pouvoir tenir compte des autres charges pesant sur le budget social de l'Etat. Dire que le refus des pouvoirs publics de revaloriser annuellement la pension des retraités en question vise à ménager les deniers publics, c'est énoncer une vérité, mais seulement au sens trivial du terme, car à chaque fois que l'on décide de ne pas augmenter les dépenses d'un poste budgétaire, on réalise une économie qui permet de réduire les impôts ou de financer d'autres opérations.

26. Je déplore que le ministre défendeur ait insisté autant sur des aspects tels que la disparité des taux d'inflation entre les différents pays concernés pour nous convaincre qu'il est légitime de ne pas revaloriser de la même façon les pensions des retraités expatriés et celles des résidents britanniques. Il n'était nullement obligé de présenter des calculs aussi savants pour justifier les montants octroyés. Ces considérations nous éloignent de la question centrale. Dès lors qu'il est acquis que les expatriés se trouvent dans une situation sensiblement différente de celle des personnes résidant au Royaume-Uni et qu'ils pourraient se voir dénier tout droit à pension, ce que M. Blake reconnaît, le Parlement n'est pas tenu de rendre compte à la justice des raisons pour lesquelles les premiers perçoivent tel ou tel montant. On peut se dispenser de rationaliser la générosité. Il suffisait au ministre défendeur d'indiquer que, tout bien considéré, le Parlement avait jugé que le régime de retraite ici incriminé opérait une juste répartition des ressources disponibles.

27. Des raisons analogues me conduisent à conclure que la comparaison avec les personnes installées dans des pays parties à des accords est inopérante. M. Blake fait état de déclarations du gouvernement d'où il ressortirait qu'il est impossible de discerner une quelconque logique dans l'économie des accords en question, les dispositions de chacun d'eux reflétant ce que le Royaume-Uni a pu négocier à un moment donné sans se placer dans une situation par trop défavorable du point de vue économique. Je pense pour ma part que l'existence de tels accords constitue un motif parfaitement rationnel pour justifier une différence de traitement. La situation d'un pensionné de l'Etat britannique expatrié dans un pays qui a souhaité aménager avec le Royaume-Uni un dispositif de réciprocité satisfaisant en matière de sécurité sociale est sensiblement différente de celle d'un pensionné résidant dans un pays qui n'a pas entrepris pareille démarche. En concluant ce type d'accord, l'Etat se donne la possibilité d'améliorer – à moindre coût, ou du moins sans que cela ne représente une charge excessive – les prestations sociales attribuées aux ressortissants britanniques installés à l'étranger. Il serait très étrange que l'Etat ne puisse conclure pareils accords de réciprocité avec tel ou tel Etat – ce qu'il a fait notamment avec les pays de l'EEE – que pour autant qu'il serve des prestations identiques à tous les retraités expatriés où qu'ils se trouvent dans le monde. »

36. En désaccord avec la majorité, Lord Carswell estima pour sa part que M^{me} Carson était fondée à comparer sa situation avec celle des

bénéficiaires d'une pension contributive résidant au Royaume-Uni ou dans d'autres pays où la revalorisation était appliquée. Il s'en expliqua ainsi :

« Les gens sont libres de dépenser leurs revenus où et comme ils le souhaitent. Certains décident de vivre dans un pays où le coût de la vie est faible ou le taux de change favorable. Cette pratique est répandue chez nos aînés. Qu'elle comporte ou non des inconvénients, elle reste une affaire de convenance personnelle. Le dénominateur commun de tous les retraités, où qu'ils résident, est d'avoir dûment cotisé en vue de bénéficier d'une pension. Verser à certains d'entre eux une pension plus faible constitue à mes yeux une pratique discriminatoire contraire à l'article 14 (...). »

Lord Carswell en conclut que la question centrale en l'espèce était celle de la justification de la différence de traitement incriminée. Reconnaisant que la justice devait faire preuve de circonspection dans le domaine de la politique macroéconomique, il admit qu'il aurait dû s'incliner devant le pouvoir décisionnel du gouvernement en la matière si celui-ci avait avancé des arguments d'ordre économique ou politique suffisants pour justifier la différence en question. Relevant que le ministère de la Sécurité sociale avait lui-même concédé que la seule raison pour laquelle la revalorisation ne s'appliquait pas à toutes les pensions tenait à la volonté des autorités de ménager les deniers publics, il jugea toutefois que la différence de traitement litigieuse ne se justifiait pas et qu'il n'était pas équitable d'en faire supporter les conséquences à la requérante et à ceux placés dans une situation identique à la sienne.

II. LE DROIT INTERNE ET LE DROIT INTERNATIONAL PERTINENTS

A. Le droit et la pratique internes

1. *Les cotisations à l'assurance nationale*

37. Au Royaume-Uni, sont assujettis à l'obligation de cotiser à l'assurance nationale les travailleurs salariés et indépendants dont les revenus excèdent un certain seuil et les employeurs pour chacun de leurs salariés dont la rémunération dépasse un certain montant. Il est par ailleurs possible à certaines personnes qui ne sont pas assujetties à cette obligation – par exemple parce qu'elles ne résident pas au Royaume-Uni – de verser des cotisations volontaires afin de pouvoir prétendre à certaines prestations de sécurité sociale. Le montant des cotisations salariales et patronales varie en fonction du niveau des revenus. Pour l'année fiscale en cours (2009-2010), les salariés gagnant de 110 à 844 GBP par semaine doivent cotiser à hauteur de 11 % de leur rémunération. A ces cotisations salariales s'ajoutent des cotisations patronales s'élevant à 12,8 % de la rémunération en question. Le

montant de base des cotisations dues par les travailleurs indépendants est de 2,40 GBP par semaine, celui des cotisations volontaires de 12,05 GBP par semaine.

38. Parmi les avantages sociaux financés par les cotisations à l'assurance nationale figurent les prestations contributives suivantes : l'allocation de chômage (*jobseeker's allowance*), l'allocation d'incapacité de travail (*incapacity benefit*), qui a été remplacée par l'allocation d'emploi et de soutien (*employment and support allowance*), l'allocation de maternité (*maternity allowance*), l'allocation de veuvage (*widow's benefit*), l'allocation de décès (*bereavement benefits*), la pension de retraite de certaines catégories de personnes, l'allocation spéciale de naissance (*child's special allowance*) et l'allocation de tutelle (*guardian's allowance*). Ces prestations sont régies par le principe de répartition, selon lequel les prestations servies au titre d'une année sont financées par les cotisations versées à l'assurance nationale la même année. En tant que de besoin, elles peuvent faire l'objet d'un financement complémentaire prélevé sur les recettes de l'impôt sur le revenu ou d'autres taxes. Toutefois, il n'a pas été nécessaire de recourir à ce dispositif depuis 1998. Les cotisations à l'assurance nationale contribuent également au financement du Service national de santé.

2. La pension servie par l'Etat

39. Le montant hebdomadaire de la pension de base servie par l'Etat s'élève à 95,25 GBP pour l'exercice budgétaire 2009-2010. Peuvent y prétendre les personnes ayant atteint l'âge de la retraite et cotisé ou bénéficié de crédits de cotisation auprès de la caisse d'assurance nationale (ou dont le conjoint ou le partenaire civil a cotisé ou bénéficié de crédits de cotisation auprès de la caisse d'assurance nationale) pendant un nombre suffisant d'« années d'assurance ». L'âge d'admission à la pension de l'Etat est actuellement fixé à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes. A partir de 2010, il sera progressivement relevé pour les femmes, de manière à ce qu'en 2020 il soit de 65 ans pour les deux sexes. A l'heure actuelle, les hommes doivent justifier de 44 années d'assurance pour percevoir une pension de base à taux plein à l'âge de 65 ans. Les femmes qui auront 60 ans avant 2010 doivent avoir accompli 39 années d'assurance pour y être éligibles. La loi de 2007 sur les pensions a réduit à 30 le nombre d'années d'assurance requis pour l'obtention d'une pension de base à taux plein en ce qui concerne les assurés qui atteindront l'âge d'admission au bénéfice de la pension au plus tôt le 6 avril 2010. Ceux qui ne justifient pas d'un nombre suffisant d'années d'assurance pour être éligibles à une pension de base à taux plein peuvent se voir accorder une pension à taux réduit. En principe, il faut avoir accompli 10 ou 11 années d'assurance pour pouvoir prétendre au taux minimum (25 %) de la pension de base servie par l'Etat.

40. Les personnes résidant au Royaume-Uni et n'ayant pas cotisé suffisamment longtemps pour être éligibles à une pension de l'Etat peuvent se voir attribuer des avantages sociaux non contributifs soumis à condition de ressources, tels que le revenu minimum (*income support*) et l'allocation de logement (*housing benefit*).

3. *La revalorisation des pensions et les accords de réciprocité*

41. L'article 150 de la loi de 1992 sur l'administration de la sécurité sociale (*Social Security Administration Act*) oblige le ministre compétent à revaloriser tous les ans, par voie de règlement, le montant de la pension de base servie par l'Etat, de manière à en préserver la valeur « par rapport au niveau général des prix en Grande-Bretagne ».

42. Bien que la pension de base soit servie aux retraités résidant à l'étranger, ceux-ci ne bénéficient pas de la revalorisation de cette prestation. Tant qu'ils ne rétablissent pas leur résidence au Royaume-Uni, le montant hebdomadaire de la pension qui leur est versée reste bloqué au niveau que celle-ci avait atteint au cours de l'année où ils se sont expatriés ou, dans le cas où ils ont émigré avant d'avoir atteint l'âge de la retraite, au cours de l'année où ils ont été admis au bénéfice de la pension. Les retraités expatriés qui retournent au Royaume-Uni pour une courte période voient leur pension revalorisée pendant la durée de leur séjour, mais celle-ci est ramenée à son niveau antérieur dès que les intéressés regagnent leur pays de résidence.

43. Echappent à cette règle les pensionnés installés dans des pays ayant conclu avec les autorités britanniques des accords de réciprocité en matière de sécurité sociale qui prévoient la revalorisation des pensions en fonction de l'inflation relevée au Royaume-Uni.

44. Les accords bilatéraux conclus par les Etats ont pour objet de fournir, sur une base de réciprocité, aux travailleurs de chacune des deux parties contractantes qui s'installent dans l'autre, ainsi qu'à leurs familles, une couverture sociale plus étendue que celle dont ils bénéficieraient en vertu de la seule législation nationale. Chacun de ces accords est négocié entre les parties au vu des dispositions de leurs régimes de sécurité sociale respectifs qui se prêtent à la réciprocité. Tous déterminent le régime de sécurité sociale applicable aux personnes qui quittent le territoire de l'une des parties contractantes pour aller travailler dans l'autre. En règle générale, le régime en question est celui du pays où s'exerce l'activité professionnelle. La décision d'un pays de conclure avec un autre un accord de réciprocité en matière de sécurité sociale dépend de certains facteurs, tels que le nombre de migrants concernés et les prestations prévues par le régime de sécurité sociale de l'autre pays, ainsi que des questions de savoir jusqu'à quel point la réciprocité est possible et dans quelle mesure les avantages escomptés d'un tel accord l'emportent sur le surcoût qu'il risque d'entraîner pour chacune des parties. L'ampleur des transferts financiers liés à un accord de réciprocité varie selon le niveau des prestations servies par

chacun des deux Etats et le volume des flux migratoires entre leurs territoires respectifs.

45. La quasi-totalité des accords bilatéraux conclus par le Royaume-Uni dont la portée dépasse la question de l'assujettissement aux cotisations comportent des dispositions concernant les pensions de retraite et les allocations de veuvage et de décès. La plupart d'entre eux réglementent aussi les prestations dues en cas de maladie, d'incapacité et de maternité. Certains couvrent les indemnités de chômage et les allocations familiales. Lorsque le bénéficiaire d'une prestation est soumis à condition de cotisation, l'accord prévoit en général la totalisation des cotisations versées dans les deux pays signataires. Chacun d'eux procède ensuite à la liquidation des droits à pension au prorata des cotisations qui lui ont été versées. Lorsque le bénéficiaire d'une prestation est subordonné à l'accomplissement d'une période de résidence, les accords de réciprocité assimilent en général les périodes de résidence effectuées dans l'un des deux pays signataires à celles accomplies dans l'autre. Lorsque l'un des deux pays signataires verse des prestations au vu des périodes de résidence effectuées dans l'autre pays ou des cotisations qui y ont été versées, l'accord prévoit généralement le remboursement par ce dernier des prestations en question. Les accords de réciprocité conclus par le Royaume-Uni ne prévoient pas tous la revalorisation des pensions versées aux expatriés britanniques.

46. Le Royaume-Uni a conclu des accords de réciprocité en matière de sécurité sociale prévoyant la revalorisation des pensions avec tous les Etats membres de l'Espace économique européen et avec la Barbade, les Bermudes, la Bosnie-Herzégovine, la Corée du Sud, la Croatie, les Etats-Unis d'Amérique, Israël, la Jamaïque, le Japon, Jersey et Guernesey, les îles Maurice, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, la République fédérale de Yougoslavie et la Turquie. Les personnes admises au bénéfice de la pension de l'Etat britannique installées dans ces pays bénéficient de la revalorisation de leur pension dans les mêmes conditions que les pensionnés résidant au Royaume-Uni. Basée sur le taux d'inflation britannique, la revalorisation en question ne tient pas compte de l'inflation dans le pays hôte.

47. Tous les accords susmentionnés ont été signés entre 1948 et 1992. Les accords conclus depuis 1979 portent sur la mise en œuvre d'engagements pris antérieurement par le gouvernement du Royaume-Uni. Depuis juin 1996, celui-ci s'est donné pour principe de limiter la portée des accords de réciprocité à intervenir au règlement des questions d'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale. Entrés en vigueur en 1953, 1956 et 1959 respectivement, les accords passés avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ne prévoient pas la revalorisation des pensions. L'accord conclu avec l'Australie a été dénoncé par ce pays à compter du 1^{er} mars 2001 en raison du refus du gouvernement britannique de revaloriser les pensions des retraités britanniques résidant sur le territoire australien.

48. Lorsque le projet de loi relatif aux pensions fut examiné au Parlement en 1995, chacune des deux chambres repoussa à une large majorité les amendements visant à étendre le bénéfice de la revalorisation à l'ensemble des retraités expatriés qui avaient été déposés devant elle. Selon le Gouvernement, l'extension rétroactive de la revalorisation à tous les pensionnés de l'Etat britannique résidant dans des pays où elle n'est aujourd'hui pas applicable reviendrait à environ quatre milliards de GBP, auxquels il faudrait ajouter une facture annuelle de 500 millions de GBP (soit 0,79 % des 62,7 milliards de GBP au total que le Royaume-Uni a consacrés aux retraites en 2008-2009).

B. Le droit international pertinent

49. L'article 69 de la Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum) adoptée par l'Organisation internationale du travail en 1952 (« la Convention de l'OIT de 1952 ») énonce que les prestations – notamment les prestations de vieillesse – auxquelles une personne protégée aurait eu droit en application de cet instrument peuvent être suspendues en tout ou partie par un Etat membre aussi longtemps que la personne en question ne se trouve pas sur le territoire de cet Etat. L'article 68 du Code européen de sécurité sociale de 1964 et l'article 74 § 1 f) du Code européen de sécurité sociale (révisé) de 1990 contiennent des dispositions analogues.

50. La quatrième partie de la Convention n° 157 de l'OIT concernant l'établissement d'un système international de conservation des droits en matière de sécurité sociale, adoptée en 1982, prévoit que l'égalité de traitement entre les ressortissants de chacune des Parties contractantes en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale – y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale quels que soient les déplacements des personnes protégées entre les territoires des Parties contractantes – peut être garantie par la conclusion de conventions bilatérales ou multilatérales appropriées. Les accords bilatéraux constituent la technique la plus couramment utilisée pour la coordination des législations en matière de sécurité sociale. Leur champ d'application personnel et géographique est très varié. Certains d'entre eux ne s'appliquent qu'aux ressortissants des Etats qui y sont parties, d'autres bénéficient à toute personne couverte par le régime de sécurité sociale de l'une au moins des parties contractantes. Certains portent tant sur les prestations non contributives que sur les prestations contributives, d'autres se limitent à cette dernière catégorie.

51. En avril 2008, le Conseil de l'Europe a lancé une initiative en vue de l'adoption d'un nouvel accord-cadre de coordination des régimes de sécurité sociale des Etats membres prévoyant notamment la portabilité des droits à prestation dans l'ensemble des pays membres de cette organisation. Cette initiative a été abandonnée lorsqu'il s'est avéré que la plupart des Etats

concernés préféraient conserver le système actuel d'accords bilatéraux (voir CM (2008) 71, § 11, 17 avril 2008).

EN DROIT

52. L'ensemble des requérants allèguent que le refus des autorités britanniques de revaloriser leur pension emporte violation de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention. Sous l'angle de l'article 8 combiné avec l'article 14, six d'entre eux soutiennent en outre que ce refus a lesté leur choix de se rapprocher des membres de leur famille installés à l'étranger de conséquences négatives d'ordre discriminatoire.

L'article 14 de la Convention est ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

L'article 1 du Protocole n° 1 énonce :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

L'article 8 de la Convention se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

I. SUR LA RECEVABILITÉ

A. Les conclusions de la chambre

53. La chambre a conclu à l'irrecevabilité du grief fondé sur l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément, au motif que cette disposition ne garantit pas un droit à acquérir des biens ou à percevoir des prestations sociales ou une pension de retraite de quelque type et de quelque montant que ce soit lorsque pareil droit n'est pas prévu par le droit interne. Elle a déclaré recevable le grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 et a estimé, sans se prononcer sur sa recevabilité, qu'il n'y avait pas lieu d'examiner le grief formulé sur le terrain de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

B. Les thèses des parties

54. Les requérants précisent que leur moyen tiré de la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément se décompose en deux branches. Selon la première, la subordination du droit de percevoir une pension revalorisée à une condition de résidence s'analyse en une privation de ce droit ou en une ingérence dans l'exercice de celui-ci. Selon la seconde, la dépréciation subie par leur pension au fil des années du fait de sa non-revalorisation s'analyse en une érosion du bien que cette prestation constitue. Les intéressés soutiennent que la chambre a eu tort de déclarer le grief en question irrecevable. Ils lui reprochent en outre de n'en avoir examiné que la première branche.

55. Concédant que M^{me} Carson est la seule parmi eux à avoir intenté une procédure au Royaume-Uni, ils allèguent toutefois qu'il aurait été vain pour eux d'exercer les recours prévus par le droit interne dès lors que le pourvoi de M^{me} Carson avait été rejeté par la Chambre des lords. Reconnaisant que les juridictions internes n'ont pas été saisies du grief tiré de la violation alléguée de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8, ils demandent cependant à la Cour de les autoriser à l'articuler devant elle. A cet égard, ils soulignent que le Gouvernement n'a pas plaidé le non-épuisement devant la chambre et que, compte tenu de leur âge avancé, on ne saurait leur imposer d'attendre plus longtemps l'aboutissement de leur affaire.

56. Pour sa part, le Gouvernement soutient d'abord que la requête doit être déclarée irrecevable faute d'épuisement des voies de recours internes pour autant qu'elle concerne les douze conjoints de M^{me} Carson, lesquels n'ont pas agi devant les juridictions britanniques. Il plaide ensuite qu'en tout état de cause le grief fondé sur l'article 14 combiné avec l'article 8 doit

être déclaré irrecevable pour le même motif, dès lors qu'il n'a jamais été soulevé devant les juridictions britanniques.

C. L'appréciation de la Cour

57. En ce qui concerne d'abord le grief fondé sur l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément, la Cour considère que ce que les requérants qualifient de seconde branche de leur moyen se ramène à une simple reformulation de la première. Le droit interne ne reconnaît pas aux pensionnés résidant dans des pays non parties à un accord de réciprocité conclu avec les autorités britanniques un droit à la revalorisation annuelle de leur pension en fonction de l'inflation relevée au Royaume-Uni. La décision par laquelle la chambre a conclu à l'irrecevabilité du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 étant définitive, cette partie de la requête est étrangère à l'objet du litige dont la Grande Chambre est présentement saisie (*K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, § 141, CEDH 2001-VII, et *Šilih c. Slovénie* [GC], n° 71463/01, §§ 119-121, 9 avril 2009).

58. En ce qui concerne ensuite les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement, la Cour estime qu'il serait erroné de conclure à l'irrecevabilité du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 relativement aux douze requérants qui n'ont pas agi devant les juridictions internes. Dès lors, en effet, que les prétentions de M^{me} Carson à cet égard avaient été rejetées par la Chambre des lords, celles de ses conjoints n'avaient aucune chance de prospérer devant les tribunaux britanniques.

59. En revanche, la Cour considère que le grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 doit être déclaré irrecevable. Les requérants n'avancent pas que les recours internes disponibles n'auraient pas été effectifs et M^{me} Carson a pu faire valoir ses griefs tirés de l'article 14 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 devant trois degrés de juridiction au Royaume-Uni, obtenant à cet égard des décisions précises et motivées. A l'inverse, les questions posées sur le terrain de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 n'ont jamais été soulevées devant les tribunaux britanniques.

60. En conséquence, la Cour rejette l'exception préliminaire formulée par le Gouvernement relativement à la recevabilité des griefs des seuls conjoints de M^{me} Carson. En revanche, elle accueille l'exception du Gouvernement quant au grief tiré de l'article 14 combiné avec l'article 8, qu'elle déclare irrecevable.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

A. La démarche générale de la Cour

61. Selon la jurisprudence établie de la Cour, seules les différences de traitement fondées sur une caractéristique identifiable (« situation ») sont susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire aux fins de l'article 14 de la Convention (*Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, 7 décembre 1976, § 56, série A n° 23). En outre, pour qu'un problème se pose au regard de cette disposition, il doit y avoir une différence dans le traitement de personnes placées dans des situations analogues ou comparables (*D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 175, CEDH 2007-IV, et *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 60, CEDH 2008). Une telle distinction est discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (*Burden*, précité, § 60). L'étendue de cette marge d'appréciation varie selon les circonstances, les domaines et le contexte. Une ample latitude est d'ordinaire laissée à l'Etat pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale. Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique en matière économique ou en matière sociale, et la Cour respecte en principe la manière dont l'Etat conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si son jugement se révèle « manifestement dépourvu de base raisonnable » (*Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], nos 65731/01 et 65900/01, § 52, CEDH 2006-VI).

62. La Cour observe d'emblée que, à l'instar de toutes les affaires de discrimination en matière de prestations sociales ou de pensions de retraite, la cause dont elle est ici saisie porte sur la compatibilité d'un système de sécurité sociale avec l'article 14, et non sur des faits ou circonstances propres à des requérants bien précis ou à d'autres personnes affectées par la législation litigieuse ou susceptibles de l'être (voir, par exemple, *Stec et autres*, précité, §§ 50-67, *Burden*, précité, §§ 58-66, et *Andrejeva c. Lettonie* [GC], n° 55707/00, §§ 74-92, CEDH 2009). Dans leurs observations respectives, les requérants et la partie intervenante se sont attachés à décrire les difficultés financières considérables que la politique de

non-revalorisation des pensions pourrait entraîner ainsi que ses effets potentiels sur la capacité de certaines personnes à rejoindre les membres de leur famille installés à l'étranger. Toutefois, la Cour n'est pas en mesure d'apprécier les répercussions éventuelles de la politique dénoncée sur les milliers de personnes qui se trouvent dans la même situation que les intéressés, et il ne lui appartient pas de le faire. Pour être opérationnel, tout système de protection sociale peut devoir procéder à des catégorisations générales afin de différencier les groupes à aider (*Runkee et White c. Royaume-Uni*, nos 42949/98 et 53134/99, § 39, 10 mai 2007). En l'espèce, comme dans les affaires susmentionnées, la Cour est appelée à se prononcer sur une question de principe, celle de savoir si, en tant que telle, la législation incriminée opère une discrimination illicite entre des personnes se trouvant dans une situation analogue.

B. Sur la question de savoir si les faits à l'origine du grief relèvent de l'article 1 du Protocole n° 1

63. La Cour rappelle que l'article 14 de la Convention ne fait que compléter les autres clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Son application ne présuppose pas nécessairement la violation de l'un des droits matériels garantis par la Convention. L'interdiction de la discrimination que consacre l'article 14 dépasse donc la jouissance des droits et libertés que la Convention et ses Protocoles imposent à chaque Etat de garantir. Elle s'applique également aux droits additionnels, pour autant qu'ils relèvent du champ d'application général de l'un des articles de la Convention, que l'Etat a volontairement décidé de protéger. Il faut, mais il suffit, que les faits de la cause tombent « sous l'empire » de l'un au moins des articles de la Convention (*Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], nos 65731/01 et 65900/01, § 39, CEDH 2005-X, et *Andrejeva*, précité, § 74).

64. La chambre a estimé que si l'article 1 du Protocole n° 1 n'impose pas aux Etats contractants d'instituer un régime de sécurité sociale ou de pensions, dès lors que l'un d'eux met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale – que l'octroi de cette prestation dépende ou non du versement préalable de cotisations –, cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes remplissant ses conditions (*Stec et autres*, décision précitée, § 54). Elle a ainsi conclu que les faits incriminés en l'espèce relevaient du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1.

65. La Grande Chambre souscrit à cette conclusion, du reste non contestée par le Gouvernement.

C. Sur la question de savoir si le « pays de résidence » est couvert par l'expression « toute autre situation » employée à l'article 14 de la Convention

1. Les conclusions de la chambre

66. La chambre a considéré que, dans les circonstances de l'espèce, la résidence habituelle des requérants devait être regardée – à l'instar de leur domicile ou de leur nationalité – comme un aspect de leur situation personnelle et que, appliqué comme critère de différenciation entre les citoyens pour l'attribution de la pension de l'Etat, le lieu de résidence constituait un motif de discrimination relevant de l'article 14.

2. Les thèses des parties

67. Les requérants estiment que la conclusion à laquelle la chambre est parvenue sur ce point est manifestement exacte et en approuvent la motivation. La position de la chambre consistant à considérer leur lieu de résidence comme un aspect de leur situation personnelle s'inscrirait dans le droit fil de l'approche suivie par « d'autres cours constitutionnelles éminentes », telle la Cour suprême du Canada, qui, dans son arrêt *Godbout c. Longueuil (City)* (1997), aurait qualifié le choix du lieu de résidence de « décision essentiellement privée qui tient de la nature même de l'autonomie personnelle ». En outre, il serait artificiel et inexact de considérer le choix d'une personne de s'installer dans tel ou tel pays comme une convenance personnelle, ce choix pouvant être dicté par le besoin ou le souhait de se rapprocher des membres de sa famille.

68. Devant les juridictions internes, le Gouvernement a concédé que la résidence de M^{me} Carson à l'étranger était couverte par l'expression « toute autre situation » et constituait de ce fait un motif de discrimination prohibé par l'article 14 (paragraphe 28 et 30 ci-dessus). Dans ses observations devant la Cour, en revanche, il soutient que le lieu de résidence n'entre pas dans la notion d'« autre situation », l'élément en question étant le résultat d'un choix et ne pouvant donc être assimilé à une caractéristique personnelle innée, à un impératif moral ou à une conviction profonde.

69. La partie intervenante – Age Concern and Help the Aged – souligne l'importance du soutien familial pour les personnes âgées et renvoie à des études d'où il ressortirait que l'existence de liens familiaux à l'étranger est un élément important dans le choix de l'expatriation.

3. L'appréciation de la Cour

70. La Grande Chambre souscrit aux conclusions auxquelles la chambre est parvenue sur ce point. Selon la jurisprudence de la Cour, seules les différences de traitement fondées sur une caractéristique personnelle

(« situation ») par laquelle des personnes ou groupes de personnes se distinguent les uns des autres sont susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire aux fins de l'article 14 (*Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen*, précité, § 56). Cela dit, la liste que renferme l'article 14 revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l'adverbe « notamment » (« *any ground such as* » dans la version anglaise) (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 72, série A n° 22). En outre, la Cour rappelle que l'expression anglaise « *other status* » – et *a fortiori* son équivalent français « toute autre situation » – a reçu une interprétation large au point d'englober, dans certains cas, une distinction fondée sur le lieu de résidence. A cet égard, la Cour a déjà été appelée à se prononcer, sous l'angle de l'article 14, sur la légitimité de différences de traitement fondées notamment sur le fait que le requérant était domicilié à l'étranger (*Johnston et autres c. Irlande*, 18 décembre 1986, §§ 59-61, série A n° 112) ou y était enregistré comme résident (*Darby c. Suède*, 23 octobre 1990, §§ 31-34, série A n° 187). Pour sa part, la Commission a examiné des moyens critiquant des disparités juridiques entre les régions d'un Etat contractant (*Lindsay et autres c. Royaume-Uni*, n° 8364/78, décision de la Commission du 8 mars 1979, Décisions et rapports 15, p. 247, et *Gudmundsson c. Islande*, n° 23285/94, décision de la Commission du 17 janvier 1996, non publiée). Si dans certaines affaires des différences régionales de traitement dues à l'application de législations distinctes selon le lieu où les personnes concernées se trouvaient ont été jugées ne pas s'expliquer par des caractéristiques personnelles (voir, par exemple, *Magee c. Royaume-Uni*, n° 28135/95, § 50, CEDH 2000-VI), les affaires en question ne sont, comme l'a relevé le juge Stanley Burton, pas comparables avec la présente espèce, où est en cause l'application différenciée d'un même régime de pension selon que les personnes concernées résident ou séjournent à l'étranger ou au Royaume-Uni.

71. En conclusion, la Cour considère que le lieu de résidence d'une personne s'analyse en un aspect de sa situation personnelle et constitue par conséquent un motif de discrimination prohibé par l'article 14 de la Convention.

D. Sur la question de savoir si les requérants se trouvent dans une situation analogue à celle des retraités dont la retraite est revalorisée

1. Les conclusions de la chambre

72. La chambre a considéré que dès lors que le système de sécurité sociale et de pension britannique visait au premier chef à garantir un niveau de vie de base aux personnes résidant au Royaume-Uni, les requérants ne

pouvaient passer pour se trouver dans une situation comparable à celle des pensionnés de l'Etat britannique demeurés au Royaume-Uni. Elle s'est par ailleurs déclarée « hésitante » à conclure à l'existence d'une analogie entre les retraités qui, comme les requérants, ne bénéficient pas de la revalorisation de leur pension et les pensionnés installés dans des pays étrangers ayant conclu avec les autorités britanniques des accords bilatéraux prévoyant la revalorisation. A cet égard, elle a observé que les cotisations à la caisse nationale d'assurance n'étaient que l'une des composantes du dispositif fiscal complexe mis en place au Royaume-Uni et que cette caisse n'était qu'une source de financement parmi d'autres du système national de sécurité sociale et d'assurance maladie. En conséquence, elle a considéré que les cotisations versées par les requérants à cette caisse au cours de leur vie active au Royaume-Uni n'importaient pas davantage que les impôts sur le revenu ou les autres taxes qu'ils avaient pu acquitter au cours de leur séjour dans ce pays. Elle a ajouté qu'il était malaisé de comparer les situations respectives de personnes résidant dans des pays différents – même géographiquement proches comme les Etats-Unis et le Canada, l'Afrique du Sud et les îles Maurice, ou la Jamaïque et Trinité-et-Tobago – du fait des disparités existant entre les systèmes de protection sociale, la fiscalité et les taux d'inflation, d'intérêts et de change.

2. Les thèses des parties

a) La thèse des requérants

73. Les requérants prétendent que leur situation est comparable à celle des retraités britanniques ayant eu la même carrière et ayant cotisé dans les mêmes conditions qu'eux à l'assurance nationale mais qui résident au Royaume-Uni ou dans des pays parties à des accords de réciprocité prévoyant la revalorisation.

74. Souscrivant à l'opinion dissidente jointe par Lord Carswell à l'arrêt de la Chambre des lords et à celle jointe par le juge Garlicki à l'arrêt de la chambre, les intéressés plaident que les retraités de chacune des catégories définies ci-dessus ont passé une grande partie de leur vie active au Royaume-Uni, ont cotisé dans les mêmes conditions à l'assurance nationale en vue de percevoir la pension de base de l'Etat et ont donc droit à des prestations d'un montant identique une fois qu'ils ont atteint l'âge de la retraite. Le montant de la pension servie par l'Etat étant directement fonction du nombre d'années de cotisation, elle constituerait indiscutablement une prestation contributive, c'est-à-dire un revenu. La distinction opérée entre la pension de base, qui est servie aux retraités expatriés, et les autres prestations sociales, dont ils ne bénéficient pas, résulterait d'un choix des autorités britanniques.

75. Quel que soit le pays où ils résident, les pensionnés auraient tous un intérêt identique à conserver leur niveau de vie après leur départ à la retraite. La réalité des disparités des situations socioéconomiques respectives des pays où la revalorisation s'applique et de ceux où elle n'a pas cours n'aurait pas été démontrée, et rien ne prouverait que la politique des autorités britanniques soit fondée sur les disparités en question.

76. On aurait tort d'attribuer une importance excessive aux dispositions de la Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum) adoptée par l'organisation internationale du travail en 1952 (« la Convention de l'OIT de 1952 ») ou à celles du Code européen de sécurité sociale (paragraphe 49 ci-dessus). Axés sur les mécanismes généraux de la protection sociale, ces deux instruments ne seraient pas spécifiquement consacrés aux pensions contributives. En outre, rien n'indiquerait que les dispositions de l'un ou de l'autre autorisent à suspendre tel ou tel avantage pour certains expatriés et pas pour d'autres, et rien ne donnerait à penser qu'il faille y voir la source d'inspiration de la politique britannique.

77. Le droit britannique ne subordonnerait pas la revalorisation des pensions à l'existence d'un accord de réciprocité. Les accords de réciprocité actuellement en vigueur formeraient du reste un ensemble arbitraire, et en cherchant à définir la catégorie de retraités prise comme point de comparaison à partir du critère de résidence dans un pays avec lequel l'Etat britannique a conclu un accord de ce type le Gouvernement tiendrait un raisonnement circulaire qui reviendrait tout simplement à réaffirmer la différence de traitement litigieuse.

78. Enfin, il conviendrait de ne pas tenir compte du fait que l'avocat de M^{me} Carson a concédé, au cours de la procédure suivie devant les juridictions internes, qu'il n'y aurait pas eu violation de l'article 14 si le bénéfice de la pension de l'Etat avait été réservé aux personnes résidant au Royaume-Uni (paragraphe 35 ci-dessus). Le conseil de l'intéressé aurait en effet aussi déclaré, dans le cadre de la même instance, que force était de constater que le Royaume-Uni s'était doté d'un système prévoyant le versement d'une pension aux retraités expatriés en contrepartie des cotisations versées par eux et qu'il était dès lors illogique de ne pas leur verser à tous le même montant. En tout état de cause, cette concession aurait été faite au nom de M^{me} Carson, non en celui des autres requérants, et elle aurait été expressément rétractée aux fins de la présente procédure.

b) La thèse du Gouvernement

79. Souscrivant au raisonnement ainsi qu'aux conclusions des juridictions internes et de la chambre, le Gouvernement soutient que les requérants ne peuvent prétendre se trouver dans une situation analogue à celle des pensionnés résidant au Royaume-Uni. La sécurité sociale et la fiscalité d'un pays seraient presque toujours adaptées aux particularités locales et revêtiraient un caractère national, ce que reconnaîtrait le droit

international. Les prestations sociales britanniques, y compris la pension servie par l'Etat, seraient l'une des composantes d'un dispositif complexe et intégré combinant protection sociale et fiscalité dans le but d'assurer un niveau de vie de base aux personnes installées au Royaume-Uni. Le fait que l'avocat de M^{me} Carson ait admis, dans le cadre de la procédure interne, que sa cliente n'aurait aucun motif de se plaindre si les autorités britanniques ne versaient pas de pension aux expatriés (paragraphe 35 ci-dessus) impliquerait nécessairement qu'il reconnaît le caractère national des systèmes de sécurité sociale.

80. En outre, à supposer même que l'inflation soit un phénomène commun à tous les Etats, il serait artificiel d'isoler ce facteur des autres paramètres économiques tels que la disparité des taux de croissance et les variations des taux de change. Contraindre les pouvoirs publics à comparer la situation des pensionnés qui résident au Royaume-Uni avec celle des retraités installés à l'étranger en se fondant sur le rapport entre le coût de la vie et la valeur des pensions reviendrait à leur imposer une tâche pratiquement irréalisable, ou à tout le moins extraordinairement onéreuse. Si tant est que les autorités décident d'allouer une pension aux retraités expatriés, le montant de celle-ci ne saurait résulter d'un calcul précis fondé sur une analyse du coût de la vie et de la valeur de la livre sterling dans chacun des pays concernés.

81. La focalisation du débat sur les cotisations versées à l'assurance nationale par les requérants constituerait une simplification abusive et spéieuse des questions qui se posent. Les cotisations auxquelles sont assujettis les salariés, les employeurs et les autres assurés ne sauraient être assimilées ou comparées aux primes versées à une caisse de retraite privée. L'assurance nationale serait un système de protection sociale fondé sur la mutualisation universelle des ressources. Le taux d'assujettissement des cotisants y serait déterminé en fonction de leur capacité contributive et non selon le niveau des avantages attendus. Les prestations contributives ne seraient pas toutes ouvertes aux expatriés.

82. Par ailleurs, les requérants ne se trouveraient pas dans une situation analogue à celle des retraités résidant dans des Etats liés au Royaume-Uni par des accords de réciprocité. Comme l'auraient relevé les tribunaux internes de chaque degré, les différences entre la situation des intéressés et celle des retraités en question, auxquels ils prétendent se comparer, s'expliqueraient par l'existence ou l'absence d'accords de réciprocité avec les Etats étrangers concernés. Chacun des accords en question aurait été conclu après que le Royaume-Uni se fut assuré que les clauses envisagées étaient acceptables et avantageuses pour lui. La thèse des requérants aurait pour corollaire nécessaire que les avantages sociaux accordés par le Royaume-Uni à certaines personnes en vertu d'un accord bilatéral de sécurité sociale doivent être étendus de plein droit à tous les expatriés, en

quelque pays qu'ils se trouvent. Accueillir pareille thèse reviendrait à dénier aux États le pouvoir de conclure des traités bilatéraux de cette nature.

3. *L'appréciation de la Cour*

83. Il a déjà été indiqué au paragraphe 61 ci-dessus que, selon la jurisprudence de la Cour, pour qu'un problème se pose au regard de l'article 14, il faut d'abord qu'il existe une différence dans le traitement de personnes placées dans des situations comparables.

84. A l'appui de leur thèse selon laquelle leur situation est comparable à celle des retraités dont la pension est revalorisée, les requérants en l'espèce font principalement valoir qu'ils ont eux aussi travaillé au Royaume-Uni et versé des cotisations obligatoires à la caisse d'assurance nationale. Toutefois, à l'instar des juridictions internes et de la chambre, la Grande Chambre considère que cet argument repose sur une conception erronée du rapport entre les cotisations à l'assurance nationale et la pension servie par l'État. Contrairement aux primes demandées par les assureurs privés, qui vont alimenter un fonds spécifique et présentent une corrélation directe avec les prestations que les assurés en attendent en retour, les cotisations à l'assurance nationale ne sont pas exclusivement affectées aux pensions de retraite. Elles constituent au contraire une source parmi d'autres des recettes qui servent à financer tout un éventail de prestations sociales – telles que l'allocation d'incapacité de travail, l'allocation de maternité, l'allocation de veuvage et l'allocation de décès – ainsi que le Service national de santé. En tant que de besoin, la caisse d'assurance nationale peut bénéficier d'un financement complémentaire prélevé sur les contributions fiscales ordinaires auxquelles sont assujetties les personnes résidant au Royaume-Uni, y compris les pensionnés (paragraphe 38 ci-dessus). La Cour a déjà eu l'occasion de souligner la diversité des modalités de financement des prestations de sécurité sociale ainsi que l'interdépendance de celles-ci et de la législation fiscale (*Stec et autres*, décision précitée, § 50). Compte tenu de la complexité et de l'intrication du système, on ne saurait isoler l'assujettissement à l'assurance nationale et le considérer comme un motif suffisant pour assimiler la situation des retraités dont la pension est revalorisée à celle des pensionnés qui, comme les requérants, ne bénéficient pas de cet avantage. Comme l'a observé Lord Hoffmann (paragraphe 35 ci-dessus),

« du point de vue des cotisants, les cotisations à l'assurance nationale se différencient peu des recettes fiscales ordinaires, lesquelles se confondent dans la masse commune du fonds consolidé. La distinction entre cotisations sociales et contributions fiscales n'a de sens que pour la comptabilité publique. »

85. En conséquence, la Cour estime que le fait que les intéressés aient cotisé à l'assurance nationale ne suffit pas, à lui seul, à les placer dans une situation comparable à celle de tous les autres pensionnés où qu'ils résident.

Quant à la comparaison avec les seuls retraités installés au Royaume-Uni, on ne peut ignorer que les prestations de sécurité sociale, y compris les pensions de retraite, ne sont que l'une des composantes d'un système de protection sociale complexe et intégré institué pour garantir un niveau de vie de base aux personnes résidant au Royaume-Uni. La loi de 1992 sur l'administration de la sécurité sociale oblige le ministre compétent à réévaluer le montant des diverses prestations qu'elle prévoit, notamment la pension servie par l'Etat, en vue de déterminer si elles ont conservé leur « valeur par rapport au niveau général des prix en Grande-Bretagne » (paragraphe 41 ci-dessus). Comme l'a souligné la Cour d'appel, ce dispositif aménagé par la législation primaire est entièrement axé sur les effets que la hausse des prix au Royaume-Uni peut avoir sur les pensions (paragraphe 30 ci-dessus). Le caractère essentiellement national des régimes de sécurité sociale est reconnu par les traités pertinents, à savoir la Convention de l'OIT de 1952 et le code européen de sécurité sociale de 1964, lesquels prévoient que les prestations normalement dues à une personne peuvent être suspendues aussi longtemps que celle-ci ne se trouve pas sur le territoire de la Partie contractante concernée (paragraphe 49 ci-dessus).

86. Etant entendu que le système de pension britannique vise au premier chef à répondre aux besoins des retraités résidant au Royaume-Uni, il est difficile d'établir une véritable comparaison avec la situation des pensionnés résidant à l'étranger, compte tenu des multiples disparités d'ordre socioéconomique que l'on peut constater d'un pays à un autre. En effet, la valeur relative de la pension servie par l'Etat est susceptible de varier en raison des différences pouvant exister entre un ou plusieurs paramètres tels que le taux d'inflation, le coût de la vie, les taux d'intérêts, le taux de croissance économique, le taux de change entre la monnaie locale et la livre sterling (qui est la monnaie de paiement de toutes les pensions) ainsi que les mesures sociales et fiscales. A cet égard, la Cour observe que la Cour d'appel a souligné que l'application automatique de la revalorisation à tous les pensionnés où qu'ils aient choisi de vivre aurait inévitablement des effets aléatoires (paragraphe 30 ci-dessus). Par ailleurs, comme l'ont relevé les juridictions internes, les requérants, dès lors qu'ils ne résident pas au Royaume-Uni, ne contribuent pas au fonctionnement de l'économie de ce pays. En particulier, ils n'y paient pas des impôts susceptibles de compenser les éventuelles hausses de leur pension (voir, par exemple, le paragraphe 35 ci-dessus).

87. La Cour estime que la situation des intéressés ne peut davantage être comparée à celle des pensionnés installés dans des pays liés au Royaume-Uni par des accords bilatéraux prévoyant la revalorisation. La différence de traitement entre ces derniers et les retraités résidant dans des pays tiers découle de l'existence de tels accords, qui ont été conclus parce que les

autorités britanniques ont jugé qu'ils répondaient aux intérêts du Royaume-Uni.

88. Le droit international permet incontestablement aux Etats de conclure des accords bilatéraux en matière de sécurité sociale. D'ailleurs, il s'agit là de la technique la plus couramment utilisée par les Etats membres du Conseil de l'Europe pour garantir la réciprocité des prestations sociales (paragraphe 50-51 ci-dessus). La décision d'un pays de passer avec un autre un accord de réciprocité en matière de sécurité sociale dépend de l'appréciation qu'il porte sur divers éléments, tels que le nombre de migrants concernés et les prestations prévues par le régime de sécurité sociale du pays tiers, ainsi que de la question de savoir jusqu'à quel point la réciprocité est possible et dans quelle mesure les avantages escomptés de la conclusion d'un tel accord l'emportent sur le surcoût que sa négociation et son application risquent d'entraîner pour chacune des parties concernées (paragraphe 44 ci-dessus). L'ampleur des transferts financiers liés à un accord de réciprocité varie selon le niveau des prestations servies par chacun des deux Etats signataires et le volume des flux migratoires entre leurs territoires respectifs. Dans ces conditions, il est inévitable que la situation diffère d'un pays à l'autre selon qu'un accord a ou non été conclu et selon les clauses qui y sont, le cas échéant, stipulées.

89. La Cour souscrit à l'opinion de Lord Hoffmann selon laquelle il serait extraordinaire que la conclusion d'une convention bilatérale en matière de sécurité sociale ait pour effet d'obliger les Etats signataires à étendre le bénéfice des avantages conventionnels à toutes les personnes résidant dans des pays tiers. Ce seraient alors en vérité le droit et l'intérêt pour les Etats de conclure des accords de réciprocité qui se trouveraient atteints.

90. En résumé, la Cour estime donc que les requérants, qui se sont expatriés dans des pays non liés au Royaume-Uni par des accords de réciprocité en matière de sécurité sociale prévoyant la revalorisation des pensions, ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des pensionnés résidant sur le territoire britannique ou dans des pays signataires de tels accords. Partant, elle conclut à l'absence de discrimination en l'espèce, et donc à la non-violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare irrecevable*, à l'unanimité, le grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 ;

2. *Rejette* à l'unanimité l'exception préliminaire du Gouvernement concernant la recevabilité des griefs formulés par les conjoints de M^{me} Carson ;
3. *Dit*, par onze voix contre six, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 16 mars 2010.

Vincent Berger
Jurisconsulte

Jean-Paul Costa
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée commune aux juges Tulkens, Vajić, Spielmann, Jaeger, Jočienė et López Guerra.

J.-P.C.
V.B.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES
TULKENS, VAJIĆ, SPIELMANN, JAEGER, JOČIENĖ ET
LÓPEZ GUERRA

(Traduction)

1. Nous ne pouvons souscrire au constat de non-violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 auquel la majorité de la Cour est parvenue.

2. Selon la première de ces dispositions, la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée sans distinction aucune. L'arrêt souligne à juste titre que seules les différences de traitement fondées sur une caractéristique personnelle (« situation ») par laquelle des personnes ou groupes de personnes se distinguent les uns des autres sont susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire aux fins de l'article 14 de la Convention. Il confirme tout aussi justement, dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour, que le lieu de résidence d'une personne s'analyse en un aspect de sa situation personnelle (paragraphe 70-71 de l'arrêt).

3. Les requérants se trouvent dans une situation analogue à celle des retraités avec lesquels ils se comparent, sauf en ce qui concerne leur lieu de résidence, caractéristique personnelle qui distingue les intéressés de tous les autres pensionnés, ce que les autorités britanniques ont reconnu.

4. Pour conclure à la non-violation de l'article 14, la majorité de la Cour a estimé que les deux catégories de pensionnés (celle formée par les retraités résidant au Royaume-Uni et celle composée des retraités expatriés) ne se trouvaient pas dans une situation comparable (paragraphe 85 de l'arrêt), raison pour laquelle la question de la différence de traitement ne pouvait se poser. Selon la majorité, les multiples disparités d'ordre socioéconomique que l'on peut constater d'un pays à un autre (paragraphe 86 de l'arrêt) font obstacle à une véritable comparaison (*ibidem*).

5. Si le raisonnement suivi par la majorité nous paraît difficile à accepter, c'est d'abord parce que celle-ci qualifie le lieu de résidence de motif de discrimination prohibé par l'article 14 – conclusion à laquelle nous souscrivons – tout en se fondant principalement sur ce motif pour établir une distinction entre les deux catégories de pensionnés en cause. Cette approche nous semble contradictoire et contraire à l'esprit de l'article 14.

6. La seconde raison expliquant notre réticence à accepter la décision de la majorité tient aux très nombreux points communs qui existent entre les membres des deux catégories sur lesquelles porte la comparaison, celle des retraités résidant au Royaume-Uni et celle des pensionnés expatriés. Les uns et les autres sont affiliés à la caisse d'assurance nationale ou y ont versé des cotisations à un taux obligatoire et d'application générale fixé par la loi. Ils se sont tous vu attribuer une pension soumise à un même régime, notamment en ce qui concerne la durée d'assurance requise pour l'ouverture

du droit à pension, la durée de la période à prendre en compte dans chaque cas et le montant initial de la pension due en application de ces règles générales. Tous ces pensionnés – qu'ils résident ou non au Royaume-Uni – ont donc été assujettis, dans les mêmes conditions, à un système ayant pour but de leur garantir, à l'âge de la retraite, un revenu calculé sur la base du nombre d'années de cotisation et du montant de leurs contributions respectives.

7. La majorité a considéré que le fait que les pensionnés des deux catégories aient cotisé dans des conditions identiques à l'assurance nationale ne rendait pas leur situation comparable et ne constituait pas un motif suffisant pour assimiler la situation des retraités dont la pension est revalorisée à celle des pensionnés qui, comme les requérants, ne bénéficient pas de cet avantage. Si la majorité a raison de préciser que les fonds qui servent à financer les pensions proviennent d'une multitude de sources et pas seulement des contributions des anciens cotisants, la question du financement des pensions servies n'entre pas en ligne de compte dans la présente affaire. Si les sources de financement disponibles peuvent varier avec le temps, il n'en demeure pas moins que tous les affiliés à l'assurance-vieillesse sont soumis à des règles générales identiques en ce qui concerne le taux des cotisations exigibles, leurs modalités de paiement et la fixation du montant de la pension initiale. En d'autres termes, le droit de tous les retraités à la perception d'une pension et à l'égalité de traitement en la matière découle du fait qu'ils satisfont aux conditions et règles générales fixées par un système reposant sur l'égalité de ceux qui y participent ; il ne dépend pas de la question de savoir d'où proviennent les fonds qui servent à financer les pensions à tel ou tel moment.

8. Les retraités de chacune des catégories en cause ont en commun une autre caractéristique très importante, celle de voir le pouvoir d'achat que représente la valeur nominale de leur pension se dégrader constamment en raison de la dépréciation de la monnaie (en l'espèce, celle du Royaume-Uni), phénomène universel dont nul ne conteste la réalité. Si l'ampleur de cette dépréciation peut varier d'une année à l'autre, il s'agit là d'un phénomène général et avéré (ce que les parties ont reconnu).

9. Pour en compenser les effets, l'Etat britannique corrige le montant des prestations de vieillesse par un dispositif adéquat de façon à ce que la valeur des pensions versées aux retraités résidant au Royaume-Uni ne soit pas affectée par l'inflation. Ce dispositif n'est pas applicable aux pensions servies aux expatriés, qui ne bénéficient d'aucun mécanisme compensant l'érosion de la valeur de ces revenus, dont la valeur d'origine reste inchangée en dépit de l'inflation et de la dépréciation corrélative de la livre sterling. Les conséquences de la dépréciation monétaire sont tout à fait considérables. Au cours des cinq premières années de sa retraite en Afrique du Sud, où sa pension n'est pas revalorisée, M^{me} Carson, la première requérante, a vu sa pension hebdomadaire se déprécier de 28 % par rapport

à celle qu'elle aurait perçue si elle avait résidé au Royaume-Uni. Il va sans dire que cet écart s'est creusé au fil du temps.

10. Les deux catégories de cotisants au régime de pension britannique présentent des traits communs et il n'existe entre elles aucune disparité assez importante pour justifier une différence de traitement aussi radicale et préjudiciable. Les explications du gouvernement défendeur ne nous convainquent pas. Le choix des requérants d'établir leur résidence à l'étranger ne saurait passer pour un motif suffisant. Comme il a été indiqué ci-dessus, il serait contraire à l'esprit de l'article 14 de faire droit à cet argument.

11. S'il est logique que le système de pension britannique soit conçu pour répondre aux besoins des retraités résidant au Royaume-Uni, lesquels représentent vraisemblablement la grande majorité des pensionnés, cela ne saurait justifier le traitement extrêmement défavorable et inégal réservé aux expatriés. Compte tenu de l'incidence des taux de change, des écarts de coût de la vie et d'autres facteurs, il est inévitable que l'érosion monétaire ne soit pas ressentie de la même manière par les pensionnés expatriés. Il n'en demeure pas moins que la dépréciation de la monnaie britannique est un phénomène inéluctable et démontré – au moins à l'aune de l'expérience acquise durant un siècle – et que, en quelques années seulement, elle se traduit par une érosion de la valeur réelle des pensions versées aux retraités résidant hors du Royaume-Uni. Dans ces conditions, le refus pur et simple (opposé en l'espèce par le gouvernement défendeur) de prévoir un dispositif de revalorisation des pensions des retraités expatriés (que les facteurs susmentionnés entrent ou non en ligne de compte) s'analyse en une différence de traitement disproportionnée qui ne s'appuie sur aucun motif légitime.

12. A l'ère de l'informatique, l'argument tiré de la complexité de l'élaboration d'un dispositif de revalorisation des pensions des retraités expatriés n'est guère défendable. Loin de pouvoir justifier la différence de traitement litigieuse, le fait que ceux-ci n'aient pas accès au système de santé britannique s'analyse plutôt en un élément de nature à aggraver leur situation par rapport à celle des pensionnés résidant au Royaume-Uni. Enfin, s'il est exact que les expatriés ne paient pas d'impôt au Royaume-Uni, il est également vrai qu'ils ne bénéficient pas des prestations financées par les recettes fiscales et qu'un dispositif de revalorisation bien conçu pourrait remédier à cette anomalie.