

APPLICATION/REQUÊTE No 10094/82

G. v/AUSTRIA

G. c/AUTRICHE

DECISION of 14 May 1984 on the admissibility of the application

DÉCISION du 14 mai 1984 sur la recevabilité de la requête

Article 14 of the Convention : *This article only prohibits discrimination in the enjoyment of the rights and freedoms guaranteed by the Convention.*

Article 1, paragraph 1 of the First Protocol : *A claim of entitlement to a survivor's pension for civil servant does not constitute a possession attracting the protection of this provision where, as in Austria, these pensions are based on the principle of maintenance and are not entirely founded by prior contributions.*

Article 14 de la Convention : *Cet article n'interdit la discrimination que dans la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention.*

Article 1, paragraphe 1, du Protocole additionnel : *Ne constituent pas un bien protégé par cette disposition les prétentions à une pension de survivant d'un fonctionnaire lorsque, comme en Autriche, ces pensions sont fondées sur le principe du soutien et non entièrement assurées par des contributions préalables.*

Summary of the facts

(français : voir p. 87)

The applicant is an Austrian state civil servant. His wife was a civil servant working for the city of Vienna. She retired on 1 February 1979 with a statutory pension, but died on 5 February 1980.

By virtue of the provisions applicable to the applicant's post, if he had predeceased his wife, his widow would have been entitled to a life pension regardless

of her own income. However, under the wife's statutory pension scheme, if she died first, the applicant was not entitled to a widower's life pension unless he could show special need.

The applicant alleging discrimination on the ground of sex, nevertheless requested a widower's pension after the death of his wife. The Administrative Court refused, and declined to refer the question to the Constitutional Court because of a well-established body of case law from that Court.

THE LAW

The applicant complains in essence of discrimination between men and women as regards the entitlement to a survivor's pension in the civil servants' pension scheme of the City of Vienna. He has also referred to a difference of treatment in comparison to the social security pension schemes since the Constitutional Court's decision (No. 8871) of 26 June 1980. The applicant bases his claim exclusively on Art. 1 of Protocol No. 1 to the Convention.

The Commission must first examine whether or not this provision is applicable as such. If this should be the case, the main issue would arise under Art. 14 of the Convention, read in conjunction with Art. 1 of the Protocol. If, however, Art. 1 should not be applicable, then there would also be no room to apply Art. 14 having regard to the latter's merely accessory function.

In this respect, the Commission recalls its earlier case-law according to which the claim to an old age pension might under certain circumstances be assimilated to a property right within the meaning of Art. 1 of the Protocol. The Commission refers in particular to its Report of 1 October 1975 on application No. 5849/72 (Müller v. Austria, D.R. 3, 25) where it stated *inter alia* the following:

"30 ... The Commission considers that even if it is assumed that Article 1 of the First Protocol guarantees persons who have paid contributions to a social insurance system the right to derive benefit from the system, it cannot be interpreted as entitling that person to a pension of a particular amount.

31. The operation of a social security system is essentially different from the management of a private life insurance company. Because of its public importance, the social security system must take account of political considerations, in particular those of financial policy. It is conceivable, for instance, that a deflationary trend may oblige a State to reduce the nominal amount of pensions. Fluctuations of this kind have nothing to do with the guarantee of ownership as a human right ...

32. It is true that, in some case, a substantial reducing of the amount of the pension could be regarded as affecting the very substance of the right to retain the benefit of an old age insurance system ..."

The same principles were later confirmed in the decision on the admissibility of application No. 7624/76 v. Austria (D.R. 19, 100) where the applicant, who was in receipt of a social security pension, complained *inter alia* of discrimination vis-à-vis retired civil servants. In this respect, the Commission stated the following:

"The Commission considers ... that there is a basic difference between the legal situation of civil servants and that of self-employed tradesmen and private employees which can justify, under Article 14 of the Convention, that the system adopted by the legislation for retirement pensions of civil servants is not based on the same principles as the social insurance schemes for tradesmen and employees. In Austria, the system of civil servants' retirement pensions is governed by the principle of support and the question whether the civil servant concerned has reached full coverage of his pension by his own contributions — i.e. the situation in which the pensions of tradesmen and private employees are subject to reduction — therefore does not arise."

This shows that the Commission recognised the different nature of the civil servants' retirement schemes in particular on the ground that they are based on the principle of support rather than coverage by own contributions. It is, however, precisely the fact that a person has made contributions to a social security system intended to cover the benefits which he will later derive therefrom which prompted the Commission to assimilate the right to such benefits to a property right within the meaning of Art. 1 of the Protocol. The system applied to civil servants in Austria is of an entirely different nature and the contributions which have been paid are not intended to provide full coverage of the benefits. In these circumstances the Commission considers that Art. 1 is not applicable to civil servants' pension schemes of the kind which exist in Austria. It can therefore be left open whether only claims to old age pensions, or also to survivors' pensions are as such within the scope of this provision, as interpreted in the Commission's earlier case-law.

The Commission accordingly arrives at the conclusion that the applicant's complaint under Art. 1 of the Protocol is *ratione materiae* incompatible with the provisions of the Convention, and must for this reason be rejected under Art. 27 (2) of the Convention. On the same grounds, no issue can arise under Art. 14 of the Convention as any complaint in this respect would equally be incompatible with the Convention.

For these reasons, the Commission

DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE.

Résumé des faits

Le requérant est fonctionnaire de l'administration fédérale autrichienne. Son épouse était fonctionnaire de l'administration municipale de Vienne. Elle prit sa retraite le 1^{er} février 1979 et obtint sa pension de retraite statutaire, mais décéda le 6 février 1980.

Or, les dispositions applicables à la fonction exercée par le requérant prévoient que s'il était prédécédé, sa veuve aurait eu droit à une pension de réversion quels que soient ses propres revenus. Par contre, en cas de prédécès de l'épouse, le requérant n'avait pas droit à une pension de réversion de son conjoint, sauf s'il était indigent.

Invokant une discrimination fondée sur le sexe, le requérant demanda néanmoins une pension de réversion après le décès de son épouse. Celle-ci lui fut refusée par la Cour administrative, laquelle refusa de poser la question de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle en raison de la jurisprudence bien établie de celle-ci.

(TRADUCTION)

EN DROIT

Le requérant se plaint, en substance, d'une discrimination entre hommes et femmes en matière de droit à pension de survivant, dans le régime de pensions de la Ville de Vienne. Il signale une différence de traitement par rapport aux régimes de pensions de la sécurité sociale depuis l'arrêt (No 8871) de la Cour constitutionnelle en date du 26 juin 1980. Le requérant fonde ses griefs exclusivement sur l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention.

La Commission doit d'abord examiner si cette disposition s'applique ici en tant que telle. Si c'est le cas, la question principale se poserait sur le terrain de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec l'article 1 du Protocole. Si, par contre, l'article 1 n'était pas applicable, il n'y aurait pas lieu d'appliquer l'article 14, en raison de son caractère purement accessoire.

Sur ce point, la Commission rappelle sa jurisprudence selon laquelle le droit à une pension de vieillesse peut, dans certains cas, être assimilée à un droit de propriété au sens de l'article 1 du Protocole. La Commission renvoie en particulier à

son rapport du 1^{er} octobre 1975 sur la requête No 5849/72 (Müller c/Autriche, D.R. 3 p. 25), où elle observait en particulier :

« 30. ... la Commission estime que, même si l'on admettait que l'article 1 du Protocole additionnel garantit à ceux qui ont payé des contributions à un système d'assurance sociale le droit de tirer un bénéfice de ce système, il ne peut cependant être interprété comme donnant droit à une rente d'un montant déterminé.

31. Le fonctionnement d'un système de sécurité sociale ne peut pas s'assimiler à la gestion d'une compagnie d'assurance-vie privée. Il doit tenir compte, en raison de son importance publique, de points de vue politique, notamment de la politique financière. Il est concevable, par exemple, qu'une tendance déflationniste oblige un Etat à réduire le montant nominal des rentes. De pareilles fluctuations ne pourraient pas relever de la garantie de la propriété en tant que droit de l'homme ...

32. Il est vrai que, dans certains cas, une réduction substantielle du montant de la rente pourrait être considérée comme affectant la substance même du droit de rester bénéficiaire du système d'assurance-vieillesse ... »

Les mêmes principes ont été plus tard confirmés dans la décision sur la recevabilité de la requête No 7624/76 c/Autriche (D.R. 19 p. 100), où le requérant, qui touchait une pension de la sécurité sociale, se plaignait entre autres d'une discrimination vis-à-vis des fonctionnaires retraités. A ce sujet, la Commission déclarait :

« ... La Commission estime qu'il existe, entre la situation juridique des fonctionnaires et celle des artisans indépendants et des salariés du secteur privé, une différence fondamentale qui peut, au regard de l'article 14 de la Convention, justifier que le système adopté par le législateur pour les pensions de retraite des fonctionnaires ne se fonde pas sur les mêmes principes que les régimes d'assurance sociale applicables aux artisans et aux salariés. En Autriche, le régime des pensions de retraite des fonctionnaires est régi par le principe de soutien et la question de savoir si le fonctionnaire concerné n'a pas atteint la pleine couverture de sa pension par ses propres cotisations — autrement dit la situation où les pensions des artisans et des salariés du secteur privé sont soumises à réduction — ne se pose donc pas. »

On voit par là que la Commission a reconnu la nature différente des régimes de retraite des fonctionnaires, notamment en ce qu'ils se fondent sur le principe du soutien plutôt que sur une couverture assurée par les contributions de l'intéressé lui-même. Cependant, c'est précisément le fait que le retraité du régime de sécurité sociale a versé des contributions destinées à couvrir les prestations dont il devait bénéficier plus tard, qui a incité la Commission à assimiler le droit à de telles prestations à un droit de propriété au sens de l'article 1 du Protocole. Le système appliqué

aux fonctionnaires en Autriche est d'une nature entièrement différente, et les contributions versées ne sont pas destinées à assurer une couverture totale des prestations. Dans ces conditions, la Commission considère que l'article 1 n'est pas applicable à des régimes de pensions de fonctionnaires tels que ceux qui existent en Autriche. On peut donc laisser ouverte la question de savoir si seules les pensions de vieillesse ou si également les pensions de survivants se situent comme telles dans le champ d'application de cette disposition, selon l'interprétation qu'en a donnée la jurisprudence de la Commission.

La Commission parvient donc à la conclusion que la plainte du requérant à l'égard de l'article 1 du Protocole est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit pour cette raison être rejetée en vertu de l'article 27 par. 2 de celle-ci. Pour les mêmes raisons, aucune question ne peut se poser sur le terrain de l'article 14 car toute plainte s'y rapportant serait également incompatible avec la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.