[TRADUCTION]

(...)

EN FAIT

Le requérant, ressortissant croate né en 1934, réside à Pula, en Croatie. Il est représenté devant la Cour par Me Vladimir Rubčić, avocat au barreau de Zagreb. Le gouvernement défendeur (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme Lidija Lukina-Karajković.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause tels que présentés par les parties peuvent se résumer ainsi.

Le requérant a servi dans l'armée du peuple yougoslave et a pris sa retraite en 1987. Sa pension militaire fut fixée à 85 % de sa solde moyenne en fonction de son grade et de ses années de service ; elle fut versée par le Fonds fédéral des pensions. Les versements prirent fin en décembre 1995, après la dissolution de la République fédérale de Yougoslavie.

Le 12 décembre 1992, la caisse du Fonds croate de sécurité sociale de Pula évalua la pension du requérant, à partir du 1er octobre 1992, à 63,22 % du montant que l'intéressé avait perçu jusqu'en décembre 1991. Le requérant attaqua cette décision et, son appel ayant été écarté, il engagea une procédure devant le tribunal administratif, qui le débouta le 26 mai 1993.

D'après le Gouvernement, en janvier 1993 les pensions des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave avaient été augmentées de 15,47 %, et depuis lors leur montant réel aurait représenté 73 % de celui qu'elles atteignaient en décembre 1991. Le Gouvernement prétend d'ailleurs que depuis le 1er janvier 1992, les pensions en question ont subi le même ajustement que celles des autres catégories de retraités, pour tenir compte de l'augmentation des salaires en Croatie et, depuis le 1er janvier 1997, d'une augmentation du coût de la vie.

Le 19 novembre 1993, le requérant saisit la Cour constitutionnelle ; il prétendait que les décisions des autorités administratives et du tribunal administratif méconnaissaient les droits garantis par la Constitution. Le 22 novembre 1993, la Cour constitutionnelle l'informa que son recours avait été enregistré. Le 27 novembre 1995 puis le 3 février 1997, le requérant invita la Cour constitutionnelle à poursuivre l'examen de son affaire. Il ne reçut aucune réponse.

Le 17 mars 1999, la Cour constitutionnelle débouta le requérant.

B. Le droit interne pertinent

L'article 30 de la loi constitutionnelle de 1991 sur la Cour constitutionnelle (*Ustavni zakon o Ustavnom sudu*) dispose :

[original]

« Odlukom kojom se usvaja tužba ukida se osporeni akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo i vraća nadležnom organu na ponovni postupak. »

[traduction]

Si une décision fait droit à un recours, la décision attaquée qui a enfreint un droit constitutionnel est infirmée et l'affaire est renvoyée à l'organe compétent pour réexamen. »

GRIEFS

1. Le requérant se plaint, sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention, que la décision de diminuer sa retraite militaire ait emporté une discrimination à son encontre et ait méconnu son droit au respect de ses biens.

2. Il dénonce aussi la durée excessive de la procédure relative à son recours constitutionnel.

EN DROIT

1. Le requérant prétend que la décision de diminuer sa pension militaire a enfreint son droit au respect de ses biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 et a entraîné à son encontre une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention.

L'article 1 du Protocole n° 1 est ainsi libellé :

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

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

L'article 14 de la Convention énonce :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la

langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Le Gouvernement fait valoir que jusqu'au 31 décembre 1972, les pensions des officiers de l'armée du peuple yougoslave étaient réglementées au niveau des républiques de ce qui était alors la République fédérale socialiste de Yougoslavie, tandis que du 1er janvier 1973 jusqu'à la dissolution de l'ex-Yougoslavie, cette question fut régie au niveau fédéral. Autrement dit, jusqu'au 31 décembre 1972, les cotisations étaient versées aux fonds des différentes républiques, mais du 1er janvier 1973 jusqu'à la dissolution de l'ex-Yougoslavie, elles furent versées à un fonds fédéral unique à Belgrade.

Le Gouvernement affirme aussi que jusqu'en 1991, les retraités qui étaient d'anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave se trouvaient dans une position fort privilégiée par rapport aux autres retraités, ce qui ne faisait que refléter le statut privilégié des membres de l'armée du peuple yougoslave de manière générale. En outre, les pensions des anciens officiers de cette armée furent augmentées de 40 % pas plus tard qu'en décembre 1991, c'est-à-dire à un moment où la dissolution de l'ex-Etat avait déjà eu lieu *de facto*.

D'après le Gouvernement, la plus forte pension que le Fonds croate de pensions et d'assurance invalidité ait versée en décembre 1991 s'élevait à 63,22 % de la pension la plus élevée versée à l'époque aux anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave. Il fut donc décidé que ce pourcentage servirait de base pour l'évaluation de toutes les pensions de cette catégorie de retraités. Toujours selon le Gouvernement, le nouveau montant ainsi fixé des pensions des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave continuait toutefois à englober des privilèges comme ceux accordés aux combattants de la Seconde Guerre mondiale ; une pondération de leurs années de service à prendre en compte et un ajustement annuel de leurs retraites selon la solde des officiers d'active ayant le même grade. Le chiffre servant de base à l'évaluation de leur retraite était le montant de leur salaire pour le mois de décembre de l'année précédant leur départ à la retraite.

Le Gouvernement fait valoir en outre que, bien que les retraites des officiers de l'ex-armée du peuple yougoslave aient été réduites, leur retraite moyenne demeure supérieure à celle de certaines autres catégories de retraités. A titre de comparaison, le Gouvernement soutient que la pension moyenne des ouvriers va de 1 134, 33 à 1 192,00 kunas par mois, celle de certains travailleurs indépendants de 890,98 à 993,38 kunas, celle d'exploitants agricoles de 328,18 à 436,91 kunas, tandis que la pension moyenne des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave s'élève à 1 471,74 kunas par mois.

D'après le requérant, la pension moyenne des officiers de l'armée croate est de 5 100 kunas par mois tandis que celle des autres catégories de retraités est de 1 100 kunas. Sa pension à lui est de 1 685,00 kunas par mois.

Le requérant affirme par ailleurs que la diminution des pensions militaires des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave est due au fait que le Gouvernement voulait introduire une discrimination à l'encontre de cette catégorie de retraités.

D'après la jurisprudence constante de la Cour, l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'emprise de l'une au moins des clauses normatives de la Convention (arrêt Gaygusuz c. Autriche du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1141, § 36).

En ce qui concerne la présente affaire, la Cour relève que la requête ne se borne pas à la question de savoir si la législation croate jouait de manière discriminatoire, mais porte aussi sur la perte de prestations financières qui se rattachaient à la fonction d'ancien officier de l'armée du peuple yougoslave, prestations qui constituent des droits patrimoniaux. La Cour estime dès lors qu'il y a lieu d'examiner le grief sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention combiné avec l'article 14 de celle-ci (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Gaygusuz précité, §§ 39-41, et *Domalewski c. Pologne* (déc.), n° 34610/97, CEDH 2000).

La Cour rappelle par contre que même si des droits découlant du versement de cotisations au régime d'assurance sociale, en particulier le droit d'obtenir des prestations d'un tel régime – par exemple sous la forme d'une pension – peuvent être revendiqués au titre de l'article 1 du Protocole n° 1, cette disposition ne saurait s'interpréter comme accordant à un individu un droit à une pension d'un montant donné (Com. eur. D.H., n° 5849/72, Müller c. Autriche, Rapport Com. 1.10.1975 D.R. 3, p. 25 ; n° 10671/83, déc. 4.3.1985, D.R. 42, p. 229 ; *Storkiewicz c. Poland* (déc.), n° 39860/98, CEDH 1999, et *Domalewski c. Pologne* précitée).

La Cour relève en outre qu'une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Par ailleurs, les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (arrêt Gaygusuz précité, § 42).

En l'occurrence, la pension du requérant a été diminuée, mais elle ne peut passer pour inférieure à celles de toutes les autres catégories de retraités en Croatie. Le requérant a seulement perdu certains privilèges dont il avait bénéficié précédemment en sa qualité d'officier d'un Etat qui n'existe plus.

La Cour considère à cet égard que la diminution des pensions des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave constitue une façon d'intégrer ces pensions dans le régime général des pensions en Croatie (voir, *mutatis mutandis*, *Schwengel c. Allemagne* (déc.) n° 52442, CEDH 2000). La Cour estime en outre que l'Etat jouit d'une marge d'appréciation assez ample lorsqu'il s'agit de réglementer sa politique sociale. Cela vaut dans le contexte particulier de la dissolution de l'ex-Yougoslavie et quant aux personnes auxquelles l'ancien Etat accordait des privilèges spéciaux comme, par exemple, les membres de l'ancienne armée de l'Etat, compte tenu notamment du fait que depuis janvier 1973, toutes les cotisations au Fonds de pension des officiers de l'armée du peuple yougoslave avaient été versées au Fonds fédéral à Belgrade. Or, faute d'accord sur la succession d'Etats, ce fonds n'a pas été réparti entre les Etats successeurs. La Cour note sur ce point que les autorités croates ont accepté de verser des pensions aux anciens officiers de l'armée du peuple et les ont alignées sur celles des autres retraités, de sorte que la pension moyenne d'un officier de l'armée du peuple yougoslave demeure encore légèrement plus élevée que la pension moyenne en Croatie. Le fait que la pension d'un officier de l'armée croate soit sensiblement plus élevée relève, pour la Cour, lui aussi de la marge d'appréciation de l'Etat et de sa liberté d'accorder des privilèges aux catégories de citoyens auxquelles il juge bon de le faire, en l'occurrence les membres de son armée.

La Cour note qu'en l'espèce, par le jeu de la décision du 12 décembre 1992 de la caisse du Fonds de sécurité sociale de Pula, le requérant a perdu une fraction de sa pension. Il a par contre conservé tous les droits qui se rattachaient à sa pension ordinaire au titre du régime général d'assurance sociale. En conséquence, les droits patrimoniaux que lui ouvraient les cotisations versées à son régime de pension restent inchangés (voir, *mutatis mutandis*, *Domalewski c. Pologne* précitée).

Dès lors, la Cour estime que le droit du requérant d'obtenir des prestations du régime d'assurance sociale n'a pas été enfreint d'une manière qui soit contraire à l'article 1 du Protocole n° 1, notamment parce que la perte d'un certain pourcentage de sa pension n'a pas porté atteinte à la substance de ses droits à pension.

La Cour n'estime pas davantage que soustraire au requérant une partie de sa pension s'analyse en une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être rejetée comme irrecevable, en application de l'article 35 § 4.

2. Le requérant se plaint aussi que la procédure devant la Cour constitutionnelle ait duré au-delà du délai raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, dont les passages pertinents sont ainsi libellés :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Selon le Gouvernement, la partie de la requête qui a trait aux événements ayant eu lieu avant le 5 novembre 1997, date de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Croatie, échappe à la compétence *ratione temporis* de la Cour.

La Cour rappelle à ce propos que la Croatie a reconnu la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme de recevoir des requêtes de « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par la Croatie des droits reconnus dans la Convention, par un acte, une décision ou un événement intervenus après le 5 novembre 1997 ». Conformément à l'article 6 du Protocole n° 11, cette restriction continuera à s'appliquer à la juridiction de la Cour aux termes dudit Protocole. Il s'ensuit que la période que la Cour doit considérer débute le 5 novembre 1997. Pour juger du caractère raisonnable ou non du laps de temps en question, la Cour tiendra compte de l'état où l'affaire se trouvait à cette date (voir, entre autres, l'arrêt Podbielski c. Pologne du 30 octobre 1998, *Recueil* 1998-VII, p. 3395, § 31).

Le Gouvernement conteste de plus l'applicabilité de l'article 6 de la Convention à la procédure devant la Cour constitutionnelle ; il fait valoir que, même si l'on tient compte de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Cour constitutionnelle croate n'est pas une juridiction ordinaire et qu'aucune disposition de la Convention n'exige d'elle qu'elle statue dans un délai donné.

La Cour rappelle une fois encore qu'elle ne méconnaît point le rôle et le statut particuliers d'une Cour constitutionnelle, dont la mission est de veiller au respect de la Constitution par les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et qui, dans les Etats ayant instauré le droit de recours individuel, garantit aux citoyens une protection juridique supplémentaire au niveau national de leurs droits fondamentaux garantis par la Constitution (arrêt Süssmann c. Allemagne du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1170, § 37).

La Cour rappelle également qu'elle a déjà eu à connaître à plusieurs reprises de la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 à une procédure devant une Cour constitutionnelle ; elle a dit qu'en principe pareille procédure n'échappe pas au domaine de l'article 6 § 1 (arrêt Süssmann précité, § 39).

La Cour relève aussi que la présente affaire concerne seulement la durée d'une procédure devant une Cour constitutionnelle.

Or, selon la jurisprudence constante de la Cour sur cette question, pour dire si une procédure relève de l'article 6 § 1, même si elle se déroule devant une juridiction constitutionnelle, il faut rechercher si son issue est déterminante pour des droits ou obligations de caractère civil (arrêts Süssmann précité, § 41, Pammel et Probstmeier c. Allemagne du 1er juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1109, § 53, et p. 1135, § 48, respectivement).

Le litige relatif au montant de la pension du requérant était de nature pécuniaire et concernait indubitablement un droit de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (arrêts Schuler-Zgraggen c. Suisse du 24 juin 1993, série A n° 263, p. 17, § 46 ; Massa c. Italie du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, § 26, et Süssmann précité). Après la décision du tribunal administratif, la seule voie qui s'ouvrait au requérant pour faire à nouveau statuer sur ce litige était l'introduction d'un recours alléguant une atteinte à son droit constitutionnel de propriété et à celui de ne pas faire l'objet d'une discrimination. Partant, la procédure devant la Cour constitutionnelle avait trait à une contestation sur un droit de caractère civil.

En cas de succès d'un recours devant la Cour constitutionnelle, celle-ci ne se borne pas à mentionner la disposition de la Constitution croate qui a été violée et à indiquer l'autorité publique responsable ; elle infirme la décision litigieuse et renvoie l'affaire en jugement (article 30 de la loi constitutionnelle de 1991 sur la Cour constitutionnelle).

En l'espèce, si la Cour constitutionnelle avait estimé que les décisions de diminuer la pension du requérant portait atteinte au droit de propriété de celui-ci et/ou à son droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination, droits garantis par la Constitution, il eût été loisible à l'intéressé de saisir derechef les organes administratifs compétents afin de faire évaluer le montant de sa pension à la lumière de la décision de la Cour constitutionnelle. La procédure devant celle-ci était donc directement déterminante pour le droit de caractère civil du requérant (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Süssmann précité, p. 1172, §§ 42-44).

Le Gouvernement invite en outre la Cour à déclarer cette partie de la requête irrecevable pour défaut manifeste de fondement au sens de l'article 35 de la Convention. Il prétend à ce propos que la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle n'a causé aucun préjudice au requérant. Selon lui, la cause de l'intéressé figurait parmi un grand nombre d'affaires concernant la diminution des pensions des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave. Il fait valoir en outre que les lois régissant les pensions de ces officiers avaient subi plusieurs modifications et qu'elles ont toutes été contestées devant la Cour constitutionnelle par de nombreuses personnes. L'issue de la procédure était étroitement liée à celle de la plainte du requérant, et la procédure relative à la constitutionnalité des lois qui régissent les pensions des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave

demandait des rapports détaillés d'experts juridiques de divers horizons et des discussions avec eux ainsi qu'avec les représentants des retraités eux-mêmes. Aux fins de cette procédure, il y avait lieu aussi de recueillir des rapports du gouvernement croate et du ministère du Travail et de la Protection sociale. A sa session du 19 novembre 1997, la Cour constitutionnelle a estimé qu'avant d'examiner l'affaire du requérant, il lui fallait en examiner une autre, qui portait sur la loi intégrant à la législation croate l'ancienne loi fédérale régissant l'assurance du personnel militaire à la retraite (la loi yougoslave sur les pensions militaires), laquelle présentait un lien étroit avec les questions en jeu. Enfin, comme une nouvelle législation traitant des droits à pension de tous les citoyens croates est entrée en vigueur le 1er janvier 1999, toutes les procédures concernant la constitutionnalité des lois antérieures qui fixaient le régime des droits à pension des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave ont pris fin le 20 janvier 1999. Dès lors, le 17 mars 1999, le requérant a été débouté.

Selon le requérant, la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle – plus de cinq ans – ne saurait passer pour raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause, eu égard aux critères énoncés dans la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement des parties et celui des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (arrêt Süssmann précité, pp. 1172-1173, § 48 ; arrêt Pammel et Probstmeier précité, §§ 60 et 55, respectivement ; et *Gast et Popp c. Allemagne*, n° 29357/95, § 70, CEDH 2000).

A ce propos, la Cour précise d'abord que la période à considérer après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Croatie, soit le 5 novembre 1997, est d'un an, quatre mois et douze jours. Au moment de la ratification, la procédure durait depuis trois ans, onze mois et seize jours.

Le comportement du requérant n'a aucunement retardé la procédure.

Quant au comportement de la Cour constitutionnelle, la Cour rappelle, comme elle l'a affirmé à maintes reprises, que l'article 6 § 1 astreint les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable.

Si cette obligation vaut aussi pour une Cour constitutionnelle, elle ne saurait cependant s'interpréter de la même façon que pour une juridiction ordinaire. Son rôle de gardien de la Constitution rend particulièrement nécessaire pour une Cour constitutionnelle de parfois prendre en compte d'autres éléments que le simple ordre d'inscription au rôle d'une affaire, telles la nature de celle-ci et son importance sur le plan politique et social. Par ailleurs, si l'article 6 prescrit la célérité des procédures judiciaires, il met aussi l'accent sur le principe, plus général, d'une bonne administration de la

justice (arrêt Süssmann précité, p. 1174, §§ 55-57, et *Gast et Popp c. Allemagne* précité, § 75).

Il apparaît ici légitime que la Cour constitutionnelle ait regroupé toutes les affaires afin d'avoir une vue d'ensemble des questions juridiques relatives à l'intégration des droits à pension des officiers de l'armée du peuple yougoslave au régime général des pensions en Croatie (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Süssmann précité, § 59, et *Gast et Popp c. Allemagne* précité, § 76).

La Cour prend en outre acte des explications du Gouvernement quant aux retards qu'ont entraînés l'adoption de plusieurs lois concernant la réduction des pensions militaires des anciens officiers de l'armée du peuple yougoslave ainsi que l'examen préalable de la loi yougoslave sur les pensions militaires.

Elle note aussi que la cause portait sur des questions juridiques complexes quant aux obligations de la Croatie à l'égard des officiers à la retraite de l'armée du peuple yougoslave dans le contexte particulier que constituait la dissolution de l'ex-Yougoslavie, faute de tout accord sur la succession d'Etats.

A la lumière des circonstances de la cause, en particulier du fait que la procédure n'a duré qu'un an, quatre mois et douze jours après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Croatie, la Cour conclut que les lenteurs ne semblent pas avoir été telles que la procédure devant la Cour constitutionnelle ait dépassé le « délai raisonnable » prévu à l'article 6 § 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Gast et Popp c. Allemagne* précité, § 81).

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président