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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête nº 23059/15
Salvatore MAGLIONE et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 11 septembre 2025 en un comité composé de :

Frédéric Krenc*, président*,
Raffaele Sabato,
Alain Chablais*, juges*,

et de Liv Tigerstedt, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête nº 23059/15 dirigée contre la République italienne et dont quatre ressortissants de cet État (« les requérants ») – leurs noms ainsi que les précisions pertinentes les concernant figurent dans le tableau joint en annexe –, représentés par Me A. Forgione et Me F. Di Cerbo, avocats à Telese Terme, ont saisi la Cour le 30 avril 2015 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

la décision de porter à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement »), représenté par son agent, M. L. D'Ascia, avocat de l'État, le grief concernant l'article 6 § 1 de la Convention et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne l'application avec effet rétroactif de la loi régionale de Campanie nº 4 du 15 mars 2011 (« la loi nº 4 de 2011 »). Cette loi interprétait, en un sens défavorable aux requérants, une loi régionale qui prévoyait l'accès à des allocations de sécurité sociale, alors qu'une procédure engagée par les requérants visant l'obtention de la contribution monétaire litigieuse était pendante.

2. Le 19 février 2004, dans le but de combattre la pauvreté et l'exclusion, la Région de Campanie (ci-après « la Région ») adopta la loi régionale n° 2 de 2004 ainsi que le règlement d'application n° 1 de 2004 qui accordaient une allocation définie « expérimentale » de sécurité sociale (« *reddito di cittadinanza* ») aux résidents des municipalités dont le revenu annuel répondait à certains critères et dans la limite des ressources financières disponibles.

3. L'article 2, alinéa 2, de ladite loi prévoyait notamment que les résidents qui remplissaient les conditions requises avaient le droit de recevoir une contribution monétaire ne dépassant pas 350 euros (EUR) par mois et par famille.

4. Le 13 juin 2005, le Conseil régional de Campanie (« *Giunta regionale* ») adopta la délibération n° 705 qui précisait que la somme en question constituait une contribution fixe dont le montant ne pouvait pas être ajusté en fonction des fonds alloués et du nombre de personnes éligibles.

5. La municipalité accueillit la demande que les requérants avaient formée en vue d'obtenir ladite contribution financière et les inscrivit sur une liste contenant les noms des demandeurs qui y étaient éligibles.

6. Cependant, les municipalités de la Région distribuèrent les fonds en question à travers le paiement de la somme forfaitaire fixe de 350 EUR, selon l'ordre de classement et jusqu'à leur épuisement, uniquement à certaines personnes éligibles, parmi lesquelles les requérants ne figuraient pas.

7. Par son arrêt n° 18480 du 9 août 2010, la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, déclara entre autres l'illégalité de l'interprétation faite par la Région selon laquelle la contribution mensuelle de 350 EUR constituait un montant fixe, et elle affirma que les municipalités devaient répartir les sommes disponibles entre toutes les personnes éligibles, en fonction des ressources financières disponibles.

8. En décembre 2010, la loi régionale n° 2 de 2004 et son règlement d'application furent abrogés.

9. Le 3 mars 2011, les requérants, s'appuyant sur l'arrêt de la Cour de cassation n° 18480 du 9 août 2010, introduisirent un recours contre la Région devant le tribunal de Bénévent afin d'obtenir le paiement de la contribution monétaire litigieuse pour les années 2005 et 2006.

10. Le 7 mars 2012, le tribunal fit droit à ladite demande et leur accorda une allocation de 47,66 EUR par mois chacun (pour un total de 1 144 EUR par requérant), plus les intérêts.

11. Entre-temps, le 15 mars 2011, la Région avait promulgué la loi interprétative n° 4 de 2011 (« *legge di interpretazione autentica* ») qui précisait le sens à donner aux articles 2 et 3, alinéa 1, de la loi régionale n° 2 de 2004. La nouvelle loi régionale prévoyait que l'allocation devait être accordée aux personnes figurant dans la liste de classement et dans la limite des ressources financières disponibles. Elle se référait au texte de la loi

régionale nº 2 de 2004, instaurant la contribution litigieuse, comme le précisait et l'encadrait le règlement d'application nº 1 de 2004.

12. Par son arrêt nº 4900 du 13 août 2013, la cour d'appel de Naples, saisie par la Région, confirma la décision de première instance, estimant qu'en tout état de cause la loi nº 4 de 2011 n'était pas applicable aux requérants, compte tenu entre autres de l'absence de motifs impérieux d'intérêt général.

13. Par son arrêt nº 23920 du 10 novembre 2014, la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, réforma l'arrêt de la cour d'appel de Naples et se prononça en faveur de la Région. Se fondant sur les précédents jurisprudentiels (voir, parmi d'autres, les arrêts de la Cour de cassation nº 12644, nº 12645 et nº 12646 de 2014), elle considéra que la loi nº 4 de 2011, en choisissant l'une des interprétations possibles de la loi nº 2 de 2004, offrait une interprétation authentique de celle-ci, en ce qu'elle imposait de considérer le montant de 350 EUR comme un montant fixe à accorder uniquement aux personnes éligibles qui figuraient plus haut dans la liste de classement et dans la limite des ressources financières disponibles.

14. La Cour de cassation déclara également que l'application avec effet rétroactif de la loi nº 4 de 2011 n'était pas en contradiction avec les droits des requérants protégés par l'article 6 § 1 de la Convention, car l'ingérence législative était justifiée par la nécessité de protéger les besoins budgétaires de l'État et d'accorder aux citoyens des interventions sociales effectives.

15. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignent de ce que l'adoption de la loi nº 4 de 2011 au cours de la procédure pendante devant les juridictions internes constituerait une violation de leur droit à un procès équitable, s'agissant notamment d'une interférence législative contraire aux principes de la prééminence du droit et de la sécurité juridique.

APPRÉCIATION DE LA COUR

16. Le Gouvernement invite la Cour à déclarer la requête manifestement mal fondée. Il estime que la loi de 2011 en question, qui ne pourrait en aucun cas être considérée comme innovante, poursuivait un but légitime en offrant une clarification du contexte législatif et en donnant valeur de loi à la pratique administrative entamée par la délibération nº 705 de 2005 adoptée par la Région. En outre, il fait valoir que la loi litigieuse, en clarifiant que la contribution de 350 EUR représentait un montant fixe, visait à garantir aux bénéficiaires une contribution effective, tandis que la distribution des fonds disponibles entre toutes les personnes figurant dans la liste de classement n'aurait pas contribué de manière efficace à la réalisation des objectifs de la loi nº 2 de 2004, à savoir, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

17. Les requérants de leur côté affirment qu'aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifiait cette ingérence, d'autant que le cadre législatif existant au moment des faits ne présentait aucun vide juridique qui nécessitait

une intervention législative. En outre, ils soutiennent que l'autorité publique avait évité des discriminations et garanti une contribution effective en répartissant et en distribuant les sommes allouées à toutes les personnes figurant dans la liste de classement et pas uniquement à certaines d'entre elles.

18. Les principes généraux concernant la législation rétroactive visant à influencer le dénouement judiciaire d'un litige ont été résumés dans les affaires *Vegotex International S.A. c. Belgique* [GC], n° 49812/09, §§ 92-93, 3 novembre 2022, *D'Amico c. Italie*, n° 46586/14, § 33, 17 février 2022, et *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France* [GC], n^os^ 24846/94 et 9 autres, § 57, CEDH 1999-VII.

19. Dans le cadre de différends civils, la Cour a notamment affirmé à plusieurs reprises que si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (*Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 49, série A n° 301-B, et *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 126, CEDH 2006-V).

20. La Cour a admis que, dans des circonstances exceptionnelles, une intervention rétroactive du législateur peut être justifiée, par exemple en vue notamment d'interpréter ou de clarifier une disposition législative plus ancienne (voir, par exemple, *Hôpital local Saint-Pierre d'Oléron et autres c. France*, n^os^ 18096/12 et 20 autres, 8 novembre 2018), de combler un vide juridique (voir, par exemple, *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France*, n^os^ 42219/98 et 54563/00, 27 mai 2004) ou encore de neutraliser les effets d'une jurisprudence nouvelle (voir, par exemple, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII).

21. Dans la présente affaire, les parties ne semblent pas contester que la loi n° 4 de 2011 d'interprétation authentique constituait une interférence législative s'appliquant de manière rétroactive aux procédures en cours, y compris celle introduite par les requérants.

22. La Cour doit donc rechercher si, dans les circonstances de l'espèce, l'intervention législative litigieuse reposait sur d'impérieux motifs d'intérêt général, en particulier à la lumière des principes établis dans l'arrêt *Vegotex International S.A.*, précité, § 108, à savoir le caractère constant ou non de la jurisprudence désavouée par l'intervention législative litigieuse, la méthode et le moment de l'adoption de la législation en cause, la prévisibilité de l'intervention législative, ainsi que la portée de la législation en cause et l'effet produit par celle-ci.

23. À ce propos, il y a lieu de relever d'abord, à l'instar du Gouvernement, que la loi litigieuse n° 4 de 2011 visait à clarifier et à garantir la réalisation des objectifs de la loi n° 2 de 2004, à savoir la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elle avait pour but de garantir une allocation non seulement théorique mais aussi effective des sommes disponibles en les répartissant parmi les familles les plus démunies.

24. En conséquence, la Cour estime qu'il s'agit d'un motif d'intérêt général pertinent.

25. En outre, il ressort du dossier qu'en raison des clarifications introduites par la délibération n° 705 de 2005 (voir paragraphe 4 ci-dessus), une interprétation administrative consolidée, défavorable aux requérants, s'était affirmée. Il s'agissait en particulier d'une pratique constante qui, d'après les éléments du dossier, n'avait donné lieu à aucune contestation avant l'arrêt de la Cour de cassation n° 18480 du 9 août 2010.

26. À cet égard, force est de noter que, par ce dernier arrêt, la Cour de cassation s'est prononcée pour la première fois sur les critères de distribution des sommes litigieuses. Pour autant, l'interprétation de la Cour de cassation ne correspondait pas à la ligne administrative suivie jusqu'alors ni ne représentait l'expression d'une jurisprudence bien établie.

27. Statuant à nouveau en chambres réunies, la Cour de cassation, quelques années plus tard, a changé d'approche et, s'appuyant sur une jurisprudence intervenue entre-temps (voir notamment les arrêts de la Cour de cassation n^{os} 12644, 12645 et 12646 de 2014), a réformé l'arrêt de la cour d'appel de Naples n° 4900 du 13 août 2013, concluant que la somme de 350 EUR devait être considérée comme un montant fixe (voir paragraphe 13 ci-dessus).

28. La Cour observe en outre que lorsque, en date du 3 mars 2011, les requérants ont entamé leur procédure devant le tribunal de Bénévent, la loi n° 2 de 2004 avait déjà été abrogée et la loi n° 4 de 2011 était en cours d'adoption, celle-ci ayant été adoptée quelques jours plus tard, le 15 mars 2011. Par conséquent, lors de l'introduction de leur recours devant le tribunal, les requérants ne pouvaient alléguer une atteinte légitime mise à néant par l'introduction de la loi d'interprétation authentique de 2011.

29. La Cour constate que, dans le cas d'espèce, le législateur régional a clairement affiché sa volonté de ne pas laisser perdurer dans le temps les effets de l'arrêt de la Cour de cassation de 2010. En effet, la loi litigieuse avait été adoptée seulement sept mois après le prononcé de la haute juridiction. La Cour rappelle à cet égard que, « dans un État de droit, le législateur peut modifier la loi pour corriger une interprétation du droit donnée par le pouvoir judiciaire, sous réserve toutefois du respect des règles et des principes de droit qui s'imposent même au législateur », y inclus le respect du principe de sécurité juridique, inhérent à l'ensemble des articles de la Convention (*Vegotex International S.A.*, précité, §§ 113-114).

30. S'agissant à ce propos des effets de la loi litigieuse, la Cour considère qu'en l'espèce l'intervention législative de 2011 a eu pour conséquence de corriger une interprétation du droit, fournie par les juridictions internes, qui était de nature à compromettre la sécurité juridique. La loi litigieuse visait donc à rétablir la ligne interprétative administrative en vigueur jusqu'alors (*Vegotex International S.A.*, précité, § 117, et *Morelli c. Italie* (déc.), nº 23984/19, § 65, 3 septembre 2024).

31. Eu égard aux circonstances particulières de la cause, la Cour conclut que l'intervention législative litigieuse de la Région de Campanie était prévisible et justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général.

32. Partant, la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être rejetée conformément à l'article 35 § 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 2 octobre 2025.

Liv Tigerstedt
Greffière adjointe

Frédéric Krenc
Président

ANNEXE

Liste des requérants

Nº	Prénom NOM	Année de naissance	Lieu de résidence
1.	Salvatore MAGLIONE	1946	Moiano
2.	Alfonso MASSARO	1966	Moiano
3.	Arcangelo MASSARO	1974	Moiano
4.	Naomi MECCARIELLO	1981	Moiano