



## Une différence de traitement relative à des droits à la retraite accumulés à l'époque soviétique est justifiée

Dans son arrêt de **Grande Chambre**<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Savickis et autres c. Lettonie](#) (requête n° 49270/11), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité (10 voix contre 7), qu'il y a eu :

**Non-violation de l'article 14 (interdiction de discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) à la Convention européenne.**

L'affaire porte sur les modalités de calcul des pensions de retraite versées en Lettonie aux « non-citoyens résidents permanents », lesquelles ne tiennent pas compte, contrairement à celles applicables aux citoyens lettons, des périodes de travail accumulées dans d'autres républiques soviétiques à l'époque de l'occupation de la Lettonie par l'URSS.

La Cour juge que les autorités internes ont agi dans les limites de leur pouvoir d'appréciation en calculant les droits à pension des requérants. Elle relève notamment que si cette différence entre les modalités de calcul des pensions est exclusivement fondée sur la nationalité, il était loisible aux requérants d'acquérir la nationalité lettone, d'autant qu'ils ont disposé d'un laps de temps considérable pour ce faire. Elle estime que les gouvernements bénéficient d'une grande latitude pour mettre en place des régimes de sécurité sociale et que la reconstruction nationale de la Lettonie à la suite du rétablissement de son indépendance suffit à justifier la différence de traitement litigieuse.

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

### Principaux faits

Les requérants, Jurijs Savickis, Genādijs Nesterovs, Vladimirs Podoļako, Asija Sivicka et Marzija Vagapova sont nés entre 1938 et 1942 et résident dans différentes régions de la Lettonie.

En 1996, la Lettonie créa un régime de sécurité sociale qui tenait compte des périodes de travail accumulées en Lettonie avant le rétablissement de son indépendance. Ce régime tenait également compte des périodes de travail accumulées par les citoyens lettons dans d'autres républiques de l'ex-URSS. En revanche, il ne tenait compte que dans une certaine mesure des périodes de travail accumulées dans d'autres républiques par la catégorie des « non-citoyens résidents permanents » (*nepilsoņi*) – des migrants venus d'autres républiques qui s'étaient installés en Lettonie pendant l'occupation de celle-ci par l'URSS – dont les requérants font partie.

**M. Savickis** est né dans l'oblast de Kalinin (Russie), où il travailla pendant vingt et un ans. Une décision rendue en sa faveur a inclus cette période dans le calcul de sa pension, mais sans effet rétroactif. Il est décédé au cours de la procédure, et aucun proche ne s'est manifesté pour exprimer le souhait de la poursuivre en son nom.

<sup>1</sup> Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

**M. Nesterovs** est né à Bakou (Azerbaïdjan). Après avoir travaillé en URSS et avoir été appelé à accomplir son service militaire en Allemagne de l'Est, il a commencé à travailler en Lettonie à l'âge de trente ans. Les périodes de travail accumulées par lui en dehors de la Lettonie n'ont pas été prises en compte aux fins du calcul de sa pension.

**M. Podojako** est né à Vladivostok (Russie). Il a commencé à travailler en Lettonie en 1968, après avoir accompli son service militaire obligatoire en Russie. La durée de son service militaire n'ayant pas été prise en compte aux fins du calcul de sa pension, sa demande de pension de retraite anticipée fut rejetée.

**M<sup>me</sup> Sivicka** est née à Termez (Ouzbékistan). Elle a d'abord travaillé en Ouzbékistan, en Allemagne, en Russie et au Bélarus. Elle a également accompli une période de service militaire en tant que volontaire. Elle a commencé à travailler en Lettonie à l'âge de quarante et un ans. Le calcul initial de la pension de la requérante ne tenait pas compte des périodes de travail accumulées par elle en dehors de la Lettonie. Par la suite, cette pension fit l'objet de deux révisions, la première tenant compte des périodes de travail accumulées au Bélarus, la seconde des périodes de travail accomplies en Russie. En revanche, les périodes de travail accumulées en Ouzbékistan demeurèrent exclues du calcul de la pension de l'intéressée. Celle-ci ne se plaint pas de l'exclusion des périodes de travail accumulées par elle en Allemagne et de la période de son service militaire.

**M<sup>me</sup> Vagapova** est née à Syzran (Russie). Après avoir travaillé en Russie, en Ouzbékistan, au Turkménistan et au Tadjikistan, elle s'est installée en Lettonie à l'âge de quarante-quatre ans. Le calcul initial de la pension de la requérante ne tenait pas compte des périodes de travail accumulées par elle à l'étranger. Par la suite, cette pension fit l'objet d'une révision tenant compte des seules périodes de travail accumulées en Russie. Après l'introduction de sa requête devant la Cour, la requérante a acquis la nationalité russe.

Quatre des cinq requérants n'ont pas pu bénéficier d'une retraite anticipée à cause des modalités de calcul de leurs pensions.

### Décisions judiciaires pertinentes

En 2001, la Cour constitutionnelle lettone rendit un arrêt par lequel elle jugea que les pensions reposaient sur le principe de solidarité, qu'il n'y avait en conséquence aucun lien entre les cotisations et le montant des pensions futures, et que celles-ci ne pouvaient donc pas être considérées comme un droit patrimonial. Elle jugea par ailleurs que la Lettonie n'était pas tenue d'assumer les obligations contractées par d'autres États relativement aux pensions en question.

En 2009, la Grande Chambre de la Cour européenne rendit un arrêt dans l'affaire [Andrejeva c. Lettonie](#) (55707/00). Elle jugea que la différence de traitement opérée entre les citoyens lettons et les « non-citoyens résidents permanents » n'était pas justifiée, et que l'État ne pouvait s'exonérer de sa responsabilité malgré l'absence d'accords internationaux dans le domaine considéré. Elle rejeta l'argument du Gouvernement selon lequel il aurait suffi à M<sup>me</sup> Andrejeva d'acquérir la nationalité lettone pour bénéficier des droits qu'elle revendiquait et elle conclut à la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

Faute d'avoir obtenu la révision de leurs pensions à la suite de l'arrêt *Andrejeva*, MM. Savickis et Nesterovs ainsi que M<sup>mes</sup> Sivicka et Vagapova exercèrent des recours administratifs. Ces recours furent rejetés en 2009 au motif, selon le tribunal interne compétent, que l'arrêt en question ne concernait que M<sup>me</sup> Andrejeva et que la réouverture des procédures concernant les requérants était subordonnée à une modification législative. Ces quatre requérants saisirent la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation de ce jugement, alléguant que la différence de traitement litigieuse opérée entre les citoyens lettons et les « non-citoyens résidents permanents » dans le calcul de leurs pensions de retraite respectives était contraire à la Constitution et à la Convention. Le recours séparé introduit par M. Podojako fut par la suite joint à celui des quatre requérants.

La Cour constitutionnelle jugea que la Lettonie n'avait pas succédé aux droits et obligations de l'ex-URSS et qu'« en vertu de la doctrine de la continuité de l'État, l'État qui a[vait] recouvré son indépendance n'[était] [donc] pas tenu de reprendre à son compte les engagements découlant des obligations de l'État occupant ». Elle jugea par ailleurs que « les différences opérées dans le calcul des pensions respectives des citoyens lettons et des [« non-citoyens résidents permanents »] de Lettonie repos[ai]ent sur des motifs objectifs et raisonnables. »

Estimant que les requérants n'avaient pas été privés de leurs pensions et que la différence de traitement litigieuse était justifiée et proportionnée, la Cour constitutionnelle les débouta de leur recours.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 14 (interdiction de discrimination) combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété), les requérants alléguaient que leur statut de « non-citoyens résidents permanents » leur avait valu d'être traités moins favorablement que les citoyens lettons du point de vue du montant de leurs pensions et de leur éligibilité à la retraite anticipée.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 4 août 2011. Le 22 juin 2015, elle a été communiquée au gouvernement défendeur. Le 1<sup>er</sup> décembre 2020, la chambre à laquelle elle avait été attribuée s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre. Une audience a eu lieu le 26 mai 2021.

Des observations ont été reçues du gouvernement de la Fédération de Russie.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Robert **Spano** (Islande), *président*,  
Jon Fridrik **Kjølbro** (Danemark),  
Síofra **O'Leary** (Irlande),  
Yonko **Grozev** (Bulgarie),  
Ksenija **Turković** (Croatie),  
Paul **Lemmens** (Belgique),  
Ganna **Yudkivska** (Ukraine),  
Aleš **Pejchal** (République tchèque),  
Krzysztof **Wojtyczek** (Pologne),  
Branko **Lubarda** (Serbie),  
Mārtiņš **Mits** (Lettonie),  
Pauliine **Koskelo** (Finlande),  
Lətif **Hüseynov** (Azerbaïdjan),  
Lado **Chanturia** (Géorgie),  
Erik **Wennerström** (Suède),  
Anja **Seibert-Fohr** (Allemagne),  
Mattias **Guyomar** (France),

ainsi que de Abel **Campos**, *greffier adjoint*.

## Décision de la Cour

Prenant acte du décès de M. Savickis et relevant qu'aucun de ses proches n'a manifesté le souhait de poursuivre la procédure en son nom, la Cour décide de rayer du rôle cette partie de la requête.

Les griefs des quatre autres requérants portent uniquement sur les périodes de travail accomplies en dehors de la Lettonie qui auraient été prises en compte dans le calcul des pensions des citoyens lettons et sur l'impossibilité de se voir accorder une retraite anticipée en raison de leur situation.

La Cour rappelle que la Convention ne garantit aucun droit à une quelconque pension ou à une pension d'un montant donné. Dès lors toutefois qu'un État décide de créer un régime de pensions, il doit le faire d'une manière compatible avec l'article 14 de la Convention. La Cour juge que l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 14 trouvent à s'appliquer en l'espèce.

Elle relève en particulier que tous les requérants, à l'exception de M. Podoļako, se sont installés en Lettonie à l'âge adulte, que l'absence de traités bilatéraux avec l'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan a eu des répercussions sur les pensions de certains d'entre eux, qu'aucun traité ne régit les périodes de service militaire et que la situation de certains des requérants s'est améliorée après la révision de leurs pensions consécutive à la conclusion d'un traité bilatéral conclu entre la Lettonie et la Russie.

Rappelant sa conclusion formulée dans l'arrêt *Andrejeva* – selon laquelle la nationalité constituait le seul critère de la distinction opérée en Lettonie entre les pensions de différentes catégories de personnes, la Cour estime qu'elle s'applique aussi à la présente affaire. En conséquence, seules des considérations très fortes sont susceptibles de justifier pareille différence de traitement, étant entendu que la Cour doit tenir compte des particularités de l'espèce et de la latitude (« marge d'appréciation ») dont bénéficient les États membres.

La Cour considère que les requérants se trouvent dans une situation comparable à celle des citoyens lettons en ce qui concerne les pensions. Elle estime par ailleurs que les buts avancés par l'État – la reconstruction nationale après le rétablissement de l'indépendance et la protection du système économique national – sont légitimes.

S'agissant de la proportionnalité des mesures prises par les autorités lettones, la Cour juge que la Lettonie n'est pas tenue d'assumer les obligations en matière de pensions découlant de l'époque soviétique ou résultant l'annexion de la Lettonie. Elle estime que le traitement plus favorable accordé aux citoyens lettons concorde avec le but de reconstruction nationale.

Elle relève que le statut juridique des requérants participe essentiellement d'une aspiration personnelle plutôt que d'une situation immuable, compte tenu, en particulier, du laps de temps considérable dont ils ont disposé pour acquérir la nationalité lettone, ce qui n'était pas le cas de M<sup>me</sup> Andrejeva. Les requérants n'ont pas été privés de la pension de retraite de base et n'ont pas subi de perte de prestations fondées sur des cotisations salariales versées au titre des périodes de travail litigieuses. La Cour rappelle que le régime letton de pensions de retraite professionnelle s'appuie sur des cotisations sociales, qu'il repose sur le principe de solidarité et que les États jouissent dans ce domaine d'une ample marge d'appréciation. Elle estime que la différence de traitement incriminée poursuit les buts invoqués, et que les raisons avancées par le Gouvernement pour la justifier sont suffisamment solides.

En conséquence, la Cour conclut que les autorités internes ont agi dans les limites de leur pouvoir d'appréciation en calculant les droits à pension des requérants et qu'il n'y a pas eu violation de la Convention.

## Opinions séparées

Le juge Wojtyczek a exprimé une opinion concordante. Les juges O'Leary, Grozev et Lemmens ont exprimé une opinion dissidente commune. La juge Seibert-Fohr a exprimé une opinion dissidente à laquelle se sont ralliés les juges Turković, Lubarda et Chanturia. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

*L'arrêt existe en anglais et français.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) . Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

### **Contacts pour la presse**

[echrpress@echr.coe.int](mailto:echrpress@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

**Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)**

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

**La Cour européenne des droits de l'homme** a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.