

Tradus și revizuit de IER (ier.gov.ro)

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

MAREA CAMERĂ

CAUZA FÁBIÁN ÎMPOTRIVA UNGARIEI

(Cererea nr. 78117/13)

HOTĂRÂRE

STRASBOURG

5 septembrie 2017

Hotărârea este definitivă. Poate suferi modificări de formă.

În cauza Fábíán împotriva Ungariei,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, reunită în Marea Cameră compusă din:

Guido Raimondi, *președinte*,
Angelika Nußberger,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Luis López Guerra,
András Sajó,
Işıl Karakaş,
Kristina Pardalos,
André Potocki,
Valeriu Griţco,
Faris Vehabović,
Ksenija Turković,
Branko Lubarda,
Yonko Grozev,
Síofra O'Leary,
Carlo Ranzoni,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Pauline Koskelo, *judecători*,

și Søren Prebensen, *grefier adjunct al Marii Camere*,

După ce a deliberat în camera de consiliu, la 9 noiembrie 2016 și la 31 mai 2017,

pronunță prezenta hotărâre, adoptată la cea din urmă dată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află cererea nr. 78117/13 îndreptată împotriva Ungariei, prin care un resortisant al acestui stat, domnul Gyula Fábíán („reclamantul”), a sesizat Curtea la 5 decembrie 2013, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”).

2. Reclamantul a fost reprezentat de A. Grád, avocat în Budapesta. Guvernul maghiar („Guvernul”) a fost reprezentat de agentul său guvernamental, domnul Z. Tallódi, din cadrul Ministerului Justiției.

3. Reclamantul a pretins că suspendarea plății pensiei sale publice pentru limită de vârstă în perioada în care a deținut un post în sectorul public reprezintă o atingere nejustificată și discriminatorie adusă drepturilor sale patrimoniale, contrar art. 1 din Protocolul nr. 1 considerat separat și coroborat cu art. 14 din Convenție.

4. Cererea a fost atribuită Secției a patra a Curții (art. 52 § 1 din Regulamentul Curții – „Regulamentul”). A fost comunicată Guvernului la 25

august 2014. Observațiile Guvernului cu privire la admisibilitatea și la fondul cererii au fost prezentate la 17 decembrie 2014. Reclamantul a prezentat observațiile sale în răspuns la 9 februarie 2015.

5. La 15 decembrie 2015, o cameră compusă din Vincent A. De Gaetano, președinte, András Sajó, Boštjan Zupančič, Nona Tsotsoria, Paulo Pinto de Albuquerque, Krzysztof Wojtyczek, Iulia Antoanella Motoc, judecători, și Françoise Elens-Passos, greșier de secție, a pronunțat o hotărâre prin care, în unanimitate, a declarat cererea admisibilă și a constatat încălcarea art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție pe motivul diferenței de tratament dintre pensionarii care lucrau în sectorul public și pensionarii care lucrau în sectorul privat, precum și între pensionarii care lucrau în diferite părți ale sectorului public. Camera a apreciat că nu este necesar să examineze capătul de cerere în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1 considerat separat.

6. La 11 martie 2016, Guvernul a solicitat trimiterea cauzei la Marea Cameră, în conformitate cu art. 43 din Convenție. La 2 mai 2016, Colegiul Marii Camere a admis cererea.

7. Componenta Marii Camere a fost apoi decisă în conformitate cu dispozițiile art. 26 § 4 și 5 din Convenție și ale art. 24 din Regulament.

8. Atât reclamantul, cât și Guvernul au depus observații scrise cu privire la fondul cererii (art. 59 § 1 din Regulament), fiecare analizând, la solicitarea judecătorului raportor desemnat, întrebarea dacă reclamantul a respectat termenul de 6 luni prevăzut la art. 6 § 2 din Convenție în măsura în care acesta s-a plâns, în temeiul art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1, de o diferență nejustificată de tratament între diferitele categorii de agenți ai statului. De asemenea, s-au primit observații scrise din partea Confederației Europene a Sindicatelor, care a primit încuviințarea președintelui Marii Camere să intervină în calitate de terț în cadrul procedurii scrise (art. 36 § 2 din Convenție și art. 44 § 2 din Regulament).

9. La 9 noiembrie 2016, a avut loc o ședință publică la Palatul Drepturilor Omului din Strasbourg (art. 59 § 3 din Regulament).

S-au înfățișat:

– *pentru Guvern*

domnul	Z. TALLÓDI,	<i>agent,</i>
doamna	M. WELLER,	<i>coagent;</i>

– *pentru reclamant*

domnul	A. GRÁD,	<i>consilier,</i>
doamna	R. NOVÁK,	
domnii	D. KARSAI,	
	și M.M. KÓNYA,	<i>consilieri.</i>

Curtea a ascultat declarațiile prezentate de domnii Grád și Tallódi, precum și răspunsurile acestora la întrebările adresate de judecători.

ÎN FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

10. Reclamantul s-a născut în 1953 și locuiește în Budapesta.

11. Era angajat ca ofițer de poliție atunci când, ajuns la vârsta la care avea acest drept, s-a pensionat anticipat și a început să primească „pensie de serviciu“ (*szolgálati nyugdíj*) din 1 ianuarie 2000, dată la care avea aproape 47 de ani. Totuși, reclamantul a continuat să lucreze: a fost salariat în sectorul privat din 1 iulie 2008 între 2000 și 2012, apoi, de la 1 iulie 2012 la 31 martie 2015, a ocupat în calitate de funcționar postul de șef al serviciului de întreținere a drumurilor în cadrul administrației locale a Sectorului XIII din Budapesta. Și-a plătit contribuțiile obligatorii la sistemul public de pensii din ziua în care s-a angajat (1 august 1973) până la 31 martie 2015.

12. La 28 noiembrie 2011, Parlamentul a adoptat Legea nr. CLXVII, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2012. În conformitate cu art. 5 alin. (1) din această lege, pensia de serviciu pe care o primea reclamantul a fost convertită într-o „alocație de serviciu“ (*szolgálati járandóság*) pentru persoanele născute după anul 1955 inclusiv. Art. 3 alin. (2) lit. b) din aceeași lege prevedea că, pentru beneficiarii unei pensii de serviciu care se născuseră în 1954 sau anterior, ca reclamantul, această pensie va fi convertită în pensie pentru limită de vârstă.

13. La 1 ianuarie 2013, a intrat în vigoare un amendament la Legea nr. LXXXI din 1997 privind pensiile de securitate socială („Legea din 1997 privind pensiile“). Acest amendament suspenda, după 1 iulie 2013, plata pensiilor pentru limită de vârstă destinată persoanelor având un loc de muncă în anumite sectoare ale funcției publice, această suspendare fiind valabilă pentru toată perioada în care părțile în cauză rămâneau în activitate (a se vedea, de asemenea, pct. 23 – 28 infra). Nu au fost instituite restricții similare pentru beneficiarii de pensii pentru limită de vârstă care s-au angajat în sectorul privat.

14. La 18 februarie 2013, Administrația Națională a Pensiilor (*Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*) a trimis o scrisoare reclamantului, în calitate sa de beneficiar al unei pensii pentru limită de vârstă, pentru a-l informa despre adoptarea versiunii modificate a legii și a-l invita să declare dacă ocupa în sectorul public un loc de muncă intrând într-una dintre categoriile vizate de amendamentul intrat în vigoare la 1 ianuarie 2013. În scrisoarea din 29 aprilie 2013, reclamantul a informat Administrația Națională a Pensiilor despre situația sa privind locul de muncă. Apoi, la 2

iulie 2013, Administrația Națională a Pensiilor l-a informat pe reclamant că plata pensiei sale pentru limită de vârstă a fost suspendată începând cu 1 iulie 2013. La aceeași dată, valoarea pensiei sale era de 162 260 forinți maghiari [HUF – aproximativ 550 euro (EUR) la acel moment] pe lună.

15. La 15 iulie 2013, reclamantul a formulat în fața Administrației Naționale a Pensiilor (infra, pct. 21) un recurs administrativ împotriva suspendării plății pensiei, afirmând că pensia sa constituia un drept dobândit și că el era victima unei discriminări deoarece pensionarii care lucrau în sectorul privat continuau să-și primească pensiile.

16. La 23 iulie 2013, Administrația Națională a Pensiilor i-a solicitat reclamantului informații suplimentare. Acesta și-a completat recursul la 1 august 2013, făcând referire, printre altele, la o cerere depusă de Avocatul Poporului în mai 2013 la Curtea Constituțională (AJB-726/2013). În această cerere, Avocatul Poporului exprima solicitările ce i-au fost adresate în legătură cu modificarea Legii privind pensiile din 1997 și ridica problema diferenței de tratament dintre pensionarii angajați în sectorul public, pe de o parte, și pensionarii care lucrau în sectorul privat, pe de altă parte. După cunoștința Curții, procedura este încă pe rolul Curții Constituționale.

17. La 27 septembrie 2013, Administrația Națională a Pensiilor a finalizat recursul inițiat de către reclamant, considerând că acesta nu-i furnizase informațiile care i-au fost solicitate la 23 iulie 2013.

18. Reclamantul și-a încetat activitatea în cadrul administrației locale a Sectorului XIII din Budapesta la 31 martie 2015. La 24 aprilie 2015, autoritatea competentă a decis că plata pensiei sale pentru limită de vârstă trebuia reluată. Pensia sa a fost calculată la 177 705 HUF (aproximativ 585 EUR la acel moment).

II. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE RELEVANTE

19. Legea fundamentală a Ungariei dispune, în special, că:

Art. XII

„1) Orice persoană are dreptul să-și aleagă în mod liber locul de muncă, ocupația și să desfășoare activități antreprenoriale. Fiecare persoană este obligată să contribuie prin munca sa la îmbogățirea comunității, potrivit abilităților și posibilităților sale.

2) Ungaria depune eforturi în vederea creării condițiilor necesare pentru a se asigura că fiecare persoană care este aptă de muncă și dispusă să muncească are oportunitatea de a face acest lucru.”

20. La momentul faptelor, angajarea personalului din serviciile publice (*közalkalmazott*) era reglementată de Legea nr. XXXIII din 1992 privind statutul juridic al personalului din serviciile publice; relațiile de muncă ale funcționarilor publici (*köztisztviselő*), ale funcționarilor din administrația centrală (*kormánytisztviselő*), ale funcționarilor însărcinați cu administrarea serviciilor publice (*közzolgálati ügykezelő*) și, pentru anumite aspecte, ale

înalților funcționari ai statului (*állami vezetők*) erau reglementate de Legea nr. CXCIX din 2011 privind personalul din serviciile publice. Relațiile de muncă din sectorul privat erau reglementate de Legea nr. I din 2012 privind Codul muncii.

21. În Ungaria, sistemul de pensii obligatorii și alte drepturi de asigurări sociale este de tip contributiv. Titularii unui loc de muncă (în sectorul public sau în sectorul privat) contribuie cu un anume procent – 10% în 2013 – din venitul lunar pe care îl obțin din muncă. În plus, angajatorii, firmele private și producătorii din sectorul primar plătesc o contribuție socială reprezentând 27% din suma salariilor plătite și destinată, integral sau parțial (decizia este luată periodic în funcție de situația financiară), pentru a alimenta sistemul de pensii și de asigurări sociale și a asigura perenitatea acestuia.

Fondul de pensii (*Nyugdíjbiztosítási Alap*) astfel finanțat corespunde unei poziții din bugetul de stat. Administrația Națională a Pensiilor, care este un organism public, se bazează pe acest fond pentru plata pensiilor. Atunci când cheltuielile fondului depășesc încasările, statul mobilizează resursele necesare din bugetul central.

22. Durata în care o persoană a contribuit la sistemul de pensii reprezintă perioada de muncă. Cuantumul pensiei acordate de sistem, care nu este supus impozitării, depinde de perioada de muncă și de proporția din remunerație care era supusă cotizării obligatorii.

23. În ultimii ani, țara a adoptat un număr de măsuri pentru a pune capăt cumulării pensiei publice cu salariul finanțat de la bugetul de stat sau pentru a micșora numărul de persoane beneficiind de această plată dublă. În primul rând, la 29 decembrie 2012 a fost publicat Decretul nr. 1700/2012 privind principiile care reglementează politica de pensii din sectorul public. Acest decret interzicea administrației centrale să angajeze persoane care aveau dreptul la o pensie pentru limită de vârstă și preciza că posturile vacante nu puteau fi ocupate de titulari ai unei pensii pentru limită de vârstă decât în cazuri excepționale. În al doilea rând, Legea privind pensiile din 1997 a fost modificată la 1 ianuarie 2013 pentru a interzice plata simultană către aceeași persoană a salariului finanțat din bugetul de stat și a pensiei pentru limită de vârstă sau a pensiei anticipate. Această modificare se aplica, între altele, pensionarilor ocupând un loc de muncă în colectivitățile locale. Cu toate acestea, au fost scutite de suspendarea plății pensiilor pentru limită de vârstă anumite categorii de funcționari publici, precum parlamentarii, primarii, judecătorii și procurorii în concediu administrativ, precum și persoanele angajate în sectorul public conform dispozițiilor Codului muncii și care executau sarcini fără legătură cu exercitarea puterii publice.

24. Art. 83/C și 102/I din Legea din 1997 privind pensiile astfel cum a fost modificată la 1 ianuarie 2013 conține prevederile următoare:

Art. 83/C

„1) Plata pensiei pentru limită de vârstă se suspendă [...] dacă pensionarul în cauză ocupă un loc de muncă de personal din serviciile publice, de agent din administrația centrală, de înalt funcționar al statului, de funcționar public, de funcționar însărcinat cu administrarea serviciilor publice, de judecător, de personal auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești sau din cadrul parchetelor, de profesionist din cadrul forțelor armate sau de militar de carieră sau contractual care servește în forțele militare maghiare.

[...]

3) În perioada în care plata pensiei pentru limită de vârstă este suspendată, persoana în cauză este considerată pensionar.

4) Plata pensiei pentru limită de vârstă poate fi reluată la solicitarea beneficiarului dacă acesta poate demonstra că a încetat să ocupe locul de muncă precizat la alin. (1).

[...]”

Art. 102/I

„1) Beneficiarii unei pensii pentru limită de vârstă care ocupă la 1 ianuarie 2013 un loc de muncă într-una dintre categoriile vizate de art. 83/C alin. (1) au termen până la 30 aprilie 2013 pentru a informa despre aceasta Fondul de pensii.

2) Persoanelor care ocupă până la 1 ianuarie 2013 un loc de muncă într-una dintre categoriile vizate de art. 83/C alin.(1) le va fi suspendată pensia pentru limită de vârstă începând cu 1 iulie 2013 dacă mai ocupă respectivul loc de muncă la această dată.”

25. Explicațiile aduse de legiuitor cu privire la art. 83/C conțin următorul pasaj:

„1) Această modificare interzice plata unei duble remunerații către persoanele care ocupă un loc de muncă de personal din serviciile publice, de agent din administrația centrală, de înalt funcționar al statului, de funcționar public, de funcționar însărcinat cu administrarea serviciilor publice, de judecător, de personal auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești sau din cadrul parchetelor, de profesionist din cadrul forțelor armate sau de militar de carieră sau contractual care servește în forțele militare maghiare. Persoanele în cauză nu vor primi astfel pensie pentru limită de vârstă [...] pe lângă salariu, și Fondul de pensii trebuie prin urmare să suspende plata respectivei pensii pe toată perioada în care aceștia ocupă postul vizat.”

26. Decizia de a suspenda plata pensiilor în aplicarea art. 83/C alin. (1) ignoră quantumul salariului primit de cei în cauză.

27. Beneficiarii unei pensii pentru limită de vârstă acordate în cadrul sistemului de pensii obligatorii al asigurărilor sociale și care ocupă totodată un loc de muncă contribuie la sistem la fel ca ceilalți titulari ai unui loc de muncă (supra pct. 21). Aceștia pot pretinde o mărire anuală a pensiei lor lunare cu o sumă reprezentând 0,5% din a douăsprezecea parte din venitul pe care îl obțin din munca lor timp de un an calendaristic. În cazurile în care plata pensiei a fost suspendată în aplicarea art. 83/C alin. (1) din Legea din 1997 privind pensiile, plata acestor creșteri anuale este, de asemenea, suspendată. Din momentul în care plata pensiei este reluată, creșterile anuale se adaugă la quantumul pensiei primite anterior suspendării.

28. Conform datelor comunicate de Guvern, existau 2 007 426 de beneficiari ai unei pensii pentru limită de vârstă la 1 iulie 2013. Pe parcursul anului 2013, efectivele vizate de suspendarea plății pensiei pentru limită de vârstă în temeiul art. 83/C alin. (1) din Legea din 1997 privind pensiile nu au depășit niciodată 5 288 de persoane. Numărul de persoane vizate nu a depășit în niciun moment 4 545 în 2014, 4 212 în 2015 și 3 945 în perioada ianuarie – august 2016. Din martie 2013 până în august 2016, o sumă de 30 602 215 675 HUF (aproximativ 98 milioane euro la cea din urmă dată) a putut fi astfel economisită prin modificarea Legii din 1997 privind pensiile. În acest timp, angajații din sănătate din sectorul public, pentru care plata pensiei a fost suspendată în aplicarea art. 83/C alin. (1) din Legea privind pensiile (3 169 de persoane s-au aflat în această situație din iulie 2013 până în august 2016), au primit din partea Fondului național de asigurări de sănătate o compensație lunară corespunzând cuantumului pensiei. Din iulie 2013 până în august 2016, această compensație a reprezentat 25 190 700 000 HUF (aproximativ 81 milioane EUR la această ultimă dată), ceea ce a redus totalul economiilor de la bugetul de stat la 5 411 515 675 HUF (aproximativ 17 milioane EUR în 2016).

29. Legea nr. CLXXVIII/2012 de modificare a unor legi privind fiscalitatea, intrată în vigoare în ianuarie 2013, a modificat Legea din 1997 privind pensiile. Aceasta a eliminat plafonul care se aplica până atunci contribuțiilor obligatorii la sistemul de pensii cu scopul de a crește veniturile Fondului de pensii.

30. În 2000, în Ungaria, în cadrul sistemului general, vârsta legală de pensionare era de 62 de ani pentru bărbați; bărbații care ajungeau la această vârstă și aveau cel puțin 20 de ani întregi de activitate aveau dreptul să primească o pensie. Ulterior, vârsta legală de pensionare a crescut progresiv până la 63 de ani pentru bărbații și pentru femeile care s-au născut în 1953.

Legea a stabilit diverse măsuri de pensionare anticipată în sectorul public (inclusiv pentru forțele armate, de care aparține poliția în Ungaria) și în sectorul privat, iar, de-a lungul anilor, un număr mare de persoane au ales să profite de aceste măsuri. Începând cu 1 ianuarie 2012, intrarea în vigoare a Legii nr. CLXVII a suprimat posibilitatea ca aceste măsuri să fie aplicate unor noi beneficiari (a se vedea supra, pct. 12).

III. ELEMENTE DE DREPT COMPARAT

31. Curtea a întreprins un studiu comparat al legislației din 36 de state membre¹ ale Consiliului Europei.

¹ Andorra, Armenia, Austria, Azerbaidjan, Belgia, Bulgaria, Croația, Danemarca, Elveția, Estonia, Finlanda, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburg, Malta, Moldova, Norvegia, Polonia, Portugalia, Republica Cehă, Regatul Unit, România, Rusia, Slovacia, Spania, Suedia, Turcia, Țările de Jos și Ucraina.

A. Posibilitatea de a cumula pensia publică și salariul

32. În aproape toate cele 36 de state studiate, este posibil într-un mod sau în altul ca aceeași persoană să cumuleze pensia publică și salariul. Doar Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei suspendă plata pensiei publice, fără excepție, în cazul în care persoana în cauză continuă să lucreze și să primească salariu.

33. Cu toate acestea, în marea majoritate a statelor se aplică o formă de diminuare sau de suspendare a pensiei în diverse tipuri de situații care, în mare, pot fi încadrate în următoarele categorii.

1. Beneficiarii unei pensii anticipate

34. În multe state, legislația face deosebire între persoanele care se pensionează anticipat și cele care se pensionează la vârsta legală (de obicei între 60 și 65 de ani). Astfel, în Andorra, în Croația, în Estonia, în Letonia, în Republica Cehă, în România și în Slovacia, se suspendă plata pensiei publice dacă pensionarul lucrează în continuare deși a ieșit la pensie înainte de a atinge vârsta legală. În Portugalia, suspendarea se aplică timp de 3 ani dacă persoana în cauză continuă să muncească în aceeași societate sau în același grup de societăți.

35. De altfel, în anumite state, cum sunt Austria, Danemarca, Germania, Luxemburg, Polonia și Suedia, pensia anticipată nu este diminuată sau suspendată decât dacă salariul primit atinge un anumit prag. În Islanda, o astfel de diminuare este aplicată atât pensiilor anticipate, cât și oricărei alte forme de pensie. În Finlanda, atunci când o persoană continuă să lucreze după pensionarea anticipată, acest lucru nu are niciun impact asupra pensiei sale.

2. Pensionarii care continuă să lucreze în sectorul public

36. În unele dintre statele studiate, plata pensiei este suspendată în cazul pensionarilor care continuă să lucreze în sectorul public, cu toate că o asemenea dispoziție nu există pentru pensionarii care lucrează în sectorul privat (a se vedea, de asemenea, pct. 38 – 43 infra).

3. Beneficiarii de pensii de incapacitate temporară sau de invaliditate

37. Se observă diferențe în modul în care statele studiate reglementează cumularea unui salariu și a unei pensii de incapacitate temporară sau de invaliditate. În unele state, cum ar fi Austria, sunt aplicate reduceri atunci când prin cumularea dintre pensie și salariu se trece de un anumit prag. În Croația și în Italia, nu este posibilă cumularea pensiei cu salariul. Pe de altă parte, în Ucraina, în cazul persoanelor cu dizabilități, plata pensiilor nu este suspendată. Cumularea este, la fel, posibilă în România pentru persoanele care prezintă o invaliditate de gradul al treilea și pentru nevăzători.

B. Diferențe de tratament între titularii unui loc de muncă în sectorul privat și personalul din sectorul public cu privire la reducerea sau la suspendarea pensiei

38. După cum s-a menționat mai sus (pct. 36), unele state încetează să plătească pensia publică pensionarilor care continuă să lucreze în sectorul public, cu toate că cei care continuă să lucreze în sectorul privat își pot păstra dreptul la pensia integrală. Astfel, în Andorra, pensia pentru limită de vârstă a unui funcționar este suspendată atunci când persoana în cauză continuă să muncească ca funcționar în serviciile publice. În Georgia, suspendarea pensiei se aplică tuturor categoriilor de locuri de muncă din sectorul public. În Portugalia, un pensionar care continuă să lucreze în sectorul privat își poate primi simultan și pensia de stat, însă este suspendată pensia celor care continuă să lucreze în sectorul public. În Spania, în Turcia și în Ucraina, lucrătorii care desfășoară o activitate independentă pot cumula pensia și veniturile din muncă (până la un anumit nivel), dar nu se află în acest caz cea mai mare parte a personalului din sectorul public.

39. În Azerbaidjan, cumularea este posibilă fără reducerea sau suspendarea pensiei publice. Anumite categorii de angajați din sectorul public, inclusiv funcționarii, au dreptul să primească un supliment la pensie, care reprezintă un anumit procent din salariul mediu din perioada de activitate. Aceste suplimente vor fi micșorate, chiar suspendate, în anumite situații. Totuși, acestea nu sunt micșorate și nici suspendate dacă persoana în cauză continuă să muncească în sectorul privat.

40. Același lucru se aplică și în cazul unei forme speciale de pensie plătită personalului din serviciile publice din Danemarca. Plata acestei pensii este suspendată dacă pensionarul păstrează un loc de muncă de funcționar, dar nu și dacă se angajează în sectorul privat.

41. În Italia, atunci când totalul sumelor primite de funcționarii din sectorul public (inclusiv pensia pentru limită de vârstă) trece de un anumit prag (destul de ridicat), salariul persoanelor în cauză este diminuat astfel încât totalul să ajungă la nivelul acestui prag, iar cuantumul pensiei rămâne neschimbat.

42. În Austria, dimpotrivă, funcționarii, dar nu și angajații din sectorul privat, sunt scutiți de reducerea aplicată pensiei.

43. Totuși, cu privire la diminuarea sau la suspendarea plății acesteia, o mare parte a statelor studiate nu operează o distincție între sectorul public și sectorul privat.

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 1 DIN PROTOCOLUL NR. 1 LA CONVENȚIE CONSIDERAT SEPARAT

44. Reclamantul susține că suspendarea plății pensiei sale pentru limită de vârstă se consideră drept o încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, redactat după cum urmează:

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a pune în aplicare legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

A. Hotărârea Camerei

45. În hotărârea sa, Camera a început prin a examina plângerea reclamantului întemeiată pe art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1. Concluzionând cu privire la încălcare în această privință, a considerat că nu este necesar să stabilească dacă faptele cauzei încălcau totodată art. 1 din Protocolul nr. 1 considerat separat.

B. Observațiile părților în fața Marii Camere

1. Reclamantul

46. Reclamantul susține că din jurisprudența Curții rezultă că, dat fiind faptul că a contribuit în mod regulat la sistemul public de pensii din prima zi în care a ocupat un loc de muncă, la 1 august 1973, a dobândit un drept patrimonial constând într-o speranță legitimă, ceea ce face, în opinia sa, aplicabil art. 1 din Protocolul nr. 1. Afirmă că, prin aplicarea art. 83/C din Legea din 1997 privind pensiile, a fost privat în totalitate de pensia sa, pe care o primea lunar. Consideră că interesul general nu poate justifica această privare, pe care o consideră disproporționată.

47. Reclamantul admite că Guvernul dispune de o amplă marjă de apreciere pentru a evalua cerințele interesului general. În opinia sa, totuși, nu este suficient ca Guvernul să se limiteze la a invoca interesul general fără a demonstra modul în care acesta face ca măsura în litigiu să fie necesară. În acest sens, susține că este necesar să se facă o distincție între prezenta speță și cauza cu care Guvernul a comparat-o [*Panfile împotriva României* (dec.), nr. 13902/11, 20 martie 2012], întrucât, în opinia sa, în România, măsura legislativă care interzicea cumulul pensiei plătite de stat cu salariul obținut

din munca prestată în sectorul public a fost adoptată la apogeul crizei financiare și apoi abrogată atunci când criza s-a calmat. În schimb, arată că, în Ungaria, la momentul în care legislația modificată a intrat în vigoare (la 1 iulie 2013), procedura de deficit excesiv deschisă de UE împotriva acestei țări era deja închisă, în vreme ce scopul acestei legislații era, în opinia sa, să permită Ungariei să obțină înlăturarea procedurii în cauză. Reclamantul adaugă că Guvernul a declarat în 2013 că situația economică a țării era excelentă și consideră că proiectele de cheltuieli ambițioase ale Guvernului dovedesc că acesta aprecia că se încheie criza economică.

48. În orice caz, măsura nu ar fi fost adaptată obiectivului declarat: nu s-ar fi aplicat decât unui număr restrâns de pensionari și nu ar fi împiedicat statul să plătească în continuare pensia către pensionarii care lucrau în sectorul privat și către cei care lucrau în sectorul public scutiți de interdicția de a cumula pensia publică și salariul. Mai mult, în cursul aceluiași an, și anume 2013, plafonul pensiilor ar fi fost considerabil de ridicat: în vreme ce înainte ar fi fost imposibil ca o pensie lunară să depășească 300 000 HUF (și anume, la momentul faptelor, cca 1 020 EUR), acum pensia lunară cea mai mare ar ajunge la 2 000 000 HUF (adică 6 500 EUR). În aceste condiții, măsura în litigiu nu ar fi putut, chiar teoretic, să ajute Ungaria să obțină ridicarea procedurii de deficit excesiv. Economii efectiv realizate nu ar reprezenta, în realitate, mai mult de 0,0001% din produsul intern brut (PIB) al Ungariei.

49. În opinia reclamantului, pentru ca măsura să producă un adevărat impact asupra bugetului de stat, ar fi trebuit ca aceasta să suspende plata pensiilor plătite persoanelor care ocupau un loc de muncă public și care erau scutite de la această suspendare, întrucât aceștia primeau pensii net mai ridicate decât cei cărora, asemenea reclamantului, le fusese suspendată plata pensiei. Pe de altă parte, veniturile acestor agenți ai statului ar fi, de asemenea, mult mai ridicate decât salariul său, motiv pentru care suspendarea plății pensiei lor nu ar fi avut același impact asupra lor ca cel pe care el însuși l-ar fi suferit; într-adevăr, numai din necesitate financiară acesta și-ar fi luat un loc de muncă după ce ieșise la pensie. În această privință, pensia sa ar fi fost inferioară salariului mediu lunar înainte de impozitare în Ungaria, care, potrivit Institutului Național de Statistică din Ungaria, se ridica între ianuarie și noiembrie 2013 la 229 700 HUF (la momentul respectiv, aproximativ 780 EUR).

50. Nu ar fi fost luate în considerare veniturile sale atunci când s-a decis suspendarea plății pensiei sale. Or, ar fi vorba și aici despre o diferență față de cauza *Panfile*, deoarece, în România, interdicția de a cumula pensia și salariul finanțate de la bugetul de stat nu s-ar fi aplicat decât atunci când pensia depășea salariul mediu brut din România.

51. Mai mult, reclamantul afirmă că luase un credit bancar pe baza venitului său compus atunci din pensie și din salariu. Or, după suspendarea plății pensiei sale, ar fi avut dificultăți să ramburseze împrumutul. Pierderea

jumătății veniturilor sale ar fi avut, și ar avea încă, repercusiuni grave asupra situației sale personale și a familiei sale. Pe scurt, ar fi trebuit să suporte o sarcină individuală exorbitantă.

52. În sfârșit, reclamantul contestă argumentul Guvernului potrivit căruia alte state membre ale Consiliului Europei au creat o legislație identică sau, cel puțin, similară celei în vigoare în Ungaria.

2. Guvernul

53. Guvernul recunoaște că dreptul la o pensie în litigiu în cauza reclamantului este un drept patrimonial în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1. Deși admite că măsura în litigiu reprezintă o ingerință în exercitarea de către reclamant a dreptului la respectarea bunurilor sale, contestă că aceasta constituie o privare integrală de drepturile sale.

54. Guvernul susține, în plus, că ingerința este legitimă și că urmărește un scop de interes general. În ședința din fața Marii Camere, Guvernul a susținut că, dat fiind dezechilibrul dintre numărul de beneficiari de pensii și numărul de cotizanți, atribuit, între altele, îmbătrânirii populației și existenței regimurilor de pensionare anticipată, prevăzute de legislație, sistemul de pensii al statului maghiar a traversat mari dificultăți, exacerbate de criza economică mondială din 2008. Guvernul declară că a luat o serie de măsuri pentru a reforma acest sistem. Acesta citează, în special, abolirea în 2013 a plafonului contribuției lunare la sistemul de pensii (supra, pct. 29), pe care reclamantul, în opinia sa, l-a interpretat greșit drept eliminarea plafonului sumei pensiei lunare; indică faptul că, în realitate, legislația în vigoare înainte de adoptarea acestei măsuri nu prevedea deloc plafonarea. Guvernul precizează că, pe termen scurt, eliminarea plafonului contribuțiilor la sistemul de pensii a dus la creșterea semnificativă a veniturilor Fondului de pensii și că, dacă pe termen lung putea duce, în același fel, la cheltuieli suplimentare, existau limitări importante, cum ar fi modul de calcul puternic degresiv al cuantumului pensiilor, pentru a preveni o astfel de evoluție.

55. Dincolo de reforma sistemului de pensii, Guvernul declară, de asemenea, că a demarat acțiuni în domeniul politicii ocupării forței de muncă, atât pentru a comprima datoria publică, cât și pentru a instaura un sistem mai echitabil de repartizare a sarcinilor și de distribuire a fondurilor publice. Guvernul susține că, astfel, în 2012, Decretul 1700/2012 a introdus în administrația publică obligația de pensionare la vârsta legală și interdicția de a se angaja din nou (supra, pct. 23), în scopul de a restrânge numărul de funcționari acolo unde era necesar și de a reduce șomajul în rândul tinerilor. Precizează că acest decret se aplica numai în administrația centrală, adică în ministere și în organele subordonate, și nu putea, prin urmare, să oblige administrația publică locală să-i concedieze pe funcționarii care primeau în același timp și pensia pentru limită de vârstă. Guvernul explică faptul că acestei categorii de funcționari i se aplica măsura în cauză; în opinia sa, ei aveau posibilitatea de a alege între două posibilități: să-și părăsească locul de

muncă și să primească în continuare pensiei pentru limită de vârstă sau să își păstreze locul de muncă și să accepte suspendarea plății pensiei. Această dispoziție era, prin urmare, conformă cu un pachet de măsuri menite a asigura durabilitatea sistemului de pensii, a reduce datoria publică și a facilita închiderea procedurii de deficit excesiv declanșată de UE împotriva Ungariei (de Consiliul Uniunii Europene, în temeiul art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii).

56. În opinia Guvernului, ingerința în discuție era, în plus, proporțională. Guvernul invocă, în acest sens, cauza *Panfile* (decizie citată anterior), apreciind că hotărârea respectivă viza, cum este cazul în speță, un reclamant care primea o pensie în timp ce ocupa un loc de muncă în sectorul public la momentul intrării în vigoare a legii care interzice cumularea pensiei cu salariul plătit de către stat. Guvernul indică faptul că, în cauză, Curtea a observat că, dat fiind că domnul Panfile a avut de ales între a primi în continuare pensia lunară părăsind locul său de muncă și a avea pensia suspendată muncind în continuare pentru stat, persoana în cauză nu a fost privată în întregime de drepturile sale și nici nu a fost lipsită de toate mijloacele de trai. În speță, totuși, Camera nu a considerat necesar să examineze capătul de cerere al reclamantului din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 1 considerat separat. Potrivit acestuia, pentru a respecta principiul coerenței, ar trebui ca și în speță să fie efectuată examinarea din perspectiva acestei dispoziții. O astfel de examinare ar trebui, în opinia sa, să ducă la aceeași concluzie ca în cauza *Panfile*. Guvernul consideră astfel că reclamantul a avut de ales între a primi pensia sau a continua să muncească și că trebuie să se presupună că a ales să-și păstreze locul de muncă, deoarece salariul său era mai mare decât pensia. Adaugă faptul că, întrucât pensia era în valoare de 162 260 HUF (aproximativ 550 EUR la acel moment), reclamantul primea un salariu lunar superior salariului mediu din Ungaria în 2013 (care era de 151 118 HUF, adică de aproximativ 515 EUR la momentul faptelor). De aceea, nu se poate spune că reclamantul trebuia să suporte o sarcină individuală exorbitantă.

57. În cele din urmă, Guvernul susține că soluția hotărârii pronunțată de Camera în speță putea cauza consecințe grave pentru sistemele de securitate socială ale unor state membre ale Consiliului European, pretinzând că, în câteva dintre acestea (citează șapte), legislația națională prevede o reducere sau suspendarea plății pensiei atunci când beneficiarul primește și un salariu.

C. Argumentele terțului intervenient

58. Observațiile primite de la terțul Confederația Europeană a Sindicatelor („CES“) conțin informații despre legislația în vigoare în statele membre ale Consiliului European privind cumulul pensiei cu veniturile obținute din muncă, din care această confederație deduce că, în marea lor majoritate, statele membre autorizează cumulul.

59. CES semnalează și tendința care ia amploare în rândul statelor și care constă în consacrarea dreptului fundamental la securitate socială în constituțiile naționale. Din acest moment, în opinia sa, orice restrângere a acestui drept solicită o justificare precisă.

D. Motivarea Marii Camere

1. Aplicabilitatea art. 1 din Protocolul nr. 1 și existența unei ingerințe

60. Curtea reamintește că art. 1 din Protocolul nr. 1, care garantează în esență dreptul de proprietate, conține trei norme distincte: prima, care se exprimă în prima teză a primului paragraf și prezintă un caracter general, enunță principiul respectării proprietății; a doua, care este menționată în a doua teză din același paragraf, are în vedere privarea de proprietate și o supune anumitor condiții; cât despre a treia, consemnată în al doilea paragraf, recunoaște statelor competența, printre altele, de a reglementa folosința bunurilor conform interesului general, prin adoptarea de legi pe care le consideră necesare în acest scop. Așadar, nu este vorba despre norme fără legătură între ele. A doua și a treia vizează exemple specifice de atingeri aduse dreptului de proprietate; prin urmare, trebuie interpretate în lumina principiului consacrat de prima [a se vedea, printre multe altele, *Sargsyan împotriva Azerbaidjanului* (MC), nr. 40167/06, pct. 217, CEDO 2015 și *James și alții împotriva Regatului Unit*, 21 februarie 1986, pct. 37, seria A nr. 98].

61. Curtea observă de la început că, la data faptelor, reclamantul primea o pensie pentru limită de vârstă. Își întemeia dreptul de a primi această pensie pe art. 3 alin. 2 lit. b) din Legea nr. CLXVII: fiind născut înainte de 1954, îndeplinea condițiile legale pentru ca pensia de serviciu pe care o primea din 2000 să se transforme în pensie pentru limită de vârstă la intrarea în vigoare a legii la 1 ianuarie 2012 (supra pct. 10 și 12).

62. În fața Curții, părțile au convenit că drepturile la pensie ale reclamantului constituie un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 și că suspendarea drepturilor sale la pensie prin aplicarea modificării, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2013, la Legea din 1997 privind pensiile a adus atingere drepturilor sale așa cum erau protejate de această dispoziție. Curtea nu vede niciun motiv pentru a nu fi de aceeași părere.

63. În schimb, Guvernul contestă afirmația reclamantului, potrivit căreia problema trebuia studiată în temeiul celei de a doua norme enunțate mai sus, și anume că suspendarea reprezenta în fapt o privare de proprietate în sensul celei de a doua teze a primului paragraf de la art. 1 din Protocolul nr. 1.

64. Curtea a statuat deja că modificarea sau eliminarea dreptului la prestații complementare de pensie nu corespunde „nici unei exproprieri, nici unei măsuri de reglementare a utilizării bunurilor“ (*Aizpurua Ortiz și alții împotriva Spaniei*, nr. 42430/05, pct. 48, 2 februarie 2010) și că reducerea

cuantumului unei pensii pentru limită de vârstă printr-o pierdere a drepturilor la pensie nu constituie „o expropriere și nici o măsură de reglementare a utilizării bunurilor“ [*Banfield împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 6223/04, CEDO 2005-XI]. La fel ca în cele două cauze, Curtea consideră, în speță, că ingerința în exercitarea de către reclamant a drepturilor sale patrimoniale trebuie examinată din perspectiva primei norme enunțate mai sus, și anume potrivit principiului general al respectării dreptului de proprietate (a se vedea, de asemenea, *Lakićević și alții împotriva Muntenegrului și a Serbiei*, nr. 27458/06 și 3 altele, pct. 64, 13 decembrie 2011, și *Panfile*, decizie citată anterior, pct. 19).

2. Respectarea art. 1 din Protocolul nr. 1

a) Principii aplicabile

65. Principiile aplicabile în speță au fost expuse recent de Marea Cameră în hotărârea *Bélané Nagy împotriva Ungariei* (MC), nr. 53080/13, CEDO 2016) :

„112. Legalitatea este o condiție esențială a compatibilității dintre art. 1 din Protocolul nr. 1 și ingerința într-un drept protejat de această dispoziție. Statul de drept, unul din principiile fundamentale ale unei societăți democratice, este prezent în toate articolele Convenției [*Iatridis*, citată anterior, pct. 58, *Wieczorek*, citată anterior, pct. 58 și *Vistiņš și Perepjolkins împotriva Letoniei* (MC), nr. 71243/01, pct. 96, 25 octombrie 2012].

113. În plus, o ingerință din partea puterii publice în exercitarea dreptului la respectarea bunurilor nu poate fi justificată decât în scopul unui interes public (sau general) legitim. Datorită unei cunoașteri directe a propriei societăți și a nevoilor acesteia, autoritățile naționale sunt, în principiu, mai bine plasate decât instanța internațională pentru a stabili ce este de „utilitate publică“. În consecință, în cadrul mecanismului de protecție creat de Convenție, este de competența acestora să se pronunțe primele cu privire la existența unei probleme de interes general care justifică măsuri ce aduc atingere dreptului la respectarea bunurilor. Noțiunea de „utilitate publică“ este desigur amplă. În special, decizia de a legifera în privința prestațiilor sociale implică, de obicei, examinarea considerațiilor de ordin economic și social. Curtea consideră natural ca marja de apreciere lăsată legislatorului în aplicarea politicilor economice și sociale să fie extinsă și va respecta alegerile acestuia din urmă în materie de „utilitate publică“, cu excepția cazului în care se dovedesc în mod evident lipsite de un temei rezonabil [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Ex-regele Greciei și alții împotriva Greciei* (MC), nr. 25701/94, pct. 87, CEDO 2000-XII, *Wieczorek*, citată anterior, pct. 59, *Frimu și alte 4 cereri împotriva României* (dec.), nr. 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/11 și 45588/11, pct. 40, 7 februarie 2012, *Panfile împotriva României* (dec.), nr. 13902/11, 20 martie 2012, și *Gogitidze și alții împotriva Georgiei*, nr. 36862/05, pct. 96, 12 mai 2015].

114. Acest lucru este valabil mai ales, de exemplu, pentru adoptarea de legi în cadrul unei schimbări de regim politic și economic (*Valkov și alții*, citată anterior, pct. 91), pentru adoptarea de politici privind economia și banii publici (*N.K.M. împotriva Ungariei*, nr. 66529/11, pct. 49 și 61, 14 mai 2013) sau pentru realocarea de credite [*Savickas împotriva Lituaniei și a altora* (dec.), nr. 66365/09, 15 octombrie 2013], sau chiar pentru măsuri de austeritate impuse de o criză economică gravă [*Koufaki și Adedy împotriva Greciei* (dec.), nr. 57665/12 și 57657/12, pct. 37 și 39, 7

mai 2013; a se vedea, de asemenea, *da Conceição Mateus și Santos Januário împotriva Portugaliei* (dec.) nr. 62235/12 și 57725/12, pct. 22, 8 octombrie 2013 și *da Silva Carvalho Rico împotriva Portugaliei* (dec.), pct. 37, nr. 13341/14, 1 septembrie 2015].

115. Art. 1 din Protocolul nr. 1 impune, de asemenea, ca o asemenea ingerință să fie în mod rezonabil proporțională cu obiectivul urmărit [*Jahn și alții împotriva Germaniei* (MC), nr. 46720/99, 72203/01 și 72552/01, pct. 81-94, CEDO 2005-VI]. Echilibrul just care trebuie păstrat va fi distrus dacă individul vizat suportă o sarcină specială și exorbitantă (*Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei*, 23 septembrie 1982, pct. 69-74, seria A nr. 52, *Kjartan Ásmundsson*, citată anterior, pct. 45, *Sargsyan*, citată anterior, pct. 241, *Maggio și alții*, citată anterior, pct. 63 și *Stefanetti și alții*, citată anterior, pct. 66).

116. Curtea va examina dacă ingerința a impus reclamantei o sarcină specială și exagerată ținând seama de contextul special din speță, și anume un sistem de securitate socială. Aceste sisteme sunt o expresie a solidarității din partea societății față de membrii săi vulnerabili (*Maggio și alții*, pct. 61, *Stefanetti și alții*, pct. 55, ambele citate anterior, ca și, *mutatis mutandis*, *Goudswaard-Van der Lans împotriva Țărilor de Jos* - (dec.), nr. 75255/01, CEDO 2005-XI).

117. Curtea reamintește că suprimarea integrală a pensiei riscă să contravină dispozițiilor art. 1 din Protocolul nr. 1, spre deosebire de o reducere minimală a unei pensii sau a unor prestații similare. Cu toate acestea, criteriul unui echilibru just nu se poate întemeia numai, în abstract, pe cuantumul sau pe procentul de reducere în cauză. În anumite cauze, Curtea a evaluat toți factorii relevanți introducându-i în context [*Stefanetti și alții*, citată anterior, pct. 59, cu exemple și alte referințe; a se vedea, de asemenea, *Domalewski împotriva Poloniei* (dec.), nr. 34610/97, CEDO 1999-V]. Astfel, Curtea acordă importanță unor elemente precum caracterul discriminatoriu al pierderii dreptului (*Kjartan Ásmundsson*, citată anterior, pct. 43), absența unor măsuri tranzitorii (*Moskal*, citată anterior, pct. 74, în care reclamanta a fost, aproape peste noapte, privată în întregime de pensia sa anticipată, care reprezenta singura sa sursă de venit, fără ca să aibă alte posibilități de a se adapta acestei schimbări), caracterul arbitrar al condiției (*Klein*, citată anterior, pct. 46), precum și buna-credință a reclamantului (*Moskal*, citată anterior, pct. 44).

118. Este important să se pună întrebarea dacă dreptul reclamantului de a obține beneficii de la sistemul de securitate socială în cauză a fost încălcat de o asemenea manieră încât să aducă atingere esenței dreptului său la pensie (*Domalewski*, citată anterior, *Kjartan Ásmundsson*, citată anterior, pct. 39, *Wieczorek*, citată anterior, pct. 57, *Rasmussen*, citată anterior, pct. 75, *Valkov și alții*, citată anterior, pct. 91 și 97, *Maggio și alții*, citată anterior, pct. 63 și *Stefanetti și alții*, citată anterior, pct. 55)."

b) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

i. Ingerința era prevăzută de lege?

66. Legalitatea ingerinței, din perspectiva legislației naționale, nu este disputată: Curtea este convinsă că această ingerință era prevăzută la art. 83/C din Legea din 1997 privind pensiile (supra, pct. 24).

ii. Cu privire la clarificarea aspectului dacă ingerința era „în conformitate cu interesul general”

67. Având în vedere larga marjă de apreciere recunoscută statului în domeniul securității sociale și al pensiilor, Curtea consideră că nu există niciun motiv pentru a se îndoii că interzicerea plății simultane către aceeași persoană a unui salariu și a unei pensii, în cazul reclamantului, urmărea un scop de interes general, acela de a proteja finanțele publice. Conform susținerilor Guvernului, necontestate de reclamant, suspendarea plății pensiei în cauză făcea parte, între altele, din sistemul de măsuri menite a asigura durabilitatea sistemului de pensii din Ungaria și a comprima datoria publică.

68. În plus, Curtea nu poate accepta argumentul prezentat de reclamant, potrivit căruia atât de puține persoane au fost afectate de ingerința legislativă în cauză, încât impactul asupra bugetului de stat a fost ne semnificativ, și că alte măsuri ar fi permis să se facă economii mai mari. În această privință, reamintește că, atâta timp cât legiuitorul a ales o metodă care poate fi considerată rezonabilă și adaptată îndeplinirii scopului legitim vizat, nu este chemată să aprecieze dacă acesta a ales cel mai bun mod de a rezolva problema sau dacă ar fi trebuit să-și exercite diferit puterea de apreciere (*James și alții*, citată anterior, pct. 51).

iii. Ingerința era proporțională?

69. Curtea trebuie, în continuare, să examineze dacă ingerința nu a stricat echilibrul just care trebuie să existe între cerințele de interes general ale colectivității, pe o parte, și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului, pe de altă parte.

70. În acest sens, Curtea observă de la bun început că întrebarea se ridică în speță în contextul deosebit al unui program de protecție socială. Așa cum se arată supra (pct. 65), aceste programe exprimă voința unei societăți de a adera la principiul solidarității sociale cu membrii săi vulnerabili. În speță, programul în cauză este un plan de pensii de tip contributiv. Pensiile pe care le plătește sunt în general destinate a compensa scăderea capacității de muncă de care este însoțită îmbătrânirea. Însă atunci când beneficiarul unei pensii pentru limită de vârstă muncește în continuare sau se reangajează, în mod special, ca reclamantul din speță, înainte de a împlini vârsta legală de pensionare, se pare că viața sa activă nu s-a încheiat și că persoana respectivă poate în continuare să-și câștige existența muncind.

71. Reclamantul s-a pensionat anticipat în 2000, când avea aproape 47 de ani, și de atunci a primit pensie pentru limită de vârstă fără întrerupere, exceptând perioada în care plata a fost suspendată, adică de la 1 iulie 2013 până la 31 martie 2015. Prin urmare, rezultă că reclamantul a obținut dreptul la pensie grație contribuțiilor pe care le-a plătit o perioadă mult mai scurtă decât durata de contribuție obișnuită pentru persoanele care trebuie să aștepte vârsta legală de pensionare pentru a avea dreptul la pensie (supra, pct. 30-). În continuare, reclamantul a continuat să contribuie la Fondul de pensii

întrucât a ocupat locuri de muncă, atât în sectorul privat, cât și în sectorul public, după ce s-a pensionat anticipat și a părăsit poliția în 2000.

72. Curtea reamintește că metodele de finanțare a planurilor de pensii publice variază considerabil de la un stat contractant la altul, așa cum variază importanța acordată principiului solidarității dintre cotizanți și beneficiari în cadrul acestor planuri [*Valkov și alții împotriva Bulgariei*, nr. 2033/04 și 8 altele, pct. 92 și 98, 25 octombrie 2011 și *Stec și alții împotriva Regatului Unit* (dec.) (MC), nr. 65731/01 și 65900/01, pct. 50, CEDO 2005-X]. Dat fiind că aceste chestiuni fac trimitere la politicile economice și sociale, ele reflectă marja largă de apreciere acordată statelor în acest domeniu (a se vedea, printre multe altele, *Béláné Nagy*, citată anterior, pct. 113, *Valkov și alții*, citată anterior, pct. 92 et *James și alții*, citată anterior, pct. 46).

73. Pentru a stabili dacă autoritățile naționale au acționat în speță în limitele marjei lor de apreciere, Curtea se va interesa, în special, de factorii care pot fi considerați relevanți în lumina jurisprudenței sale privind reducerea, suspendarea sau întreruperea plății pensiilor de securitate socială, și anume amploarea pierderii drepturilor de pensie, existența unei posibilități de a alege și amploarea pierderii mijloacelor de subzistență.

α) Amplourea pierderii drepturilor de pensie

74. Cauza nu are ca obiect nici pierderea permanentă și completă a drepturilor sale la pensie de către reclamant (a se compara cu *Béláné Nagy*, citată anterior, pct. 123, *Apostolakis împotriva Greciei*, nr. 39574/07, 22 octombrie 2009 și *Kjartan Ásmundsson împotriva Islandei*, nr. 60669/00, CEDO 2004-IX), nici reducerea acestor drepturi [a se compara cu *da Silva Carvalho Rico împotriva Portugaliei* (dec.), nr. 13341/14, 1 septembrie 2015, *Poulain împotriva Franței* (dec.), nr. 52273/08, 8 februarie 2011 și *Lenz împotriva Germaniei* (dec.), nr. 40862/98, CEDO 2001-X]. Are ca obiect, mai degrabă, suspendarea plății lunare a pensiei reclamantului (*Panfile și Lakićević și alții*, citate anterior). În mod cert, persoana în cauză nu și-a primit pensia în perioada acestei suspendări, dar Curtea apreciază că această suspendare nu se interpretează, totuși, drept o pierdere totală a drepturilor sale la pensia pentru limită de vârstă. Într-adevăr, suspendarea a fost de natură temporară, deoarece plata trebuia reluată atunci când reclamantul avea să părăsească locul de muncă din sectorul public (ceea ce s-a întâmplat de fapt); prin urmare, nu a adus atingere substanței înseși a dreptului reclamantului și nu a avut nicio incidență asupra esenței acestui drept.

75. În plus, o suspendare similară era în discuție în hotărârile *Panfile și Lakićević și alții* (citate anterior). Inadmisibilitatea pronunțată în prima hotărâre și încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 constatată în cea de a doua duc la constatarea că amploarea pierderii drepturilor de pensie – în contextul suspendării temporare, precum în cauza de față – nu constituie în sine un element decisiv. Pe de altă parte, Curtea a avut deja ocazia să precizeze că criteriul echilibrului just nu se poate întemeia numai pe cuantumul sau pe

procentul de pierdere în chestiune, dar că este necesar să fie examinat în lumina tuturor factorilor relevanți (*Bélané Nagy*, citată anterior, pct. 117 și *Stefanetti și alții împotriva Italiei*, nr. 21838/10 și 7 altele, pct. 59-60, 15 aprilie 2014).

β) Posibilitatea de a alege

76. Curtea ajunge astfel la al doilea factor: ar fi putut reclamantul să facă ceva pentru a preveni sau a împiedica suspendarea plății pensiei? În acest sens, Curtea observă, în primul rând, că nimeni nu sugerează că, atunci când reclamantul s-a angajat în cadrul administrației locale a Sectorului XIII din Budapesta la 1 iulie 2012, acesta avea cea mai mică idee despre reformele sistemului de pensii care se pregăteau. În consecință, ar fi incorect să se afirme că acesta ar fi putut evita să fie atins de modificarea legislației pur și simplu alegând să nu se angajeze în sectorul public [a se compara cu *Mauriello împotriva Italiei* (dec.), nr. 14862/07, pct. 39, 13 septembrie 2016, și *Torri și alții împotriva Italiei* (dec.), nr. 11838/07 și 12302/07, pct. 37, 24 ianuarie 2012]. În schimb, nu se poate spune că, odată ce legislația în cauză a intrat în vigoare, plata pensiei sale a fost suspendată fără ca reclamantul să poată face ceva. La fel ca în cauza *Panfile* (decizie citată anterior, pct. 23) și după cum constată și Guvernul (supra pct. 55 și 56), reclamantul a avut de ales între două posibilități: să-și părăsească locul de muncă din sectorul public și să primească pensia în continuare, sau să-și păstreze acest loc de muncă și să accepte suspendarea plății pensiei. A optat pentru a doua posibilitate.

77. În plus, Curtea observă că, deoarece reclamantul a ales să-și păstreze locul de muncă, acesta a continuat și să cotizeze la Fondul de pensii, ceea ce a dus la o creștere a pensiei sale atunci când plățile au fost reluate (supra pct. 18 și 27).

γ) Amploarea pierderii mijloacelor de subzistență

78. Pentru a aprecia proporționalitatea măsurilor de întrerupere, de reducere sau de suspendare a plății unei pensii, Curtea acordă o mare importanță amplorii avute de pierderea mijloacelor de subzistență sau a scăderii nivelului de viață la care este supusă persoana în cauză din acest motiv. Astfel, Curtea a concluzionat că o sarcină individuală exagerată fusese impusă reclamantului în cauze în care, între altele, suprimarea sau întreruperea plății unei pensii privaseră persoana în cauză în întregime de unica sa sursă de venit (*Bélané Nagy*, citată anterior, pct. 123, *Apostolakis*, citată anterior, pct. 39 și *Moskal împotriva Poloniei*, nr. 10373/05, pct. 74, 15 septembrie 2009) și în acelea în care suspendarea plății pensiei redusese în mod semnificativ venitul lunar brut al reclamantilor care nu lucrau decât cu program redus (*Lakićević și alții*, citată anterior, pct. 70). Conform aceluiași principiu, în anumite cauze, Curtea a apreciat că fusese administrat un echilibru just deoarece, între altele, plafonarea pensiilor de care se plângeau reclamantii, care se numărau printre pensionarii bulgari cu cele mai ridicate

venituri, nu îi privase cu totul pe aceștia de singurul lor mijloc de subzistență (*Valkov și alții*, citată anterior, pct. 97), sau pentru că a considerat că statul contractant în cauză avusese, pentru a stabili valoarea unei pensii de urmaș, facultatea de a ține seama de celelalte surse de venit ale reclamantei, care primea, de asemenea, prestații plătite de sisteme private de pensii [*Matheis împotriva Germaniei* (dec.), nr. 73711/01, 1 februarie 2005]. Curtea a adoptat o abordare similară în cauza *Panfile*, pe care o invocă Guvernul. În această cauză, după ce își pierduse locul de muncă în urma introducerii unor dispoziții legale care interziceau cumularea pensiei cu salariul, reclamantul a continuat să primească integral pensia lunară, în quantum mai mare decât salariul mediu lunar brut pe țară (*Panfile*, decizia citată anterior, pct. 23).

79. Revenind la circumstanțele cauzei, s-a stabilit că, atunci când a fost suspendată plata pensiei reclamantului pentru limită de vârstă, acesta a primit în continuare salariul. Reclamantul nu a dezvăluit în fața Curții quantumul salariului lunar pe care îl primea la momentul faptelor, dar a arătat că suspendarea plății pensiei sale îl privase de aproximativ jumătate din venituri. Guvernul a pornit de la premisa că salariul reclamantului era astfel superior pensiei pentru limită de vârstă pe care o primea în fiecare lună (162 260 HUF, adică aproximativ 550 EUR la data faptelor, supra, pct. 14), întrucât persoana în cauză a preferat să-și păstreze locul de muncă și să-și încaseze salariul mai degrabă decât să primească pensia în continuare.

Reclamantul nu a susținut contrariul.

80. Având în vedere elementele de care dispune privind salariile medii și fiscalitatea (supra, pct. 22, 49 și 56), Curtea este convinsă că reclamantului îi rămânea un venit apropiat de salariul mediu net din Ungaria.

81. Este adevărat că plata pensiei reclamantului pentru limită de vârstă ar fi fost oricum suspendată dacă acesta ar fi primit un salariu inferior salariului mediu, sau dacă n-ar fi avut decât un loc de muncă cu fracțiune de normă, caz în care pensia sa ar fi reprezentat o parte mult mai importantă din veniturile sale decât era în realitate. Totuși, Curtea nu are sarcina de a examina legile interne în abstract, ci trebuie să abordeze modul în care acestea i-au fost aplicate reclamantului în speță [*Sahin împotriva Germaniei* (MC), nr. 30943/96, pct. 87, CEDO 2003-VIII].

82. Curtea consideră că suspendarea plății pensiei reclamantului nu l-a lăsat în niciun caz pe acesta fără mijloace de subzistență. În plus, reclamantul nu a susținut că riscase să coboare sub pragul sărăciei.

iv. Alegații privind discriminarea

83. În sfârșit, măsura în litigiu fiind aplicată reclamantului în mod mai puțin individualizat decât măsura în discuție în hotărârea *Kjartan Ásmundsson* (citată anterior), Curtea apreciază că trebuie să examineze presupusul caracter discriminatoriu al suspendării plății pensiei reclamantului în cadrul examinării capătului de cerere al reclamantului din perspectiva art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.

v. Concluzie

84. În lumina celor expuse anterior și ținând seama încă o dată de largă marjă de apreciere de care dispune statul în materie, ca și de scopurile legitime de a menaja finanțele publice și de a asigura continuitatea sistemului de pensii din Ungaria, Curtea consideră că a fost găsit justul echilibru dintre, pe de o parte, cerințele interesului general al colectivității și, pe de altă parte, imperativele protejării drepturilor fundamentale ale reclamantului, și că acesta din urmă nu a trebuit să suporte o obligație individuală exagerată.

85. În consecință, Curtea concluzionează că nu a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1 considerat separat.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 14 DIN CONVENȚIE, COROBORAT CU ART. 1 DIN PROTOCOLUL NR. 1

86. Reclamantul se plânge, mai mult, că măsura suspendării plății pensiei sale pentru limită de vârstă, care îi fusese impusă pentru că era angajat în sectorul public, nu se aplica, în primul rând, beneficiarilor de pensie pentru limită de vârstă care lucrează în sectorul privat și, în al doilea rând, beneficiarilor de pensie pentru limită de vârstă care lucrează în anumite părți din sectorul public. El vede în acest fapt o diferență de tratament nejustificată și contrară art. 14 din Convenție, coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.

A. Întrebare preliminară

87. Pretinsa discriminare, așa cum a fost enunțată în formularul cererii din 5 decembrie 2013 care a introdus prezenta cauză în fața Curții, nu se referea decât la o diferență de tratament pretins nejustificată între pensionarii care lucrau în sectorul public și cei care lucrau în sectorul privat. În răspunsul său din 9 februarie 2015 la observațiile Guvernului (supra, pct. 4), reclamantul a menționat pentru prima dată o diferență de tratament, la fel de nejustificată în opinia sa, care opera în cadrul sectorului public, din cauză că anumitor agenți ai statului nu li se aplica interzicerea cumulării pensiei pentru limită de vârstă cu salariul finanțate de la bugetul de stat (supra, pct. 23).

88. Se ridică, din acest moment, problema dacă al doilea capăt de cerere privind discriminarea formulat de reclamant, care corespunde pretensei discriminări dintre diferitele categorii de agenți ai statului, a fost prezentată Curții cu respectarea termenului de 6 luni prevăzute de art. 35 § 1 din Convenție. Cu toate acestea, înainte de a examina această problemă, Curtea trebuie să stabilească dacă este competentă pentru a o cunoaște în această etapă a procedurii, având în vedere faptul că al doilea capăt de cerere privind discriminarea a fost declarat admisibil de către Cameră și că Guvernul nu și-a exprimat opinia cu privire la aceasta decât atunci când a fost invitat în cadrul procedurii în fața Marii Camere (supra, pct. 8).

1. Cu privire la întrebarea dacă are Curtea competența necesară pentru a examina problema respectării de către reclamant a termenului de 6 luni

89. Mai întâi, Curtea reamintește că nici Convenția, nici Regulamentul nu împiedică Marea Cameră să ia la cunoștință probleme privind admisibilitatea unei cereri formulate în temeiul articolului 35 § 4 din Convenție. În aplicarea acestei prevederi, într-adevăr, Curtea poate „în orice stadiu al procedurii” să respingă o cerere pe care o consideră inadmisibilă. Prin urmare, chiar în stadiul examinării pe fond a unei cereri, Curtea poate reexamina o decizie de admisibilitate dacă i se pare că cererea ar fi trebuit să fie declarată inadmisibilă pentru unul dintre motivele enumerate în primele trei paragrafe ale art. 35 din Convenție [*Blečić împotriva Croației* (MC), nr. 59532/00, pct. 65, CEDO 2006-III și celelalte cauze citate].

90. Apoi, faptul că Guvernul nu a invocat nerespectarea de către reclamant a termenului de 6 luni, nici în fața Camerei, nici în cererea de retrimiteră în fața Marii Camere, nu o împiedică pe aceasta din urmă să se pronunțe în această privință.

Potrivit jurisprudenței sale, nu este sarcina Curții să elimine cerința aplicării termenului de 6 luni pentru unicul motiv că un guvern nu a formulat o excepție preliminară în acest sens (*Blečić*, citată anterior, pct. 68). În speță, Curtea nu consideră necesar să examineze dacă Guvernul este decăzut din dreptul de a susține excepția sus-menționată, întrucât apreciază că nimic nu o împiedică să examineze *proprio motu* această problemă, care intră în sfera sa de competență [*Buzadji împotriva Republicii Moldova* (MC), nr. 23755/07, pct. 70, CEDO 2016 (extrase) și *Sabri Güneş împotriva Turciei* (MC), nr. 27396/06, pct. 29, 29 iunie 2012).

2. Cu privire la respectarea termenului de 6 luni

a) Observațiile părților în fața Marii Camere

i. Guvernul

91. Guvernul susține că termenul de 6 luni a început să curgă cel mai târziu la 27 septembrie 2013, data la care Administrația Națională a Pensiilor a soluționat apelul formulat de către reclamant (supra, pct. 17). Considerând că cererea privind discriminarea dintre diferite categorii de funcționari nu a fost prezentată Curții decât la 9 februarie 2015, în observațiile înaintate de reclamant ca răspuns la cele ale Guvernului, adică la mai mult de 6 luni după ce persoana în cauză a avut cunoștință de pretinsa încălcare, Guvernul apreciază că acest capăt de cerere trebuie să fie declarat inadmisibil în temeiul art. 35 § 1 și 4 din Convenție.

ii. Reclamantul

92. Reclamantul susține că începutul curgerii termenului de 6 luni este la 1 iulie 2013, dată la care plata pensiei sale a fost suspendată (supra, pct. 14). Susține că discriminarea dintre pensionarii care lucrează în sectorul public și cei care lucrează în sectorul privat, ca și cea dintre diferite categorii de funcționari din sectorul public erau cuprinse în modificarea adusă Legii din 1997 privind pensiile. Afirmă că, prin urmare, capătul de cerere prin care denunța tratamentul, în opinia sa, discriminatoriu și contrar art. 14 și care rezulta din suspendarea plății pensiei sale, pe care l-a introdus în termen de 6 luni începând de la data sus-menționată, privea cele două forme de discriminare.

b) Motivarea Marii Camere*i. Principii relevante*

93. Marea Cameră a expus deja în hotărârea *Sabri Güneş* (citată anterior), principiile relevante pentru problema în studiu:

„39. Termenul de 6 luni prevăzut la art. 35 § 1 urmărește mai multe scopuri. Primul său scop este să susțină securitatea juridică și să asigure că acele cauze care ridică probleme privitoare la Convenție sunt examinate într-un termen rezonabil, evitând în același timp ca autoritățile și alte persoane interesate să rămână mult timp în incertitudine [*P.M. împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 6638/03, 24 august 2004]. De asemenea, această regulă acordă potențialului reclamant o perioadă de reflecție suficientă pentru a-i permite să aprecieze oportunitatea de a introduce o cerere și, după caz, de a stabili capetele de cerere și argumentele precise care să fie prezentate [*O’Loughlin și alții împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 23274/04, 25 august 2005] și facilitează stabilirea faptelor într-o cauză, deoarece, odată cu trecerea timpului, examinarea echitabilă a problemelor ridicate devine problematică [*Nee împotriva Irlandei* (dec.), nr. 52787/99, 30 ianuarie 2003].

40. Astfel, această regulă marchează limita în timp a controlului efectuat de Curte și indică atât persoanelor particulare cât și autorităților perioada dincolo de care acest control nu se mai exercită [*Walker împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 34979/97, CEDO 2000-I]. Existența unui astfel de termen se explică prin preocuparea înaltelor părți contractante de a împiedica recontestarea constantă a faptelor din trecut și este vorba aici de o preocupare legitimă pentru ordine, stabilitate și pace [*De Becker împotriva Belgiei* (dec), nr. 214/56, 9 iunie 1958].

41. Art. 35 § 1 enunță o normă autonomă care trebuie interpretată și aplicată într-o cauză dată astfel încât să se asigure oricărui reclamant care pretinde că este victima unei încălcări de către o parte contractantă a unui drept recunoscut în Convenție și protocoalele la aceasta exercitarea efectivă a dreptului de cerere individuală, conform art. 35 § 1 din Convenție [*Worm împotriva Austriei* (dec.), nr. 22714/93, 27 noiembrie 1995].

42. Curtea reamintește că, în materie de procedură și termene, un imperativ esențial este cel al securității juridice, care asigură egalitatea justițiabililor în fața legii. Acest principiu este implicit în toate articolele Convenției și constituie unul din elementele fundamentale ale statului de drept [a se vedea, între altele, *Beian împotriva României* (nr. 1), nr. 30658/05, pct. 39, CEDO 2007-V (extrase)].”

94. Pe de altă parte, pentru a introduce un capăt de cerere și a întrerupe curgerea termenului de 6 luni, este necesar să se specifice temeiul capătului de cerere, precum și natura pretensei încălcări a Convenției [*Abuyeva și alții împotriva Rusiei*, nr. 27065/05, pct. 222, 2 decembrie 2010 și *Allan împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 48539/99, 28 august 2001]. Cât despre capetele de cerere care nu au fost incluse în prima comunicare, perioada de 6 luni continuă să curgă până la data primei lor prezentări în fața Curții (*Allan*, decizie citată anterior). Curtea nu poate examina alegațiile formulate după expirarea termenului de 6 luni decât dacă este vorba despre argumente juridice referitoare la capete de cerere inițiale care au fost introduse la termen sau care ating aspecte speciale ale acestor capete de cerere [*Kurnaz și alții împotriva Turciei* (dec.), nr. 36672/97, 7 decembrie 2004 și *Parohia Greco-Catolică Sâmbăta Bihor împotriva României* (dec.), nr. 48107/99, 25 mai 2004].

ii. Aplicarea acestor principii în speță

95. Curtea va stabili dacă acuzațiile reclamantului privind diferența de tratament nejustificată, în opinia sa, dintre pensionarii care lucrau în diferite părți ale sectorului public, așa cum au fost formulate în observațiile sale din 9 februarie 2015, trebuie să fie considerate drept argumente juridice legate de capătul său de cerere inițial și/sau drept argumente care ating aspecte speciale ale acestui capăt de cerere, caz în care termenul de 6 luni nu se aplică, în loc de a fi considerate un capăt de cerere diferit și introdus ulterior.

96. Apreciază că, dată fiind natura unei pretense încălcări în sfera de aplicare a art. 14, un capăt de cerere formulat cu acest titlu trebuie să dea cel puțin un indiciu cu privire la persoana sau la categoria de persoane cu care reclamantul înțelege să se compare, precum și cu privire la motivul diferenței de tratament care a avut loc. Cererea trebuie astfel să conțină toți parametrii necesari pentru a permite Curții să delimiteze problema pe care va fi chemată să o examineze, așa după cum va fi Guvernul în cazul în care Curtea hotărăște să-l invite pentru a-și prezenta observațiile cu privire la admisibilitate și/sau la fondul cererii. În această privință, trebuie, de asemenea, să se țină seama că justificările diferențelor de tratament pot varia foarte bine în funcție de categoria sau de categoriile cu care se face comparația, ca și de motivul sau de motivele de a face diferență în cauză. Astfel, nu este suficient ca formularul cererii să enunțe un capăt de cerere în temeiul art. 41 din Convenție pentru a se considera de către Curte că le introduce pe toate cele care vor fi ulterior formulat în temeiul acestei dispoziții.

97. Curtea observă că alegația formulată în speță în legătură cu diferența de tratament dintre diverse categorii de agenți ai statului care primesc o pensie pentru limită de vârstă nu figura în nicio comunicare primită din partea reclamantului înainte de 9 februarie 2015, fie și în expunerea contextului cauzei. În opinia Curții, acest capăt de cerere este distinct de cel care se referă la diferența de tratament presupusă a exista între pensionarii care lucrează în

sectorul privat și cei angajați în sectorul public. Nu poate fi considerat atât de apropiat de capătul de cerere inițial încât să nu poate fi examinat separat.

98. În consecință, Curtea a concluzionat că reclamantul a introdus capătul de cerere cu privire la diferența de tratament dintre pensionarii care lucrează în serviciul statului în observațiile acestuia din 9 februarie 2015. Indiferent dacă termenul de 6 luni a început să curgă la 1 iulie 2013, dată la care plata pensiei reclamantului a fost suspendată, sau la 27 septembrie 2013, dată la care Administrația Națională a Pensiilor a soluționat apelul formulat de către reclamant, Marea Cameră consideră, în mod contrariu Camerei, că această parte a cererii a fost introdusă după expirarea termenului de 6 luni și că astfel este inadmisibilă în aplicarea art. 35 § 1 și 2 din Convenție.

99. Prin urmare, Marea Cameră nu are competența de a se pronunța cu privire la acest capăt de cerere și se va limita să examineze fondul plângerii reclamantului privind pretinsa discriminare dintre agenții statului și salariații din sectorul privat care primesc o pensie pentru limită de vârstă.

B. Cu privire la fond

100. Curtea va analiza capătul de cerere formulat de reclamant în temeiul art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1, în cadrul căruia persoana în cauză pretinde că, în calitate de beneficiar al unei pensii pentru limită de vârstă care lucrează într-o funcție publică, a fost tratat diferit față de beneficiarii de pensie pentru limită de vârstă care lucrează în sectorul privat. Reclamantul susține că aceștia din urmă și-au primit în continuare pensia, în vreme ce, în ceea ce îl privește, plata pensiei sale a fost suspendată pe perioada cât a lucrat în administrația publică.

Art. 14 din Convenție este formulat după cum urmează:

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de [...] Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

1. Hotărârea Camerei

101. În măsura în care faptele denunțate de reclamant țin de competența Curții astfel cum a fost delimitată supra, pct. 99, Marea Cameră observă că, convinsă că aspectele în litigiu intră în sfera de aplicare a art. 1 din Protocolul nr. 1, Camera a apreciat că art. 41 din Convenție era aplicabil. În opinia Camerei, într-adevăr, reclamantului îi fusese refuzată plata pensiei pe motiv că ocupa un loc de muncă în domeniul public, ceea ce se interpreta drept „o altă situație“ în înțelesul art. 14. În plus, Camera a considerat că pensionarii care lucrează în funcția publică și cei care lucrează în sectorul privat se aflau într-o situația similară față de argumentul central al Guvernului, care afirma că persoanele care au un loc de muncă nu au nevoie de un substitut de salariu.

102. În continuare, Camera a hotărât că măsura în litigiu era, până la un anumit punct, de natură să reducă cheltuielile publice și, prin urmare, a admis că scopul urmărit de legislația aflată la originea diferenței de tratament în chestiune, și anume voința de a menaja finanțele publice, putea fi considerată ca legitimă. Cu toate acestea, a observat că diferența de tratament efectuată între pensionarii care lucrează în funcția publică și cei care lucrează în sectorul privat cu referire la dreptul de a continua să primească o pensie pentru limită de vârstă nu se întemeia pe o minimă „justificare obiectivă și rezonabilă”, deoarece membrii acestor două categorii primeau un salariu și că pensiile plătite pensionarilor care lucrează în sectorul privat puteau, datorită acestui fapt, să fie considerate drept o cheltuială publică redundantă. Pentru aceste motive, a concluzionat că a fost încălcat art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.

2. Observațiile părților în fața Marii Camere

a) Reclamantul

103. Reclamantul susține că, statul pârât fiind dotat cu un sistem de pensii obligatoriu, rezultă din jurisprudența constantă a Curții că capătul său de cerere cu privire la atingerea adusă drepturilor pe care le avea în cadrul acestui sistem în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1 și că orice reformă a sistemului trebuia să fie, în consecință, compatibilă cu art. 41 din Convenție. Dă asigurări că se află în aceeași situație cu alți beneficiari de pensie publică pentru limită de vârstă și că plata pensiei sale a fost suspendată numai pentru că lucra în același timp în serviciul public, ceea ce constituia, în opinia sa, un motiv care se interpreta drept „o altă situație” în înțelesul art. 14.

104. Contrar afirmațiilor Guvernului, niciun alt stat membru al Consiliului Europei nu face o astfel de deosebire între persoanele care lucrează în sectorul public și cele angajate în sectorul privat în legătură cu plata pensiilor. Singurele distincții care ar fi fost observate se refereau la plata pensiilor anticipate, aspect care nu avea relevanță în cazul de față.

105. Mai mult, diferența de tratament în cauză nu ar avea o justificare rezonabilă și obiectivă.

106. În primul rând, nu ar fi urmărit un scop legitim. Numeroși pensionari ocupând un loc de muncă nu ar fi făcut obiectul acestei interdicții, iar adoptarea art. 83/C din Legea din 1997 privind pensiile nu ar fi permis, astfel, atingerea scopului de a suprima posibilitatea ca aceeași persoană să cumuleze pensia și salariul finanțate de la bugetul de stat. Nu se poate admite, în plus, că interdicția de a cumula pensia pentru limită de vârstă și salariul constituie în sine o măsură de interes general în lipsa indicației asupra modului în care banii astfel economisiți ar fi fost folosiți. Însă Guvernul nu a oferit nicio astfel de indicație.

Protejarea sistemului economic al unei țări ar putea fi considerată ca fiind un scop legitim pentru măsuri economice generale într-o situație de criză

gravă. Dar Ungaria a fost afectată de criza financiară mondială în 2008 (la fel ca toată Europa) și nu ar fi avut nevoie să-și protejeze sistemul economic peste cinci ani, în momentul în care procedura de deficit excesiv declanșată de UE a fost închisă, când criza economică fusese declarată depășită și plafonul de pensii a fost ridicat. În plus, interdicția nu a fost temporară, ci a rămas în vigoare în ciuda faptului că situația economică s-a îmbunătățit.

107. În al doilea rând, nu exista un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit. Interdicția de a cumula pensie pentru limită de vârstă și salariul nu ar fi afectat decât un număr limitat de pensionari și ar fi permis economii derizorii, iar el însuși ar fi fost privat de integralitatea pensiei sale. În plus, nimeni nu ar putea să-i reproșeze că nu renunțase la locul său de muncă pentru a căuta altul în sectorul privat, deoarece un astfel de argument ar goli art. 14 de substanță.

b) Guvernul

108. Guvernul afirmă că pensionarii angajați în sectorul privat nu primeau un salariu finanțat de la bugetul de stat și nu obțineau, prin urmare, un dublu venit financiar din banii publici. Apreciază că distincția esențială dintre pensionarii angajați în sectorul privat și pensionarii care ocupă un loc de muncă în funcția publică este de o asemenea importanță încât, în ciuda celorlalte caracteristici comune celor două categorii, duce la concluzia că, privitor la legislația în litigiu, acestea nu se află într-o situație similară. Guvernul adaugă că aceasta este, de asemenea, abordarea pe care a adoptat-o Curtea în cauza *Panfile* (decizie citată anterior, pct. 28). Indică faptul că, în hotărârea pe care a pronunțat-o în speță, Camera nu a explicat exact de ce se îndepărta de această jurisprudență.

109. Au existat alte caracteristici care disting personalul din serviciile publice de salariații din sectorul privat în ceea ce privește motivele pentru introducerea interdicției de a cumula pensia cu salariul. Astfel, cu privire la personalul din serviciile publice, statul ar fi acționat nu numai ca autoritate de reglementare a politicii de ocupare a forței de muncă, ci și ca angajator. Acesta ar fi fost, prin urmare, în măsură să aplice politica de ocupare a forței de muncă direct către funcționarii săi fără a trebui să țină cont de eventuale ingerințe în relații de drept privat, spre deosebire de cazul salariaților din sectorul privat.

110. Altă diferență constă în datoria specială de loialitate față de stat și în obligația de a se conforma unei anumite deontologii care le revine funcționarilor și care nu s-ar aplica salariaților din sectorul privat. Suspendarea plății pensiilor ar fi corespuns unei obligații deontologice de a se proteja împotriva oricărui abuz de drept. Practica de a primi o pensie pentru limită de vârstă fără a fi efectiv pensionar n-ar avea nimic ilegal, dar ar fi contrară eticii în sensul că ar duce la obținerea de beneficii individuale maxime în detrimentul colectivității.

c) Terții intervenienți

111. Considerând că dreptul la securitate socială este un drept social fundamental care, în opinia sa, este de o importanță deosebită, CES susține că acordarea de prestații diferitelor categorii de persoane asigurate trebuie să fie lipsită de orice discriminatorie.

3. Motivarea Marii Camere

a) Principii aplicabile

112. Conform jurisprudenței constante a Curții, art.14 completează celelalte prevederi normative ale Convenției și ale protocoalelor sale. Articolul nu are o existență de sine stătătoare deoarece este valabil doar pentru „exercitarea drepturilor și libertăților” pe care acestea le garantează. Bineînțeles, poate fi luat în considerare chiar și fără o încălcare a cerințelor lor și, în această măsură, are o însemnătate autonomă, dar nu s-ar putea aplica dacă faptele în litigiu nu intră sub incidența cel puțin a uneia din clauzele respective. Interzicerea discriminării, consacrată de art. 14, depășește așadar exercitarea drepturilor și libertăților pe care fiecare stat este obligat să le garanteze prin Convenție și protocoalele sale. Se aplică, de asemenea, drepturilor adiționale, care țin de domeniul de aplicare general al oricărui articol din Convenție, pe care statul a decis din proprie inițiativă să le protejeze [a se vedea, printre multe altele, *Biao împotriva Danemarcei* (MC), nr. 38590/10, pct. 88, CEDO 2016, *İzzettin Doğan și alții împotriva Turciei* (MC), nr. 62649/10, pct. 158, CEDO2016, *Carson și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 42184/05, pct. 63, CEDO 2010 și *E.B. împotriva Franței* (MC), nr. 43546/02, pct. 47-48, 22 ianuarie 2008].

113. Pentru ridicarea unei probleme în legătură cu art. 14 trebuie să existe o diferență în tratamentul persoanelor aflate în situații similare sau comparabile [a se vedea, printre multe altele, *Khamtokhu și Aksenchik împotriva Rusiei* (MC), nr. 60367/08 și 961/11, pct. 64, CEDO 2017, *X și alții împotriva Austriei* (MC), nr. 19010/07, pct. 98, CEDO 2013 și *Konstantin Markin împotriva Rusiei* (MC), nr. 30078/06, pct. 125, CEDO 2012 (extrase)]. Cu alte cuvinte, obligația de a demonstra existența unei „situații similare” nu implică faptul de a fi identice categoriile comparate. Un reclamant trebuie să demonstreze că se află într-o situație comparabilă cu cea a altor persoane care au primit un tratament diferit, în privința naturii specifice a capătului său de cerere (*Clift împotriva Regatului Unit*, nr. 7205/07, pct. 66, 13 iulie 2010). Nu orice diferență de tratament implică, totuși, automat încălcarea art. 14. În primul rând, Curtea a stabilit în jurisprudența sa că doar diferențele de tratament bazate pe o caracteristică identificabilă, sau „situație”, pot fi considerate discriminatorii în sensul art. 14 [*Carson și alții*, citată anterior, pct. 61 și *Eweida și alții împotriva Regatului Unit*, nr. 48420/10 și 3 altele, pct. 86, CEDO 2013 (extrase)]. În al doilea rând, o diferență de tratament este discriminatorie dacă îi lipsește justificarea

obiectivă și rezonabilă, adică dacă nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit [*Fabris împotriva Franței* (MC), nr. 16574/08, pct. 56, CEDO 2013 (extrase), *Topčić-Rosenberg împotriva Croației*, nr. 19391/11, pct. 36, 14 noiembrie 2013 și *Weller împotriva Ungariei*, nr. 44399/05, pct. 27, 31 martie 2009].

114. Statele contractante se bucură de o anumită marjă de apreciere pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele dintre situații în alte privințe similare justifică diferențe de tratament. Domeniul de aplicare a acestei marje variază în funcție de circumstanțe, domenii și context [*Stummer împotriva Austriei* (MC) nr. 37452/02, pct. 88, CEDO 2011].

115. De regulă, statul dispune de o marjă largă de apreciere când trebuie, de exemplu, să ia măsuri economice ori sociale de ordin general [*Hämäläinen împotriva Finlandei* (MC), nr. 37359/09, pct. 109, CEDO 2014]. Datorită unei cunoașteri directe a propriei societăți și a nevoilor acesteia, autoritățile naționale sunt, în principiu, mai bine poziționate decât o instanță internațională pentru a stabili ceea ce reprezintă utilitate publică în materie economică sau socială, iar Curtea respectă în principiu modul în care legislatorul concepe imperatiile de utilitate publică, cu excepția cazului în care raționamentul acestuia se dovedește a fi „în mod vădit lipsit de o bază rezonabilă” (*Carson și alții*, citată anterior, pct. 61). Orice măsură adoptată pentru astfel de motive, vizând în special reducerea valorii pensiilor datorate în mod normal populației care îndeplinește condițiile impuse, trebuie totuși pusă în aplicare în mod nediscriminatoriu și să corespundă cerinței de proporționalitate (*Lakićević și alții*, citată anterior, pct. 59, și *Stec și alții*, citată anterior, pct. 55). Oricum ar fi, independent de marja de apreciere a statului, este competența Curții să se pronunțe în ultimă instanță cu privire la respectarea cerințelor din Convenție (a se vedea, între altele, *Konstantin Markin*, citată anterior, pct. 126).

116. În cele din urmă, în ceea ce privește sarcina probei în temeiul art. 14 din Convenție, Curtea a hotărât deja că, atunci când un reclamant a stabilit existența unei diferențe de tratament, este obligația Guvernului să demonstreze că această diferență de tratament era justificată [*Khamtokhu și Aksenchik*, citată anterior, pct. 65, *Vallianatos și alții împotriva Greciei* (MC), nr. 29381/09 și 32684/09, pct. 85, CEDO 2013 (extrase) și *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 57325/00, pct. 177, CEDO 2007-IV].

117. În cauze asemănătoare prezentei spețe, în care reclamantul susține, în temeiul art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1, că a fost privat, în tot sau în parte și pentru un motiv discriminatoriu menționat la art. 14, de o anumită prestație, criteriul relevant este acela de a cerceta dacă părțile în cauză ar fi avut vreun drept, sancționabil de către instanțele interne, de a primi prestația respectivă. Dacă Protocolul nr. 1 nu include dreptul de a primi prestații sociale, indiferent de tipul lor, atunci când un stat decide să creeze

un regim de prestații trebuie să includă acest drept într-o manieră compatibilă cu art. 14 (*Stec și alții*, decizie citată anterior, pct. 55 și cauzele citate).

b) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

i. Aplicabilitatea art. 14

118. Din principiile enunțate supra, pct. 112 și 117 rezultă că cererea reclamantului intră fără îndoială sub incidența art. 1 din Protocolul nr. 1 și că art. 14 devine aplicabil. Părțile nu contestă acest punct.

ii. Existența unei situații similare sau comparabile

119. Astfel cum este indicat mai sus la pct. 113, înainte de orice este necesar să se cerceteze dacă reclamantul, în calitatea sa de beneficiar al unei pensii pentru limită de vârstă care s-a reangajat în sectorul public, se afla într-o situație similară sau comparabilă cu aceea a unui beneficiar al unei pensii pentru limită de vârstă reangajat în sectorul privat.

120. În vreme ce reclamantul susține că se afla cu adevărat într-o situație comparabilă cu cea a beneficiarilor unei pensii pentru limită de vârstă și care se reangajaseră în sectorul privat, Guvernul contestă această afirmație în temeiul, în special, al deciziei Curții în cauza *Panfile* (decizie citată anterior).

α) Considerații generale

121. Curtea reamintește că o diferență de tratament nu va putea să ridice o problemă din punctul de vedere al interzicerii discriminării precum cea prevăzută de art. 41 din Convenție decât dacă persoanele supuse unor tratamente diferite se află în situații comparabile, având în vedere elementele caracteristice ale situației lor în contextul respectiv. Observă că trebuie evaluate elementele care caracterizează situații diferite și determină comparabilitatea acestora trebuie evaluate în lumina domeniului în cauză și a scopului măsurii care face distincția în cauză.

122. Pentru început, în linii generale, Curtea consideră, în primul rând, că părțile contractante dispun în mod necesar de o amplă marjă de manevră pentru a organiza atribuțiile statului și serviciile publice, și mai ales pentru a defini regulile de acces la locurile de muncă din sectorul public, ca și modalitățile și condițiile acestora, și aceasta respectând obligațiile care decurg din Convenție.

În al doilea rând, din motive instituționale și funcționale, există, de obicei, diferențe juridice și faptice semnificative între munca din sectorul public și munca din sectorul privat, mai ales în domeniul autorității publice și în cel al furnizării de servicii publice esențiale. Spre deosebire de salariații din sectorul privat, anumiți funcționari sunt chemați să exercite puterea suverană a statului, astfel încât funcțiile lor și datoria de loialitate pe care o au față de angajatorul lor sunt de altă natură, chiar dacă amplexarea acestor diferențe depinde de funcțiile specifice pe care trebuie să le îndeplinească.

În al treilea rând, având în vedere cele sus-menționate, nu se poate pleca de la principiul că modalitățile și condițiile de muncă, inclusiv cele financiare, sau dreptul la prestațiile de securitate socială legate de munca prestată sunt similare în cazul atribuțiilor publice și în sectorul privat și, de aceea, nu se poate nici prezuma că personalul din sectorul public și persoanele care lucrează în sectorul privat se află în situații comparabile în această privință. Există o altă diferență importantă în acest domeniu: salariile și prestațiile sociale legate de locul de muncă pe care le primesc funcționarii publici sunt plătite de stat, spre deosebire de cele încasate de salariații din sectorul privat.

123. Fiecare dintre cele trei tipuri de considerente enunțate supra figurează din abundență și sub diverse forme într-o linie de jurisprudență care, de mult timp, operează o distincție între personalul din sectorul public și salariații din sectorul privat și recunoaște că aceste două categorii nu pot fi comparate.

124. Primul tip de considerente se află în hotărârea *Valkov și alții* (citată anterior, pct. 117). În cauza aceasta de plafonare a pensiilor examinată din perspectiva art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1, Curtea a statuat că nu este de competența unei instanțe internaționale să se pronunțe cu privire la întrebarea dacă autoritățile unui stat contractant au făcut o distincție clară între tipurile de locuri de muncă ocupate de cele două categorii în cauză. Potrivit Curții, a se pronunțe asupra unor astfel de distincții însemna a judeca politicile publice, ceea ce era în principiu rezervat autorităților naționale, care se bucură de o legitimitate democratică directă și sunt mai bine plasate decât o instanță internațională pentru a evalua nevoile și situația la nivel local. Curtea a constatat, de asemenea, că în diverse ocazii, ea însăși și fosta Comisie au aprobat deosebirile stabilite de anumite state contractante în domeniul pensiilor între personalul din sectorul public și lucrătorii salariați din sectorul privat (*ibidem*, pct. 107 și cauzele citate).

125. În hotărârea *Heinisch împotriva Germaniei* [nr. 28274/08, pct. 64, CEDO 2011 (extrase)] se găsește un exemplu pentru al doilea tip de factori considerați relevanți, dar într-un context fără legătură cu interzicerea discriminării enunțată la art. 14. În această cauză, Curtea, examinând necesitatea unei restrângeri a libertății de exprimare din perspectiva art. 10 § 2 din Convenție, a hotărât că obligația de loialitate a salariaților față de angajatorul lor ar putea fi mai mare în cazul personalului din sectorul public, decât în cazul salariaților care muncesc sub regimul dreptului privat.

În această privință, este, de asemenea, interesant de observat că, în vreme ce linia de jurisprudență descrisă mai sus privește interpretarea și aplicarea unor prevederi normative din Convenție (și anume art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1 în prima cauză și art. 10 în cea de a doua) privind diferențe de tratament operate între angajați care intră în categorii distincte în temeiul dreptului național, Curtea a admis totodată anumite distincții referitoare la garanțiile impuse în vederea unui proces echitabil, în contextul aplicabilității laturii civile a art. 6 § 1 la litigiile privind funcționarii. Astfel, atunci când a dezvoltat vechea doctrină *Pellegrin*

[*Pellegrin împotriva Franței* (MC), nr. 28541/95, pct. 67, CEDO 1999-VIII] pentru a elabora ceea ce mai târziu s-a numit criteriul *Eskelinen* [*Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei* (MC), nr. 63235/00, pct. 62, CEDO 2007-II], Curtea a recunoscut interesul statului de a limita, pentru unele categorii de salariați, dreptul de acces la o instanță, arătând că „revine, de altfel, în primul rând statelor contractante – în special parlamentului național vizat – și nu Curții să identifice în mod explicit sectoarele funcției publice care implică exercitarea puterilor discreționare inerente suveranității statului și în care interesele individuale trebuie să cedeze“ (*ibidem*, pct. 61).

Chiar dacă, atunci când Curtea a formulat concluziile din hotărârile *Heinisch* și *Eskelinen*, nu era pentru a examina dacă o diferență de tratament ridică sau nu o problemă din perspectiva art. 14 din Convenție, nu este mai puțin adevărat că aceste concluzii pun în lumină aprecierea pe care a dat-o Curtea caracteristicilor care diferențiază rolul funcționarilor în exercitarea puterii publice și a funcțiilor statului de rolul celorlalte categorii de angajați.

126. Curtea a invocat al treilea tip de factori în decizia *Panfile* (citată anterior) pentru a respinge un capăt de cerere întemeiat pe art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1; în această cauză, distincția care fusese operată între modalitățile de finanțare a salariilor personalului din sectorul public și a salariaților din sectorul privat (respectiv, bugetul de stat și fondurile private) a dus la concluzia că era dificil a considera că cele două categorii de persoane se aflau în situații similare sau comparabile în înțelesul art. 14 (*Panfile*, decizie citată anterior, pct. 28).

127. Dacă analiza precedentă pune în evidență importanța, în jurisprudența Curții, a celor trei considerații sus-menționate, cazul în speță a subliniat necesitatea de a lua în seamă un al patrulea factor, și anume rolul statului acționând în calitate de angajator. Acest rol este distinct de cel pe care îl joacă statul atunci când reglementează condițiile de muncă minimale sau acordarea de prestații sociale legate de locul de muncă în sectoare pe care nu le controlează direct. În special, în calitate de angajator, statul și organele sale nu se află într-o situație comparabilă cu cea a entităților din sectorul privat, nici din punctul de vedere al cadrului instituțional în care acestea operează, nici din perspectiva fundamentelor economice și financiare ale activităților lor; sursele financiare sunt radical diferite, ca și opțiunile disponibile atunci când trebuie să rezolve dificultățile financiare și crizele.

128. În cele din urmă, trebuie observat, de asemenea, că, chiar atunci când se confruntă cu probleme de comparare a lucrătorilor din diferite categorii, indiferent de diferențele dintre sectorul public și sectorul privat sus-menționate, instituțiile Convenției au arătat că nu doresc să considere că diferențele categorii de funcții dau naștere unor situații similare sau comparabile. Astfel, în hotărârea *Valkov și alții* (citată anterior, pct. 117), Curtea nu era dispusă să tragă concluzii din argumentele prezentate de reclamanți cu privire la natura sarcinilor îndeplinite de către persoanele aparținând categoriilor cu care înțelegeau să se compare persoanele în cauză.

Face referire la un anumit număr de decizii anterioare în care nu au fost constatate similitudini între respectivele situații disparate, susținând că „fiecare dintre acestea se caracteriza printr-un set de drepturi și de obligații din care părea artificial de izolat un aspect anume“ (*Van der Mussele împotriva Belgiei*, 23 noiembrie 1983, pct. 46, seria A nr. 70, cauză în care tratamentul aplicat avocaților ce desfășurau o profesie liberală și care interveneau cu titlu de asistență judiciară a fost comparat cu cel al profesiilor judiciare și parajudiciare, și în care obligația impusă avocaților de a furniza gratuit servicii persoanelor sărace a fost comparată cu lipsa unei asemenea obligații pentru medici, veterinari, farmaciști și dentiști; a se vedea, de asemenea, *Allesch și alții împotriva Austriei*, nr. 18168/91, decizie a Comisiei din 1 decembrie 1993, nepublicată, având ca obiect compararea drepturilor la pensie ale inginerilor cu cele ale altor profesii liberale; și *Liebscher și alții împotriva Austriei*, nr. 25170/94, decizie a Comisiei din 12 aprilie 1996, nepublicată, având ca obiect compararea situației avocaților care exercită într-un birou privat cu cea a experților contabili agreați cu privire la posibilitatea de a înființa propria lor societate cu răspundere limitată).

129. Astfel, Curtea va aprecia circumstanțele cauzei în lumina considerațiilor generale expuse anterior, ținând seama de faptul că revine reclamantului, care susține diferența de tratament, să demonstreze existența „unei situații similare sau comparabile“ (supra, pct. 113).

β) Cu privire la clarificarea aspectului dacă reclamantul se afla într-o situație similară sau comparabilă

130. Referitor la circumstanțele cauzei, Curtea observă că aceasta privește pensiile pentru limită de vârstă acordate în Ungaria de sistemul obligatoriu de pensii al securității sociale la care sunt afiliați agenții statului ca și salariații din sectorul privat și la care contribuie în același mod și în aceleași proporții. Acest sistem onorează dreptul la pensie al membrilor acestor două categorii, indiferent dacă au lucrat anterior în sectorul public sau în sectorul privat (supra, pct. 21 și 22). Prin urmare, pensiile pentru limită de vârstă plătite angajaților din sectorul public provin din aceeași sursă ca și cele plătite angajaților din sectorul privat. Cu toate acestea, în sensul evaluării prezentei spețe, numai acest punct nu este suficient pentru a stabili că sunt comparabile situația beneficiarilor unei pensii care lucrează în sectorul public după ieșirea la pensie și situația beneficiarilor unei pensii care s-au reangajat în sectorul privat.

131. Curtea observă mai întâi că, după intrarea în vigoare a art. 83/C din Legea din 1997 privind pensiile, angajarea reclamantului pe un post în sectorul public după ce se pensionase a dus la suspendarea plății pensiei acestuia. Suspendarea era cauzată tocmai de faptul că, fiind angajat în sectorul public, acesta primea salariul plătit de stat care era incompatibil cu plata simultană a pensiei pentru limită de vârstă, la rândul ei din bani publici. În planul politicii bugetare, sociale și al forței de muncă, interzicerea în litigiu

de a cumula pensia cu salariul finanțate de la bugetul de stat fusese adoptată în cadrul unui pachet de măsuri legislative menite a aborda factorii care compromiteau viabilitatea financiară a sistemului de pensii al statului pârât. Inițiativele stabilite pentru a reforma sistemele deficitare de pensii erau incluse, la rândul lor, într-un plan de reducere a cheltuielilor publice și a datoriilor. Aceste măsuri nu au interzis cumulul pensiei pentru limită de vârstă cu salariul în cazul persoanelor care muncesc în sectorul privat și ale căror salarii, spre deosebire de salariile persoanelor angajate în sectorul public, nu erau finanțate de la bugetul de stat, ci din bugete private necontrolate direct de acesta. Astfel cum este indicat supra la pct. 126, distincția dintre sursele financiare ale salariilor încasate de funcționarii din sectorul public și cele plătite angajaților din sectorul privat a determinat Curtea să concluzioneze în cauza *Panfile* că era dificil a considera că cele două categorii de persoane se aflau în situații similare sau comparabile în înțelesul art. 14.

132. Curtea observă, în plus, că în dreptul național maghiar, locul de muncă din sectorul public și locul de muncă în sectorul privat sunt tratate ca fiind două categorii distincte (supra, pct. 20). Profesia pe care o exercita în mod specific reclamantul în serviciul public era dificil de comparat cu oricare altă ocupație exersată în sectorul privat, iar persoana în cauză nici nu a sugerat, de altfel, o comparație relevantă. În sfârșit, cu privire la relațiile de muncă ale reclamantului, statul nu acționa pur și simplu ca autoritate normativă și de reglementare, dar era și angajator. În conformitate cu considerațiile evocate supra, pct. 127, statului îi revine obligația de a defini, în calitate sa de angajator, modalitățile de ocupare a personalului său și, ca gestionar al Fondului de Pensii, condițiile de plată a pensiilor, ceea ce Curtea consideră important.

iii. Concluzie

133. Ținând seama de toate aspectele prezentei cauze, Curtea a concluzionat că reclamantul nu a demonstrat că, în calitate de angajat în sectorul public și ale cărui loc de muncă, remunerație și prestații sociale depindeau de bugetul de stat, se afla într-o situație comparabilă cu aceea a pensionarilor angajați în sectorul privat.

134. Prin urmare, nu a existat tratament discriminatoriu și, prin urmare, nu a fost încălcat art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Hotărăște*, în unanimitate, că nu s-a încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1 considerat separat;

2. *Hotărâște*, în unanimitate, că cererea privind o diferență de tratament pretins nejustificată între pensionarii care lucrau în diferite părți ale sectorului public a fost introdusă tardiv și că trebuie declarată inadmisibilă în temeiul art. 35 § 1 și 4 din Convenție.
3. *Hotărâște*, cu unsprezece voturi la șase, că nu a fost încălcat art. 14 din Convenție coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.

Redactată în limbile franceză și engleză, apoi pronunțată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului din Strasbourg, la 5 septembrie 2017.

Søren Prebensen
grefier adjunct

Guido Raimondi
președinte

La prezenta hotărâre sunt anexate, în conformitate cu art. 45 § 2 din Convenție și art. 74 § 2 din Regulament, următoarele opinii separate:

- opinia concordantă comună a judecătorilor O’Leary și Koskelo;
- opinia concordantă a judecătorului Ranzoni;
- opinia separată comună a judecătorilor Sajó, Vehabović, Turković, Lubarda, Grozev și Mourou-Vikström.

G.R.
S.C.P.

OPINIA CONCORDANTĂ COMUNĂ A JUDECĂTORILOR O'LEARY ȘI KOSKELO

(Traducere)

A. Introducere

1. Suntem pe deplin de acord cu opinia majorității, conform căreia nu a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1, considerat separat sau coroborat cu art. 14 din Convenție. Cu toate acestea, suntem obligați să redactăm o opinie concordantă separată, deoarece nu suntem de acord cu raționamentul expus de majoritate cu privire la capătul de cerere referitor la discriminare formulat în temeiul acestor două dispoziții coroborate.

2. Regretăm că Marea Cameră nu a folosit această ocazie pentru a rafina sau a dezvolta suficient jurisprudența Curții cu privire la bazele comparației în sensul art. 41 din Convenție. Într-adevăr, jurisprudența existentă nu este suficient dezvoltată și uneori este lipsită de claritate; tot mai frecvent criteriul comparabilității este ignorat, în vreme ce accentul se pune în principal, dacă nu exclusiv, pe justificare și/sau proporționalitate¹. Nu sugerăm că, trebuind să se pronunțe asupra unei diferențe de tratament bazată pe un motiv interzis, instanța națională este obligată să urmeze întotdeauna o metodă rigidă, în trei etape, de apreciere a comparabilității, a justificării și a proporționalității, în această ordine². Cu toate acestea, intenționăm să sugerăm că prezenta cauză demonstrează foarte bine de ce atenția insuficientă acordată de Curte întrebării privind baza de comparație, ca și lipsa de rigoare a definiției sale pot crea probleme, în special în domeniul securității sociale și al pensiilor.

3. Înainte de a aborda problemele privind comparabilitatea ridicate în hotărârea majorității, este necesară clarificarea faptelor din speță.

¹ A se vedea, de exemplu, *Spadea și Scalabrino împotriva Italiei*, 28 septembrie 1995, pct. 45-47, serie A nr. 315-B, *Chassagnou și alții împotriva Franței* (MC), nr. 25088/94 și alte 2 cereri, pct. 91-95, CEDO 1999-III și *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani împotriva Italiei* (nr. 2), nr. 26740/02, pct. 48-57, 31 mai 2007.

² A se vedea, de exemplu, hotărârea pronunțată de baroana Hale în cauza *AL (Serbia) (FC) (Appellant) împotriva Secretary of State for the Home Department* [2008] UKHL 42, care explică de ce o astfel de abordare rigidă poate fi puțin adecvată sau chiar inutilă în multe cazuri. A se vedea, între altele, C. McCruddon „Equality and Non-Discrimination“ în D. Feldman și alții, *English Public Law*, OUP, 2004, pentru un studiu despre diferențele dintre textele naționale și cele europene cu privire la discriminare și despre consecințele asupra rolului diferit jucat de baza de comparație în aceste texte.

B. Contextul cauzei maghiare care se află la baza cererii cu care a fost sesizată Marea Cameră

4. Atunci când Marea Cameră trebuie să examineze, în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1 coroborat cu art. 41 din Convenție, consecințele asupra unui reclamant pe care le are o reformă a legislației privind pensiile și care nu constituie decât un element dintr-un ansamblu foarte complex la nivel național, nu este doar de dorit, ci și necesar, ca la dispoziția Curții să se afle toate informațiile relevante cu privire la sistemul național de pensii, la reforma atacată, ca și la împrejurările proprii reclamantului. Atunci când succesul sau eșecul unei plângeri referitoare la discriminare depinde în primul rând de stabilirea unei baze adecvate și relevante de comparație, aceste detalii nu sunt doar utile, ele sunt indispensabile.

5. Totuși, din dosarul aflat la dispoziția Marii Camere, ca și din dosarul de la camera anterioară, detaliile lipseau cu totul. Această carență este cauzată, fără îndoială, de faptul că problemele juridice care sunt ridicate în fața Curții nu au fost în prealabil analizate de către o instanță națională. Într-adevăr, singura plângere introdusă de reclamant la nivel intern este recursul administrativ cu care a sesizat o administrație publică, Administrația Națională a Pensiilor (pct. 16-17 și 21 din hotărâre). Când aceasta a încheiat procedura inițiată de către reclamant deoarece acesta nu furnizase informațiile necesare, cauza nu a mers mai departe la nivel intern. Guvernul pârât nu a formulat în fața Curții obiecții preliminare privind neepuizarea căilor de atac interne în temeiul art. 6 § 1 din Convenție, iar Curtea în prezent nu are în practica sa ridicarea unei astfel de excepții *proprio motu*³. În aceste

³ A se vedea, de exemplu, *Banque internationale pour le commerce et le développement AD și alții împotriva Bulgariei*, nr. 7031/05, pct. 131, 2 iunie 2016, și jurisprudența citată. Cu toate acestea, Curtea a hotărât deja explicit că nu este de competența sa să elimine aplicarea altor criterii de admisibilitate, cum este regula celor 6 luni, pentru unicul motiv că un guvern nu a formulat o excepție preliminară în acest sens [a se vedea, de exemplu, *Blečić împotriva Croației* (MC), nr. 59532/00, pct. 67-68, CEDO 2006-III]. Curtea are puterea de a invoca această regulă din oficiu deoarece este necesar să se evite ca decizii vechi să fie contestate după un termen nedefinit și deoarece acea regulă marchează limita în timp a controlului efectuat de organele Convenției și indică atât persoanelor particulare, cât și autorităților, termenul după expirarea căruia nu se mai poate exercita acest control. Totuși, așa cum a demonstrat Marea Cameră la pct. 70 din hotărârea *Vučković și alții împotriva Serbiei* [(excepție preliminară) (MC), nr. 17153/11 și alte 29 de cereri, 25 martie 2014], importanța principiului epuizării nu este mai puțin imperativă: „Statele nu sunt obligate să răspundă pentru actele lor în fața unui organism internațional, înainte de a fi avut posibilitatea remedierii situației în ordinea lor juridică internă [...] Curtea ține să sublinieze faptul că nu este o instanță de prim grad de jurisdicție, nu are capacitatea și, în calitate de instanță internațională, nu are obligația să se pronunțe cu privire la un număr mare de cauze care presupun stabilirea situației de fapt de bază sau calcularea unei reparații financiare – două sarcini care, din principiu și din motive de eficiență, le revin instanțelor interne“ (subliniere adăugată). Este necesară întrebarea dacă regula epuizării căilor de atac interne nu ar trebui să fie considerată, de asemenea, o regulă de ordine publică pe care Curtea ar putea să o invoce din oficiu la nevoie.

condiții, Curtea nu a avut informații de importanță capitală pentru a aprecia în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1 considerat separat și coroborat cu art. 14. În opinia noastră, calitatea analizei juridice pe care a efectuat-o a avut inevitabil de suferit.

6. Cu toate acestea, hotărârea oferă o anumită privire de ansamblu asupra circumstanțelor cauzei. Reclamantul avea 47 ani atunci când, în anul 2000, după 27 de ani de activitate și cu un an înainte de abrogarea anumitor dispoziții privind pensionarea anticipată foarte generoase, a ales să profite de o astfel de dispoziție deschisă membrilor poliției⁴. În perioada avută în vedere, în Ungaria vârsta legală de pensionare era cuprinsă între 62 și 63 de ani. Reclamantul a împlinit această vârstă legală în 2016, adică la trei ani după ce depusese cererea în fața Curții. Hotărârea indică faptul că (anumiți) funcționari din sectorul public și (anumiți) salariați din sectorul privat puteau solicita în epoca respectivă o pensie anticipată⁵. Cu toate acestea, nu există nicăieri o descriere detaliată a modalităților și a condițiilor de acces la aceste pensii⁶. Trebuie observat că reclamantul ar fi putut continua să lucreze în cadrul forțelor de poliție peste vârsta de 47 de ani și că, în acest caz, ar fi continuat să contribuie pentru pensia sa pentru limită de vârstă, care ar fi crescut în continuare⁷. Este, de asemenea, relevant faptul că, așa cum subliniază guvernul pârât, nici reclamantul, nici angajatorul său (statul) nu au plătit niciodată contribuții suplimentare la pensie pentru a acoperi costul suplimentar ocazionat de prelungirea perioadei de plată a pensiei, care constituia un tratament preferențial. În timp ce primea pensia anticipată, reclamantul a continuat să lucreze, mai întâi în sectorul privat timp de 12 ani și apoi în serviciul public. După ce s-a întors în serviciul public în 2012, a fost adoptată măsura în litigiu de reformă a pensiilor. Această măsură prevedea că dreptul la pensie al reclamantului va fi suspendat atâta timp cât acesta va continua să lucreze în serviciul public. Dacă dorea să primească în continuare pensia, trebuia să înceteze a mai lucra în serviciul public sau să se angajeze în sectorul privat. Pe scurt, era exclus ca cineva să poată primi în același timp o pensie finanțată de stat și un salariu finanțat de stat. Unele dintre aceste informații nu au putut fi strânse decât prin intermediul declarațiilor formulate de guvernul pârât la ședința din 9 noiembrie 2016 și al răspunsurilor date de cele două părți la întrebările amănunțite puse de către judecătorii Curții. Problemele în materie de probe care decurg din această situație sunt evidente.

⁴. Pentru relevanța alegerii, a se vedea, la pct. 76-77 din hotărâre, evaluarea făcută de către majoritate în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1.

⁵. Pct. 30 din hotărâre.

⁶. Se poate identifica o tendință similară spre vag și spre generalizare din elementele de drept comparat prezentate la pct. 31-43 din hotărâre.

⁷. Pct. 22 din hotărâre.

C. Cu privire la neîncălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție

7. Așa cum am afirmat anterior, suntem pe deplin de acord cu concluzia majorității potrivit căreia nu a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1 având în vedere circumstanțele cauzei⁸. Nu vom face referire în continuare la elemente din motivare legate de acest capăt de cerere decât în măsura în care sunt relevante pentru aprecierea comparabilității.

D. Analiza discriminării în ceea ce privește art. 41 din Convenție și problema bazei de comparație

Diferitele componente ale evaluării discriminării în domeniul art. 14

8. Conform jurisprudenței constante a Curții, art. 14 nu se poate aplica dacă faptele în litigiu nu intră sub incidența a cel puțin uneia dintre clauzele din Convenție⁹. Chiar dacă faptele cauzei intră sub incidența uneia dintre aceste dispoziții, art. 41 din Convenție nu interzice orice diferență de tratament în exercitarea drepturilor și a libertăților: „autoritățile naționale competente se află de cele mai multe ori în fața unor situații sau probleme a căror diversitate duce la soluții juridice diferite; unele inegalități juridice tind doar să corecteze inegalitățile de fapt”¹⁰. Astfel, pentru ca o problemă să se ridice în legătură cu această dispoziție, „trebuie să existe o diferență în tratamentul persoanelor aflate în situații similare sau comparabile”¹¹. Dacă acesta este cazul, o diferență este discriminatorie dacă îi lipsește justificarea obiectivă și rezonabilă, adică dacă nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit¹². În sfârșit, este important de reținut că lista motivelor interzise de art. 14 este lungă și, mai presus de toate, nu este exhaustivă date fiind trimiterea la orice „altă situație” și abordarea generoasă și amplă adoptată de Curte în această privință¹³.

⁸ Pct. 60-84 din hotărâre.

⁹ *Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Regatului Unit*, 28 mai 1985, pct. 71, seria A nr. 94.

¹⁰ *Cauza „referitoare la unele aspecte ale regimului lingvistic al învățământului din Belgia” (principal)*, 23 iulie 1968, pct. 10, seria A nr. 6.

¹¹ A se vedea jurisprudența citată la pct. 113 din hotărâre.

¹² A se vedea, de exemplu, *Stec și alții împotriva Regatului Unit (MC)*, nr. 65731/01 și 65900/01, pct. 51, CEDO 2006-VI.

¹³ Curtea a concluzionat că există o „altă situație”, între altele, atunci când distincția în litigiu se întemeie pe gradul militar (*Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*, 8 iunie 1976, seria A nr. 22), pe un tip de certificat prealabil de urbanism deținut de reclamant (*Pine Valley Developments Ltd și alții împotriva Irlandei*, 29 noiembrie 1991, seria A nr. 222), pe tipul de proprietar (statul sau un proprietar privat) de la care reclamantul împrumută un bun [*Larkos împotriva Ciprului (MC)*, nr. 29515/95, CEDO 1999-I], pe modul de stabilire a paternității reclamantului [*Paulík împotriva Slovaciei*, nr. 10699/05, CEDO 2006-XI (extrase)], pe tipul

Importanța criteriului comparabilității

9. În aproape toate cauzele în care este presupusă o discriminare, est fundamental să se adopte și să se pună în aplicare un cadru analitic suficient de bine elaborat și strict, sub amenințarea unui risc mare de a ajunge la concluzii greșite. Acest risc se poate concretiza în două moduri: atunci când se bazează pe un cadru analitic inadecvat, evaluarea faptelor relevante poate duce la ignorarea unei diferențe de tratament, deși este justificată recunoașterea acesteia („negativ fals“) sau poate duce, dimpotrivă, la constatarea că există o diferență de tratament în circumstanțe care nu justifică această concluzie („pozitiv fals“).

10. Pentru Curte, necesitatea de a da dovadă de rigoare analitică cu privire la comparabilitate decurge, în primul rând, din propria sa preferință, în temeiul art. 14, pentru principiul aristotelic conform căruia nu se poate stabili o comparație decât între entități comparabile. Succesul unei plângeri de discriminare depinde, în primul rând, de momentul în care se spune că persoanele se află în situații similare. Nu rareori alegerea bazei de comparație răstoarnă soluția cauzei și le este uneori reproșat judecătorilor faptul că dau dovadă de arbitrarie sau de lipsă de logică în alegerea bazei de comparație. O critică bine susținută a unei astfel de slăbiciuni ar trebui să determine Curtea să prezinte fără ambiguitate temeiul obiectiv pe care se bazează pentru a clarifica aspectul comparabilității¹⁴. În al doilea rând, dată fiind lista lungă și neexhaustivă a motivelor interzise la art. 14, o lipsă de rigoare în cauze în care baza de comparație joacă un rol hotărâtor duce la punerea tuturor ouălor în coșul justificării și al caracterului rezonabil. În astfel de cazuri, așa cum s-a întâmplat la nivelul Camerei în speță, este de ajuns ca apărarea guvernului pârât să nu fie destul de strălucită cu privire la justificarea obiectivă și rezonabilă încât Curtea să concluzioneze că a existat o încălcare. Or o astfel de soluție poate avea urmări de mare amploare nu numai în statul pârât, ci și într-un număr de alte state care aplică reforme similare ale securității sociale și ale sistemului lor de pensii¹⁵.

pedepsei aplicate unui deținut (*Clift împotriva Regatului Unit*, nr. 7205/07, 13 iulie 2010), pe naționalitatea sau pe situația fiului reclamantului cu privire la dreptul străinilor (*Bah împotriva Regatului Unit*, nr. 56328/07, CEDO 2011) sau pe proprietatea asupra unor parcele de teren mici sau întinse (*Chassagnou*, citată anterior).

¹⁴. A se vedea, de asemenea, M. Bell, „Direct Discrimination“ în D. Schiek, L. Waddington și M. Bell, *Cases, Materials and Texts on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, Hart Publishing, 2007, p. 205-215, sau A. McColgan, „Cracking the Comparator Problem: Discrimination, „Equal“ Treatment and the Role of Comparisons” (2006) *E.H.R.L.R.* 650.

¹⁵. În speță, Camera (pct. 32-33) nu a admis scopul legitim (înțeles ca voința de a reduce cheltuielile publice) decât într-o anumită măsură. Dat fiind că membrii celor două categorii primeau un salariu și că pensiile plătite pensionarilor care lucrau în continuare în sectorul privat puteau, de asemenea, să fie considerate drept o cheltuială redundantă, Camera nu a considerat că diferența de tratament avea o „justificare obiectivă și rezonabilă“.

11. Astfel cum a fost arătat mai sus, în funcție de circumstanțele unei cauze date, de respectivul motiv interzis sau de amploarea controlului jurisdicțional necesar pentru justificarea invocată, instanța națională poate prefera să considere comparabilitatea dobândită și să folosească factori care ar fi fost relevanți pentru analiza acesteia în examinarea justificării și a proporționalității. Cu toate acestea, o cauză precum cea de față, în care recursul administrativ formulat de reclamant a constituit singura ocazie, ratată, oferită unei autorități interne de a examina capetele de cerere aici abordate, arată motivul pentru care Curtea ar trebui să se abțină de la o astfel de abordare.

12. Astfel, într-o analiză în cadrul art. 14, prima întrebare crucială este dacă două persoane sau două categorii de persoane se află în situații similare sau comparabile. După cum s-a menționat supra, numai atunci când această condiție este îndeplinită se pune o problemă în temeiul art. 14. Curtea a formulat adesea acest principiu de bază inspirându-se din pct. 66 din hotărârea *Clift* (citată anterior): „Reclamantul trebuie să demonstreze că, ținând seama de natura specifică a capătului său de cerere, situația sa era comparabilă cu aceea a altor persoane care au fost tratate diferit.“ În opinia noastră, nu se poate deduce de aici că baza de comparație în lumina căreia trebuie apreciată pretinsa diferență de tratament este cea dictată exclusiv de reclamant sau de modul în care acesta și-a formulat capătul de cerere. Determinarea factorilor care caracterizează situațiile într-un context dat este un aspect care depinde de aprecierea fondului cauzei. Atunci când răspunde unei astfel de întrebări de natură juridică, Curtea nu-și poate limita pur și simplu analiza la acele elemente așa cum au fost invocate de reclamant într-o cauză de discriminare. Nu se poate compara decât ceea ce este comparabil, dar adesea, prin forța lucrurilor, ceea ce este considerat comparabil sau necomparabil depinde în mare măsură de circumstanțele de fapt și de drept ale unui anumite cauze.

13. Lămurirea formulei folosite în hotărârea *Clift* care este expusă la pct. 121 din hotărâre, în care se afirmă că aprecierea comparabilității se face „având în vedere elementele caracteristice ale situației lor în contextul respectiv“ și „în lumina domeniului în cauză și a scopului măsurii care face distincția în cauză“, trebuie să fie salutată. Aceasta reflectă analiza mai fină și mai contextuală care a fost deja pusă în practică în anumite cauze privind art. 14, dar nu în toate¹⁶. Incidental, reflectă, de asemenea, și formularea

¹⁶. A se vedea, pentru interesul deosebit avut în contextul prezentei cauze, decizia *Panfile împotriva României* (dec.), nr. 13902/11, pct. 28, 20 martie 2012: „[...] cele două categorii de persoane cu greu pot fi considerate a se afla în situații similare sau comparabile în înțelesul art. 14, dat fiind că distincția esențială, care este relevantă pentru contextul în care s-au înscris măsurile în litigiu, este că acestea își obțin veniturile din surse diferite, și anume un buget privat și bugetul statului. De asemenea, se constată că, în această privință, în numeroase ocazii, Curtea a admis deosebirile operate de anumite state contractante, în domeniul pensiilor, între funcționari și lucrătorii salariați din sectorul privat (*Valkov și alții împotriva*

întemeiată în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene pe principiul general al egalității¹⁷. Ar trebui ca elementele caracteristice să fie luate în considerare ținând cont de obiectul și de scopul măsurii care se presupune că a generat pretinsa diferență de tratament¹⁸.

Simplitatea argumentului invocat de reclamant

14. Simplitatea argumentului invocat de reclamant în prezenta cauză ilustrează bine riscurile pe care le comportă o abordare prea vagă și prea generală sau nu destul de specifică. Reclamantul dă asigurări că, în calitate de beneficiar al unei pensii pentru limită de vârstă care a lucrat în continuare în administrația publică primind un salariu finanțat de stat, a fost victima unei discriminări în comparație cu alți beneficiari de pensie pentru limită de vârstă care lucrau în sectorul privat¹⁹.

15. În fața simplității acestei formulări și știind că suspendarea drepturilor la pensie nu a fost impusă decât membrilor din prima categorie, nu și celor din a doua, ar putea exista tendința de a considera că reclamantul are dreptate. Astfel formulată, cererea sa trebuie înțeleasă în modul următor: dacă nu aș fi continuat să lucrez în funcția publică, aș fi continuat să primesc pensia, la fel ca pensionarii care se angajaseră în sectorul privat. Dacă urmărim argumentul astfel exprimat de reclamant, persoanele care continuă să lucreze după ieșirea la pensie aflându-se toate în situații comparabile, diferența de tratament ar fi stabilită și aprecierea din unghiul art. 14 ar putea atunci trece la etapa de examinare a unei posibile justificări obiective prezentate de statul pârât, ca și a proporționalității măsurii în litigiu.

Bulgăriei, nr. 2033/04 și 8 altele, pct. 117, 25 octombrie 2011 și citatele conținute)“ (subliniere adăugată).

¹⁷. A se vedea, de exemplu, *Arcelor Atlantique*, EU:C:2008:728, pct. 25-26 : „Elementele care caracterizează diferite situații și, astfel, comparabilitatea acestora trebuie, în special, să fie determinate și evaluate în lumina obiectului și a scopului actului comunitar care stabilește distincția în cauză. Trebuie, în plus, să fie luate în considerare principiile și obiectivele domeniului în care se înscriu actele în cauză [...]“; a se vedea, de asemenea, în aceeași ordine de idei, în domeniul specific al egalității de gen, *Test-Achats*, EU:C:2011:100, pct. 29: „În acest sens, trebuie subliniat că aprecierea asupra comparabilității situațiilor trebuie făcută în lumina obiectului și a scopului actului Uniunii care instituie distincția în cauză.“

¹⁸. Pentru exemple privind această abordare mai nuanțată extrase din propria jurisprudență a Curții, a se vedea *Stummer împotriva Austriei* (MC), nr. 37452/02, pct. 90-95, CEDO 2011, *Carson și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 42184/05, pct. 83-90, CEDO 2010, *B. împotriva Regatului Unit*, nr. 36571/06, 14 februarie 2012, *Giavi împotriva Greciei*, nr. 25816/09, pct. 50-53, 3 octombrie 2013, *Valkov și alții, citată anterior*, pct. 117, și *Stubbings și alții împotriva Regatului Unit*, 22 octombrie 1996, pct. 73-74, *Culegere de hotărâri și decizii* 1996-IV.

¹⁹. Pct. 103 din hotărâre.

Factorii care lipsesc din hotărâre în ceea ce privește analiza bazei de comparație

16. În opinia noastră, era esențial ca, spre deosebire de Cameră, majoritatea să aleagă în mod corect examinarea mai amănunțită a problemei bazei de comparație. Această examinare a dus la concluzia că, contrar celor susținute de reclamant, cele două categorii pe care încerca să le compare nu erau recunoscute ca aflându-se în situații similare sau comparabile²⁰.

17. Analiza efectuată de majoritate se limita totuși la problema dacă situațiile pensionarilor care continuau să lucreze în funcția publică, pe de o parte, și în sectorul privat, pe de altă parte, erau comparabile în raport cu măsura în litigiu care a suspendat pentru prima categorie, dar nu și pentru a doua, plata pensiilor care erau plătite în paralel cu salariul. Cu alte cuvinte, în aprecierea sa, majoritatea nu se interesează de aceste două categorii de lucrători decât prin raportare la impactul produs sau nu asupra lor de către această măsură în litigiu²¹.

18. În anumite cauze, se va putea aborda în principal impactul în susținerea concluziei conform căreia reclamantul și categoria cu care acesta înțelege să se compare nu se aflau în situații similare. Totuși, mai cu seamă în perspectiva revizuirii jurisprudenței în acest domeniu, considerăm că ar putea fi, acesta fiind cazul și în speță, la fel de important din motive de comparabilitate să nu fie neglijată baza de la care s-au putut acumula drepturile la pensie. În opinia noastră, unele elemente ale opiniei divergente demonstrează în plus de ce raționamentul majorității este mai puțin solid asupra acestui punct decât ar trebui să fie.

19. Într-o cauză cum este cea prezentă, care privește măsuri luate în domeniul pensiilor și al prestațiilor de securitate socială, printre factorii care caracterizează situația persoanelor afectate de aceste măsuri trebuie să figureze, în principiu, nu numai condițiile beneficiarilor la momentul în care măsurile în litigiu au produs efecte și impactul acestor măsuri, dar și factorii care determinau la origine natura drepturilor sau a prestațiilor, baza pe care s-au acumulat aceste drepturi și garantarea lor de către stat. Mai exact, deoarece nu se poate compara decât ceea ce este comparabil, nu se poate considera, cel puțin nu în mod automat, că drepturile sau eligibilitatea pentru diferite tipuri de pensie, cum sunt pensiile pentru limită de vârstă, pensiile de invaliditate sau pensiile anticipate, dau naștere unor situații comparabile, având în vedere că finalitatea lor, condițiile impuse și drepturile care decurg din acestea diferă. Chiar dacă drepturile la pensie sunt acoperite de același

²⁰ Pct. 130-132 din hotărâre.

²¹ Desigur, *efectul* discriminatoriu al oricărei măsuri în litigiu trebuie justificat, mai degrabă decât măsura în sine, însă acest tip de evaluare vine după ce a fost stabilită o diferență de tratament.

sistem de pensii general²², nu se poate stabili o similitudine între situația unei persoane care iese la pensie anticipat atunci când este încă la vârsta activă și este aptă fizic să lucreze și situația persoanelor care primesc o pensie în împrejurări diferite, în condiții diferite și la o vârstă diferită. Curtea a subliniat anterior, în diverse ocazii, ce este artificial în dorința de a pune în evidență asemănările dintre două categorii diferite invocate de un reclamant, ignorând ceea ce le distinge în sensul art. 14²³.

20. Este interesant de observat că, în vreme ce exclude încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 considerat separat, Marea Cameră menționează o serie de puncte care scot în evidență distincții relevante între diferitele categorii de pensii vizate. Astfel, subliniază la pct. 146 din hotărâre că pot exista diferențe între persoanele care primesc o pensie (uneori numită „pensie pentru limită de vârstă“ și alteori denumită în termeni mai generali). Persoanele care, cum este reclamantul, nu au împlinit vârsta legală de pensionare rămân capabile de a munci și își păstrează capacitatea de a obține venituri. Mai mult, pct. 146 din hotărâre menționează o consecință importantă a pensionării anticipate. Persoanele care primesc o pensie anticipată se raportează la o perioadă de contribuții (din partea lor, ca și din partea angajatorului – statul) net mai scurtă decât perioada de contribuții a celor care continuă să muncească până la vârsta legală de pensionare. În opinia noastră, acești factori, considerați drept relevanți pentru analiza efectuată numai din punctul de vedere al art. 1 din Protocolul nr. 1, sunt relevanți și pentru a analiza în continuare comparabilitatea în temeiul acestei dispoziții coroborată cu art. 14.

21. În prezentul context, totuși, rezultă că majoritatea consideră că, deoarece pensia anticipată a reclamantului („pensie de serviciu“) a fost convertită în pensie pentru limită de vârstă în 2012²⁴, acest lucru este suficient pentru a nu mai cerceta mai departe dacă baza pe care s-au acumulat drepturile la pensie și modalitățile acestor drepturi erau în egală măsură relevante pentru a analiza comparabilitatea. Marea Cameră nu a primit informații specifice cu privire la efectul concret pe care l-a avut în termeni juridici și financiari „conversia“ operată în 2012, fapt care este regretabil. În opinia noastră, majoritatea s-a dispensat prea ușor de a examina această problemă.

22. În speță, unul dintre factorii cheie constă în faptul că reclamantul a devenit eligibil la pensionare anticipată la vârsta de 47 de ani și că a ales să profite. În acest context, constatăm că Guvernul precizează în observațiile sale că membrii forțelor armate (inclusiv ai poliției) au putut, prin derogare

²². Astfel cum afirmă reclamantul și opinia separată, reclamantul contribuia la același fond de pensii ca și categoria cu care se compară. Cu toate acestea, a se vedea infra pct. 23 pentru o rezervă semnificativă privind răspunderea statului pentru acest fond.

²³. A se vedea, de exemplu, *Stubbings*, citată anterior, pct. 73. În opinia noastră, cu tot respectul pe care îl datorăm judecătorilor disidenți, aceasta este capcana în care cade opinia separată comună.

²⁴. Pct. 12 din hotărâre.

de la regula generală, să pretindă pensia cu mai multe decenii înainte de a împlini vârsta legală de pensionare care le era aplicabilă. Aceste pensii nu aveau, în opinia sa, drept scop să le procure beneficiarilor un mijloc de întreținere la bătrânețe, ci să le ofere posibilitatea să iasă la pensie fiind încă la vârsta la care puteau munci²⁵.

23. În acest context, trebuie remarcat, de asemenea că, deși toți angajații erau acoperiți de un fond de pensii unic la care se vărsau contribuțiile care le erau reținute, faptul este că, așa cum arată Guvernul, sistemul de pensii prin repartizare din Ungaria era insuficient finanțat și că bugetul central de stat trebuia să-i acopere deficitele²⁶. Este evident că drepturile de pensionare anticipată, în cadrul căreia contribuțiile încetează când încep să fie plătite prestațiile, generează o adâncire a deficitelor și solicită mai mult bugetul de stat pentru finanțări suplimentare decât drepturile la pensie acumulate pe baza perioadelor mai lungi de contribuții și pentru care plata prestațiilor începe mai târziu. Astfel, cu avantajul pensionării anticipate și de la data acesteia, reclamantul a profitat în realitate de prestații subvenționate de stat timp mai îndelungat decât persoanele care primeau prestațiile plătite de alte sisteme de pensii. Acesta este un alt motiv pentru care, în contextul măsurilor menite să remedieze aceste dezechilibre și să reducă cheltuielile pe care le generează pentru bugetul de stat, este problematic în cadrul unei analize privind comparabilitatea să fie ignorate diferențele dintre diferitele sisteme de acumulare a drepturilor și fluxurile financiare de intrare și de ieșire de care sunt însoțite.

24. Deși din elementele aflate la dispoziția Curții reiese că anumite forme de pensionare anticipată erau propuse și în alte sectoare, subliniem că, în observațiile sale, reclamantul nu a menționat existența în sectorul privat a unui dispozitiv de pensionare anticipată similar cu cel de care beneficia el. În acest context, reamintim că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, reclamantul trebuie să demonstreze că se afla într-o situație comparabilă cu aceea a altor persoane care au fost tratate diferit²⁷. În consecință, concluzionăm că reclamantul nu a demonstrat că, în ceea ce privește dreptul său inițial de a primi prestații de pensie, situația sa de beneficiar al plăților generate de pensionarea sa anticipată era comparabilă cu aceea a persoanelor care fuseseră salariate în sectorul privat și care primeau o pensie în baza acestui loc de muncă.

E. Observații finale

25. Cu privire la analizarea chestiunii dacă, în contextul prezentei cauze, persoanele care lucrează în serviciul public după pensionare și alte persoane

²⁵. Pct. 20 din hotărârea Camerei.

²⁶. Pct. 21 din hotărâre.

²⁷. A se vedea jurisprudența citată la pct. 116 din hotărâre.

care lucrează în sectorul privat după pensionare pot fi considerate ca aflându-se în situații comparabile, precizăm că subscriem în linii mari la analiza majorității care este expusă în hotărâre²⁸. Apreciem, totuși, că ar fi fost de preferat ca Marea Cameră să abordeze chestiunea comparabilității în mod mai detaliat și să facă referire la toate diferențele, trecute și prezente, care caracterizează situația reclamantului și situația persoanelor din categoria cu care acesta înțelege să se compare. Invitând la mai multă rigoare, atunci când este necesar, în tratarea comparabilității, nu sugerăm deloc recurgerea la acest criteriu pentru a pune capăt prematur unor cereri viabile sau transferarea necorespunzătoare către reclamanți a sarcinii probei. Totuși, atunci când categoria reprezentând „orice altă situație“, care este interpretată în mod generos, este vizată, și poate în special în cauzele în care sunt implicate aspecte complexe de securitate socială, de pensie și de loc de muncă, poate fi riscant pentru Curte să alunece asupra comparabilității și să compare numai proporționalitatea.

26. În plus, considerăm că trebuie subliniat că o constatare a non-comparabilității în speță nu trebuie înțeleasă ca implicând, de manieră generală, că munca prestată în funcția publică și munca din sectorul privat nu pot în niciun caz duce la situații comparabile. Ar fi greșit să formulăm o concluzie atât de sistematică. După cum am arătat mai sus, chestiunea dacă două persoane sau două categorii se află sau nu în situații comparabile în scopul analizei unei diferențe de tratament și a unei discriminări trebuie examinată în lumina elementelor caracteristice ale situației acestora în contextul dat, ținând seama de domeniul respectiv și de finalitatea normelor care dau naștere pretenției de diferențe de tratament. Cu alte cuvinte, analiza trebuie să fie în același timp specifică și contextuală. S-ar putea foarte bine să existe circumstanțe în care munca în funcția publică și munca din sectorul privat trebuie să fie considerate ca fiind situații comparabile.

²⁸. Pct. 118-134 din hotărâre.

OPINIA SEPARATĂ A DOMNULUI JUDECĂTOR RANZONI

(Traducere)

1. Am votat alături de majoritate pentru neîncălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 și neîncălcarea art. 14 din Convenție coroborat cu art. 8 din Protocolul nr. 1. Cu toate acestea, privitor la ultimul punct, raționamentul meu diferă de cel al majorității.

2. Pentru a analiza capătul de cerere formulat în legătură cu art. 14, trebuie răspuns la patru întrebări: 1) A existat o diferență de tratament între reclamant, care beneficia de o pensie pentru limită de vârstă în vreme ce lucra în sectorul public, și beneficiarii de pensie pentru limită de vârstă care aveau un loc de muncă în sectorul privat? 2) Se aflau aceste două categorii de pensionari în situații similare sau comparabile? 3) Diferență de tratament se întemeia pe o caracteristică identificabilă sau „situație” în sensul art. 14 din Convenție? 4) Un motiv obiectiv și rezonabil justifica oare diferența de tratament între aceste două categorii?

3. Nimeni nu contestă că reclamantul a fost tratat diferit față de beneficiarii de pensie pentru limită de vârstă care lucrau în sectorul privat, dat fiind că plata pensiei sale a fost suspendată pe perioada cât a lucrat în funcția publică (pct. 100 din hotărâre). Prin urmare, răspunsul la prima întrebare trebuie să fie afirmativ.

4. Majoritatea răspunde negativ la cea de a doua întrebare, apreciind că, în calitate de membru al funcției publice ale cărui loc de muncă, remunerare și prestații sociale erau finanțate de la bugetul de stat, reclamantul nu se afla într-o situație comparabilă cu cea a pensionarilor care beneficiau de o pensie și lucrau în sectorul privat (pct. 121-133 din hotărâre). Nu sunt de acord cu această apreciere. În acest context, factorul decisiv nu este sursa de finanțare a salariului, fie că este un buget privat sau bugetul de stat, ci mai degrabă sursa de finanțare a pensiei pentru limită de vârstă și regimul său contributiv. În această privință, subscriu argumentelor și concluziilor enunțate în opinia separată comună colegilor mei judecătoriai Sajó, Vehabović, Turković, Lubarda, Grozev și Mourou-Vikström (pct. 2-9 din opinia lor), cărora mă raliez și la care nu am nimic de adăugat.

5. În ceea ce privește cel de-al treilea aspect, sunt de asemenea de acord cu punctul de vedere al judecătorilor disidenți conform căruia părțile nu contestă faptul că tratamentul diferit aplicat reclamantului avea ca bază o „altă situație” în înțelesul art. 14 (prima frază de la pct. 10 din opinia separată).

6. Am o opinie diferită față de cea a judecătorilor disidenți, fapt pentru care am aderat la majoritate pentru a constata neîncălcarea art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1, în ceea ce privește răspunsul dat celei de a patra întrebări, care se referă la existența sau la absența unui motiv obiectiv și rezonabil care să justifice această diferență de tratament.

7. Principiile relevante în acest context sunt formulate în hotărâre (a se vedea, în special, pct. 113-117). Pentru aplicarea acestor principii, voi porni de la marja largă de apreciere de care dispune statul pentru a stabili măsuri economice ori sociale de ordin general (pct. 115). Adoptarea unor astfel de măsuri intră, în principiu, în atribuțiile rezervate autorităților naționale, care se bucură de o legitimitate democratică directă și de o cunoaștere directă a propriei societăți și sunt astfel mai bine plasate decât o instanță internațională pentru a evalua nevoile și situația la nivel local. Curtea respectă, în consecință, în general modul în care statul concepe imperativele de utilitate publică cu excepția cazului în care raționamentul lui se dovedește a fi „în mod vădit lipsit de o bază rezonabilă” [a se vedea, printre altele, *Stec și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 65731/01 și 65900/01, pct. 52, CEDO 2006-VI și *British Gurkha Welfare Society și alții împotriva Regatului Unit*, nr. 44818/11, pct. 62, 15 septembrie 2016], ceea ce nu se aplică în acest caz.

8. Îmi voi însuși în parte argumentele majorității când aceasta încearcă să stabilească dacă cele două categorii de pensionari se aflau în situații comparabile, în special cu privire la rolul statului în calitate de angajator (pct. 127 și 131-132). În opinia mea, aceste argumente sunt legate, de fapt, de analiza justificării. În timp ce comparabilitatea situațiilor ar trebui luată în considerare și apreciată din punctul de vedere al persoanelor vizate, justificarea unei diferențe de tratament reprezintă, mai degrabă, un element care trebuie apreciat pe baza situației statului.

9. Voința de a pune capăt încasării unui „dublu venit” financiar din același buget de stat și aceea de a reduce datoria publică, invocate de Guvern, sunt motive justificate pentru a trata diferit pensionarii angajați în sectorul public față de pensionarii angajați în sectorul privat; de fapt, „dublul venit” pe care îl primesc aceștia din urmă este finanțat din două bugete diferite. În plus, deși la momentul respectiv UE închisese deja procedura de deficit excesiv iar Ungaria nu se mai afla în situația de criză financiară excepțională, reducerea cheltuielilor, echilibrul bugetar, ca și sistemele de pensii echilibrate și bine finanțate rămâneau obiective importante de politică publică pentru guvernul maghiar, la fel ca pentru orice guvern responsabil.

10. Numărul redus de persoane afectate de măsura în litigiu (a se vedea, în această privință, pct. 13-15 din opinia separată) nu este un argument relevant. Nu rareori autoritățile naționale trebuie să introducă un set de măsuri diferite, după cum indică Guvernul în observațiile sale; este posibil ca, luate individual, aceste măsuri să nu afecteze decât un mic segment al populației. Totuși, aceste măsuri trebuie considerate ca un întreg și nu pot fi disecate în detaliu. Acesta este unul dintre motivele pentru care statele dispun de o largă marjă de apreciere în definirea măsurilor economice sau sociale de ordin general.

11. Faptul că majoritatea statelor membre ale Consiliului Europei nu operează o distincție între agenții din sectorul public și salariații din sectorul privat atunci când stabilesc diminuarea pensiei sau suspendarea plății acesteia

(a se vedea studiul comparativ menționat la pct. 31-43 din hotărâre) nu mi se pare că este un argument valid. Există la nivel european o gamă largă de sisteme de asigurări sociale diferite și mai multe state pun într-adevăr în aplicare distincții, în special pentru pensionările anticipate.

12. Așa cum acceptă judecătorii disidenți (pct. 14 din opinia acestora), reclamantul nu a fost lipsit de orice mijloc de întreținere. A continuat să-și primească salariul, despre al cărui quantum se poate bănuși că era superior pensiei, fiind aproximativ la nivelul salariului mediu din Ungaria. De altfel, reclamantul nu a susținut că risca să ajungă sub pragul sărăciei (a se vedea în această privință pct. 79-82 din hotărâre). În plus, suspendarea drepturilor sale la pensie era doar temporară. Nu există nicio îndoială că măsura în litigiu a avut impact asupra vieții reclamantului. Nu se poate însă deduce de aici că acesta a trebuit să suporte o sarcină exagerată sau disproporționată.

13. Acestea sunt principalele motive care mă determină să constat că diferența de tratament dintre reclamant, care primea o pensie pentru limită de vârstă în vreme ce lucra în sectorul public, și beneficiarii de pensie pentru limită de vârstă care aveau un loc de muncă în sectorul privat se justifica în mod obiectiv și rezonabil și că mijloacele utilizate erau proporționale cu scopul urmărit. Statul pârât nu și-a depășit larga marjă de apreciere. Dacă un stat dispune de o marjă de apreciere la fel de vastă ca aceea care îi revine în domeniul politicii economice și sociale, Curtea trebuie să o respecte; altfel, se mulțumește să declare un atașament pur formal față de acest principiu. Pe de altă parte, având în vedere această extinsă marjă de apreciere, nu este de competența Curții să verifice dacă statul ar fi putut adopta alte tipuri de măsuri [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Markovics și alții împotriva Ungariei* (dec.), nr. 77575/11 și 2 altele, pct. 39, 24 iunie 2014].

14. Având în vedere cele de mai sus și contrar judecătorilor disidenți, am ajuns la concluzia că nu a fost încălcat art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.

OPINIA SEPARATĂ COMUNĂ A JUDECĂTORILOR SAJÓ,
VEHABOVIĆ, TURKOVIĆ, LUBARDA, GROZEV ȘI
MOUROU-VIKSTRÖM

(Traducere)

1. Dacă am votat alături de majoritate pentru neîncălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1, nu suntem în măsură să ne raliem la concluzia conform căreia nu a fost încălcat art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1. Analiza din perspectiva art. 14 necesită abordarea a două aspecte separate. În primul rând, e necesar de știut dacă reclamantul se afla într-o situație asemănătoare cu cea a categoriei cu care intenționa să se compare. În acest caz, trebuie, în al doilea rând, să se stabilească dacă diferența de tratament a fost justificată. Majoritatea a respins capătul de cerere al reclamantului răspunzând la prima întrebare. A hotărât, într-adevăr, că reclamantul nu se afla într-o situație similară celei a persoanelor care, asemenea lui, primeau o pensie pentru limită de vârstă dar care, spre deosebire de el, aveau un loc de muncă în sectorul privat (pct. 121-133 din hotărâre). Cu tot respectul datorat față de majoritate, ne exprimăm dezacordul. În consecință, în opinia noastră, trebuia analizată necesitatea diferenței de tratament, adică dacă era justificată de motive obiective și rezonabile. Întrucât guvernul pârât nu a prezentat argumente suficient de puternice pentru a susține această diferență de tratament, am votat pentru încălcarea art. 14.

2. Să analizăm mai întâi problema dacă reclamantul se afla într-o situație similară sau comparabilă cu aceea a persoanelor care primeau o pensie pentru limită de vârstă dar lucrau în sectorul privat. Părțile nu contestă faptul că reclamantul a fost tratat diferit decât aceste persoane și că această diferență de tratament se întemeia tocmai pe tipul de loc de muncă, adică public într-un caz și privat în celălalt, pe care îl ocupau după ce se pensionaseră. Diferență de tratament rezultă din faptul că plata pensiei reclamantului a fost suspendată, iar pensionarii care lucrau în sectorul privat și-au primit pensia în continuare. Întrebarea relevantă este atunci următoarea: aceste două categorii, respectiv cea a beneficiarilor de pensie pentru limită de vârstă care lucrau în sectorul public, căreia îi aparținea reclamantul, și categoria cu care acesta se compară, adică cea a beneficiarilor de pensie pentru limită de vârstă care lucrau în sectorul privat, se aflau în situații similare sau comparabile?

3. Majoritatea a ales să considere că, întrucât după pensionare, una dintre aceste categorii lucra în sectorul privat și alta în sectorul public, acesta reprezenta un motiv suficient pentru a permite concluzia că cele două categorii nu erau comparabile. Apreciem că această abordare nu este în acord cu jurisprudența Curții, deoarece confundă analiza diferenței de tratament, care constă în suspendarea plății pensiei pentru limită de vârstă către pensionarii care lucrau în sectorul public, cu analiza factorilor care erau decisivi pentru a obține un drept la pensie. În opinia noastră, numai acești

factori trebuiau luați în considerare atunci când Curtea a stabilit dacă reclamantul se afla într-o situație similară sau comparabilă cu aceea a categoriei cu care se compara. Faptul că reclamantul, după ce dobândise dreptul la o pensie pentru limită de vârstă, lucra în sectorul public și nu în sectorul privat nu putea fi luat în considerare în vederea stabilirii dreptului său la pensie. Distincția dintre loc de muncă public și loc de muncă privat constituia astfel diferența de tratament în ceea ce privește drepturile de pensie pentru limită de vârstă care erau similare dacă nu identice pentru fiecare dintre cele două categorii comparate. Or, suspendarea dreptului său la o pensie pentru limită de vârstă era exact măsura pe care reclamantul o contesta, iar analiza comparabilității celor două categorii ar fi trebuit să se întemeieze numai pe factorii de dobândire a dreptului la pensie. Diferența dintre cei care lucrau în sectorul public și cei angajați în sectorul privat nu este cu siguranță irelevantă, însă nu ar fi trebuit luată în considerare decât atunci când se cerceta dacă această diferență de tratament a fost justificată sau nu.

4. Pentru a concluziona că reclamantul nu se afla într-o situație similară sau comparabilă cu aceea a persoanelor cu care înțelegea să se compare, majoritatea s-a bazat pe distincția operată de către Curte între funcționari și lucrătorii salariați din sectorul privat în hotărâri precum *Valkov și alții împotriva Bulgariei* (nr. 2033/04 și 8 altele, pct. 92 și 98, 25 octombrie 2011), *Heinisch împotriva Germaniei* [nr. 28274/08, pct. 64, CEDO 2011 (extrase)] și *Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei* [(MC), nr. 63235/00, pct. 62, CEDO 2007-II]. Este adevărat că, în aceste cauze, Curtea a hotărât că diferența de tratament operată între salariații din sectorul privat și funcționarii din sectorul public în exercitarea drepturilor lor garantate de Convenție era justificată în anumite împrejurări. Totuși, nu credem că această diferențiere admisibilă a drepturilor pe care Convenția le recunoaște salariaților din sectorul privat, pe de o parte, și funcționarilor din sectorul public, pe de altă parte, poate justifica în speță concluzia că cele două categorii în chestiune nu se aflau în situații similare sau comparabile. Dacă hotărârile citate ale Curții stabilesc indubitabil o distincție între drepturile în baza Convenției ale agenților sectorului public și cele ale salariaților din sectorul privat, recurgerea la o astfel de distincție în prezenta cauză indică o confuzie în ceea ce privește circumstanțele relevante necesare pentru comparație. Această abordare ignoră faptul că, în cauzele citate de majoritate, distincția dintre funcționarii din sectorul public și salariații din sectorul privat a existat anterior și a definit conținutul însuși al dreptului în cauză. Fie că a fost vorba despre dreptul la pensie, despre dreptul la libertatea de exprimare sau de dreptul de acces la o instanță, drepturile în cauză în aceste spețe își găseau esența însăși în caracteristicile proprii serviciului public, motiv pentru care această esență era definită în mod diferit tocmai pentru că există diferențe intrinseci între locul de muncă din funcția publică și locul de muncă din sectorul privat. Acesta a fost cazul chiar și în cauza *Panfile*, deși Curtea nu s-a întemeiat pe aspectul respectiv pentru a o soluționa. În această cauză,

reclamantul își baza dreptul la pensie pentru limită de vârstă pe o legislație specială privind personalul militar [*Panfile împotriva României* (dec.), nr. 13902/11, pct. 3, 20 martie 2012]. Totuși, în speță, diferența dintre locul de muncă din sectorul public și locul de muncă din sectorul privat nu avea nicio incidență asupra dreptului subiacent, adică dreptul reclamantului la o pensie pentru limită de vârstă. Dimpotrivă, acest drept era identic pentru aceste două categorii.

5. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că, pentru a ridica o problemă în perspectiva art. 14, un reclamant trebuie să demonstreze că, ținând seama de natura specifică a capătului său de cerere, situația sa era comparabilă cu aceea a altor persoane care au fost tratate diferit (*Clift împotriva Regatului Unit*, nr. 7205/07, pct. 66, 13 iulie 2010). Fie că luăm acest principiu ca normă aplicabilă din perspectiva art. 14 sau că reținem norma reformulată la pct. 121 din prezenta hotărâre, și anume „elementele caracteristice ale situației lor în contextul respectiv“, ceea ce ar fi trebuit avut în vedere în speță este situația reclamantului și cea a persoanelor din categoria cu care acesta se compară astfel cum se prezenta înainte de aplicarea măsurii în litigiu, și anume suspendarea plății pensiei pentru limită de vârstă în baza distincției dintre locul de muncă din sectorul public și locul de muncă din sectorul privat.

6. Atunci când este urmată această abordare, trebuie să se constate că dreptul reclamantului la o pensie pentru limită de vârstă își avea, în speță, originea exact în același sistem de pensii public ca cel care plătea pensiile membrilor din cealaltă categorie. Cele două categorii au contribuit la acest sistem exact în același mod. Așa cum se precizează la pct. 21 din hotărâre, sistemul de pensii de asigurări sociale maghiar este un sistem obligatoriu de tip contributiv. Toți titularii unui loc de muncă, fie în sectorul public, fie în sectorul privat, contribuie în același mod la sistem, care este finanțat prin taxarea cu un anumit procent a salariului lunar al angajatului și printr-o contribuție a angajatorului reprezentând 27% din salariul fiecărui angajat.

7. De altfel, nici faptul că reclamantul s-a pensionat anticipat înainte de a obține ulterior dreptul la pensie pentru limită de vârstă nu a avut incidență asupra dreptului său la pensie. A continuat să lucreze după pensionarea anticipată și în continuare a contribuit la sistemul de pensii exact în același mod ca oricare alt angajat (pct. 27 din hotărâre). La fel, faptul de a fi contribuit la sistem înainte de pensionarea anticipată, atunci când muncea în funcția publică, nu a avut nicio incidență, întrucât s-ar fi aflat exact în aceeași situație dacă ar fi avut anterior un loc de muncă în sectorul privat.

8. Astfel, înaintea suspendării plății pensiei sale, reclamantul se afla într-o situație inițială perfect identică în raport cu cea a membrilor categoriei cu care el se compară. Este posibilă stabilirea clară a unei paralele cu circumstanțele din cauza *Andrejeva împotriva Letnoniei* [(MC), nr. 55707/00, pct. 91, CEDO 2009], în care Curtea a constatat încălcarea art. 14. În această cauză, Curtea a hotărât că interzicerea discriminării consacrate la art. 14 din Convenție nu avea sens decât dacă, în fiecare caz în parte, situația personală a reclamantului

în raport cu criteriile enumerate în această dispoziție este luată în considerare ca atare. A considera că locul de muncă ocupat de reclamant în sectorul public în vreme ce primea o pensie pentru limită de vârstă a jucat un rol decisiv atunci când s-a cercetat faptul dacă se afla într-o situație similară cu aceea a celeilalte categorii de pensionari este, de asemenea, contrar altor decizii pronunțate de Curte. Dacă aceasta ar fi avut o astfel de abordare în cauza *Gaygusuz împotriva Austriei* (16 septembrie 1996, *Culegere de hotărâri și decizii 1996-IV*), ar fi trebuit să concluzioneze că reclamantul nu se afla într-o situație comparabilă cu aceea a altor persoane care aveau dreptul la o prestație socială de urgență în Austria deoarece, contrar acestor persoane, el nu avea cetățenie austriacă.

9. În absența, în sistemul național de pensii, a unor diferențe structurale între angajații din sectorul privat și funcționarii din sectorul public și întrucât acest sistem a fost aplicat în mod egal pentru ambele categorii, iar dreptul reclamantului la o pensie pentru limită de vârstă se baza pe aceleași reguli și contribuții la sistem, concluzionăm că acesta se afla într-o situație similară celei a pensionarilor din categoria cu care el se compară.

10. Întrucât părțile sunt de acord cu faptul că diferența de tratament de care se plânge reclamantul se baza pe o „altă situație“ conform art. 14, trebuie prin urmare cercetat dacă această diferență de tratament avea o justificare obiectivă și rezonabilă. Curtea a afirmat în multe ocazii că sarcina probei incumbă guvernului pârât, care trebuie să demonstreze că această diferență de tratament era justificată [*Khamtokhu și Aksenchik împotriva Rusiei* (MC), nr. 60367/08 și 961/11, pct. 65, CEDO 2017, *Vallianatos și alții împotriva Greciei* (MC), nr. 29381/09 și 32684/09, pct. 85, CEDO 2013 (extrase) și *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 57325/00, pct. 177, CEDO 2007-IV]. Dacă, în observațiile sale orale, Guvernul a accentuat justificarea diferenței de tratament, observațiile sale scrise s-au axat mai cu seamă pe necesitatea de a face economii într-o perioadă de deficit bugetar. A invocat ca argument principal că art. 83/C alin. (1) din Legea din 1997 privind pensiile avea ca scop să pună capăt posibilității ca un funcționar din sectorul public să cumuleze pensia și salariul în cadrul măsurilor menite a comprima datoria publică și a favoriza ridicarea procedurii de deficit excesiv declanșată de UE. Guvernul a prezentat statistici privitoare la numărul total de persoane afectate de măsura în litigiu, precum și la impactul său financiar. În observațiile sale orale a sugerat, de asemenea, că această măsură era justificată ca parte a eforturilor de a reglementa piața forței de muncă și de a crea oportunități pentru tinerii șomeri. Totuși, Guvernul nu a adus în sprijinul acestui argument nicio estimare a efectului așteptat și niciun calcul privind consecințele efective ale măsurii.

11. În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, o diferență de tratament este discriminatorie dacă îi lipsește justificarea obiectivă și rezonabilă, adică dacă nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul

urmărit. Se poate admite, în speță, că măsura în litigiu urmărea un scop legitim și aceasta din aceleași motive care au permis să se admită că era în conformitate cu interesul general în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1. Chiar dacă, așa cum susține reclamantul, UE închisese deja procedura de deficit excesiv la momentul când măsura respectivă a fost adoptată, aceasta rămânea totuși destinată a proteja finanțele publice. Scopul este legitim, oricare ar fi situația financiară a țării, și aparține sferei economice, în cadrul căreia statele dispun de o amplă marjă de apreciere.

12. Totuși, când se examinează proporționalitatea măsurii în cauză, trebuie ținut seama de faptul că, în ciuda amplei marje de apreciere pe care am evocat-o, la momentul faptelor Ungaria ieșise din criza financiară. În plus, guvernul pârât nu a prezentat probe pentru a demonstra că, în special, Casa Națională de Pensii cunoscuse dificultăți financiare. Când această măsură este considerată astfel, numărul persoanelor interesate și întinderea pierderii nu capătă decât o importanță și mai mare în analiza proporționalității.

13. Pentru început, este impresionant în fapt numărul mic de persoane afectate de această măsură. Între 2013 și 2016, adică anii pentru care guvernul pârât a comunicat cifre oficiale, numărul total de persoane afectate a variat între 776 și 1 376. Era de 1 376 la începutul perioadei și coborâse la 776 în 2016. Chiar dacă numărul total de persoane vizate de art. 83/C alin. (1) din Legea din 1997 privind pensiile este superior (fiind cuprins între 4 545 și 3 945), 3 169 dintre acestea erau agenți ai sectorului sanitar, despăgubiți în întregime pentru pierderea pensiei pentru limită de vârstă (pct. 28 din hotărâre). Astfel, efectivele vizate de măsura în litigiu au fost, de fapt, foarte reduse proporțional din numărul total de persoane având dreptul de a primi o pensie pentru limită de vârstă, care se ridica la acel moment la puțin peste două milioane de persoane.

14. În același timp, acest număr redus de persoane, cuprins între 776 și 1 376, a fost forțat să suporte o povară vădit disproporționată, și anume pierderea întregii pensii lunare. Au fost private de întreaga lor pensie lunară, indiferent de cuantumul salariului pe care îl primeau. Deși părțile nu au comunicat cifre exacte, Guvernul nu contestă argumentul invocat de reclamant conform căruia suspendarea plății pensiei sale îl privea de aproximativ jumătate din veniturile sale. Și dacă este adevărat că reclamantul nu s-a aflat lipsit de orice mijloc de subzistență și că nu existase, se pare, riscul de a cădea sub pragul de sărăcie, nu trebuie pus la îndoială faptul că măsura în litigiu i-a afectat grav stilul de viață și stilul de viață al familiei sale.

15. Guvernul pârât nu explică de ce atât de puține persoane au trebuit să suporte o sarcină atât de grea și nu prezintă nicio justificare în această privință. Acest lucru este cu atât mai remarcabil cu cât economiile evident modeste pe care această măsură le-a permis statului ar fi fost ușor realizate printr-o redistribuire mai uniformă a sarcinii financiare. Curtea se află astfel în fața unei situații foarte similare cu cea întâlnită în cauza *Kjartan*

Ásmundsson împotriva Islandei (nr. 60669/00, CEDO 2004-IX). Prin urmare, la fel ca în această cauză, concluzionăm că nu exista niciun raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit, că reclamantul a fost forțat să suporte o povară exorbitantă și că, în consecință, a fost încălcat art. 14 coroborat cu art. 1 din Protocolul nr. 1.