



La suspension de la pension de retraite d'un fonctionnaire qui continuait à travailler dans le secteur public n'a pas violé la Convention

L'affaire concerne la suspension de la pension de retraite de M. Fábíán au motif qu'il continuait à occuper un emploi dans la fonction publique.

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire **Fábíán c. Hongrie** (requête n° 78117/13), la Cour européenne des droits de l'homme dit :

- à l'unanimité, qu'il y a eu **non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété)** à la Convention européenne des droits de l'homme,
- à l'unanimité, que le grief relatif à une différence de traitement prétendument injustifiée entre des retraités travaillant dans différentes parties du secteur public a été **introduit tardivement et doit être déclaré irrecevable**,
- par 11 voix contre six, qu'il y a eu **non-violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention**, en ce qui concerne le grief de M. Fábíán portant sur la différence de traitement par rapport aux retraités travaillant dans le secteur privé.

La Cour juge en particulier qu'un juste équilibre a été trouvé entre les exigences de l'intérêt général de la collectivité et les impératifs de la protection des droits fondamentaux de M. Fábíán, lequel n'a pas eu à supporter de charge individuelle exorbitante.

D'une part, la Cour rappelle que les États contractants bénéficient d'une ample marge d'appréciation en ce qui concerne les méthodes de financement des régimes de retraite publics, et relève que l'ingérence en question poursuivait un but d'intérêt général, celui de ménager les finances publiques et d'assurer la pérennité du système de retraite hongrois.

D'autre part, la Cour constate que la suspension du versement de la retraite de M. Fábíán était temporaire ; que celui-ci a eu le choix de quitter son emploi dans la fonction publique et de continuer de percevoir sa pension, ou de conserver cet emploi et d'accepter la suspension du versement de sa pension, et qu'il a opté pour la seconde possibilité. Par ailleurs, M. Fábíán n'est pas resté sans moyens de subsistance puisqu'il a continué à percevoir son salaire.

La Cour juge également que M. Fábíán n'a pas démontré que, en qualité d'agent de la fonction publique dont l'emploi, la rémunération et les prestations sociales dépendaient du budget de l'État, il se trouvait dans une situation comparable à celle des retraités travaillant dans le secteur privé, dont les salaires étaient financés par des budgets privés échappant au contrôle direct de l'État.

Principaux faits

Le requérant, Gyula Fábíán, est un ressortissant hongrois né en 1953 et résidant à Budapest.

M. Fábíán partit en retraite anticipée à l'âge de 47 ans environ et commença à percevoir une pension de service à compter du 1^{er} janvier 2000. Il continua toutefois à travailler, dans le secteur privé de 2000 à 2012, puis dans le secteur public du 1^{er} juillet 2012 au 1^{er} avril 2015.

¹ 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>.

Le 1^{er} janvier 2013, une modification de la loi de 1997 relative aux pensions entra en vigueur. Celle-ci prévoyait, à compter du 1^{er} juillet 2013, la suspension du versement des pensions de retraite des personnes occupant simultanément un emploi dans certaines parties de la fonction publique, pendant toute la période où les intéressés restaient en activité.

Le 2 juillet 2013, l'administration nationale des pensions fit savoir à M. Fábíán, qui occupait le poste de chef du service de l'entretien de la voirie au sein de l'administration municipale d'un arrondissement de Budapest, que sa pension de retraite – d'environ 550 euros (EUR) par mois, à l'époque – était suspendue à partir du 1^{er} juillet 2013 car il occupait en même temps un emploi dans le secteur public. M. Fábíán contesta cette décision, sans succès. Il quitta son emploi au sein de l'administration municipale le 31 mars 2015 et recommença à percevoir sa pension de retraite, qui fut portée à 585 EUR environ. Les retraités travaillant dans le secteur privé n'étaient pas concernés par cette règle.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) à la Convention européenne des droits de l'homme, M. Fábíán se plaignait de la suspension du versement de sa pension.

Invoquant l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, M. Fábíán estimait avoir fait l'objet d'une différence de traitement injustifiée par rapport aux bénéficiaires d'une pension de retraite travaillant dans le secteur privé et aux bénéficiaires d'une pension de retraite travaillant dans certaines parties du secteur public.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 5 décembre 2013. Dans son [arrêt](#) de chambre rendu le 15 décembre 2015, la Cour a conclu, à l'unanimité, à la violation de l'article 14, de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

Le 11 mars 2016 le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention (renvoi devant la Grande Chambre). Le 2 mai 2016, le collège de la Grande Chambre a accepté ladite demande. Une audience a eu lieu le 9 novembre 2016. La Confédération européenne des syndicats (CES) a été autorisée à intervenir en qualité de tiers intervenant dans la procédure écrite.

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

Guido Raimondi (Italie), *président*,
Angelika Nußberger (Allemagne),
Mirjana Lazarova Trajkovska (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »),
Luis López Guerra (Espagne),
András Sajó (Hongrie),
İşıl Karakaş (Turquie),
Kristina Pardalos (Saint-Marin),
André Potocki (France),
Valeriu Griţco (République de Moldova),
Faris Vehabović (Bosnie-Herzégovine),
Ksenija Turković (Croatie),
Branko Lubarda (Serbie),
Yonko Grozev (Bulgarie),
Síofra O'Leary (Irlande),
Carlo Ranzoni (Liechtenstein),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
Pauliine Koskelo (Finlande),

ainsi que de Søren Prebensen, *greffier adjoint de la grande chambre*.

Décision de la Cour

Article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (protection de la propriété)

Premièrement, la Cour relève que l'ingérence litigieuse était prévue par l'article 83/C de la loi de 1997 sur les pensions et qu'il poursuivait un but d'intérêt général, celui de ménager les finances publiques, en vue d'assurer la pérennité du système de retraite hongrois et de comprimer la dette publique.

Deuxièmement, la Cour constate que le régime en cause est un régime de retraite de type contributif et que les pensions sont en général destinées à compenser l'amaigrissement de la capacité de travail dont s'accompagne le vieillissement. Lorsque le bénéficiaire d'une pension de retraite continue de travailler ou reprend un emploi – comme dans le cas de M. Fábíán – alors qu'il n'a pas encore atteint l'âge légal de départ à la retraite, c'est qu'apparemment sa vie active n'est pas terminée et qu'il est toujours capable de gagner sa vie en travaillant. Ainsi, M. Fábíán, qui est parti en retraite anticipée alors qu'il avait près de 47 ans, a acquis ses droits à pension grâce aux cotisations qu'il a acquittées pendant une période beaucoup plus courte que la durée de cotisation habituelle. Il a ensuite continué de cotiser à la caisse de retraite au titre des emplois qu'il a occupés dans le secteur privé et public, après être parti en retraite anticipée en 2000.

Troisièmement, la Cour rappelle que les méthodes de financement des régimes de retraite publics varient considérablement d'un État contractant à l'autre, et que les questions relatives aux politiques économiques et sociales relèvent en principe de l'ample marge d'appréciation accordée aux États dans ce domaine. Pour déterminer si les autorités nationales ont agi en l'espèce dans les limites de leur marge d'appréciation, la Cour examine différents facteurs. En l'occurrence, elle constate que le cas de M. Fábíán ne concerne ni la perte permanente et complète de ses droits à pension, ni la réduction de ses droits. Il porte plutôt sur la suspension temporaire du versement de sa pension, lequel était censé reprendre dès que M. Fábíán quitterait son emploi public, ce qui fut le cas. Cette suspension n'a donc pas porté atteinte à la substance même du droit de M. Fábíán et n'a eu aucune incidence sur l'essence de ce droit. Elle relève également que lorsque la législation en cause est entrée en vigueur, le versement de la pension de M. Fábíán a été suspendu, mais que ce dernier a eu le choix entre deux possibilités : quitter son emploi dans la fonction publique et continuer de percevoir sa pension, ou bien conserver cet emploi et accepter la suspension du versement de sa pension. Il a opté pour la seconde. Il a donc continué de cotiser à la caisse de retraite, ce qui s'est traduit par une augmentation de sa pension lorsque les versements ont repris. Elle note aussi qu'après la suspension du versement de sa pension, M. Fábíán a continué de percevoir son salaire mensuel. Il n'est donc pas resté sans moyens de subsistance et il n'a d'ailleurs pas argué qu'il avait risqué de tomber en-dessous du seuil de pauvreté.

Par conséquent, compte tenu de l'ample marge d'appréciation dont l'État dispose en la matière ainsi que des objectifs légitimes consistant à ménager les finances publiques et à assurer la pérennité du système de retraite hongrois, la Cour juge qu'un juste équilibre a été trouvé entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général de la collectivité et, d'autre part, les impératifs de la protection des droits fondamentaux de M. Fábíán, lequel n'a pas eu à supporter de charge individuelle exorbitante. **Par conséquent, la Cour conclut à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément.**

Article 14 (interdiction de la discrimination), combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention

La Cour juge que le grief de M. Fábíán portant sur la différence de traitement entre les retraités travaillant au service de l'État est tardif et le déclare irrecevable (article 35 §§ 1 et 4 de la Convention), celui-ci ayant été exprimé pour la première fois par M. Fábíán dans ses observations du 9 février 2015, soit après l'expiration du délai d'introduction de six mois.

La Cour juge ensuite que M. Fábíán n'a pas démontré que, en qualité d'agent de la fonction publique dont l'emploi, la rémunération et les prestations sociales dépendaient du budget de l'État, il se trouvait dans une situation comparable à celle des retraités travaillant dans le secteur privé. En effet, à la suite de l'entrée en vigueur de l'article 83/C de la loi sur les pensions, c'est l'emploi que M. Fábíán avait pris dans la fonction publique après son départ à la retraite qui a entraîné la suspension du versement de sa pension. Cette suspension était précisément due au fait que, en tant que fonctionnaire, il percevait un salaire versé par l'État qui était incompatible avec le versement simultané d'une pension de retraite financée, elle aussi, sur les deniers publics. Sur le plan de la politique budgétaire, sociale et de l'emploi, l'interdiction litigieuse de cumuler une pension et un salaire financés sur le budget de l'État avait été introduite dans le cadre d'un train de mesures législatives destinées à remédier aux facteurs qui compromettaient la viabilité financière du système de retraite de l'État défendeur. Les initiatives prises pour réformer les régimes de retraite déficients s'inscrivaient elles-mêmes dans un plan de réduction des dépenses publiques et de la dette. Ces mesures n'ont pas interdit le cumul d'une pension de retraite et d'un salaire aux personnes travaillant dans le secteur privé dont les salaires, contrairement à ceux des agents de la fonction publique, étaient financés non pas par le budget de l'État mais par des budgets privés échappant au contrôle direct de ce dernier. En outre, dans le droit hongrois, l'emploi dans la fonction publique et l'emploi dans le secteur privé sont traités comme deux catégories distinctes, et la profession qu'exerçait M. Fábíán au sein de la fonction publique était difficilement comparable avec un quelconque métier du secteur privé ; l'intéressé n'a d'ailleurs pas suggéré de comparaison pertinente. Enfin, s'agissant de la relation de travail de celui-ci, l'État ne faisait pas simplement office d'autorité normative et de réglementation, mais il était aussi employeur. Il appartenait donc à l'État de définir, en sa qualité d'employeur, les modalités d'emploi de son personnel et, en tant que gestionnaire de la caisse de retraite, les conditions de versement des pensions. Par conséquent, la Cour juge qu'il **n'y a pas eu de discrimination, et donc pas de violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.**

Opinion séparée

Les juges O'Leary et Koskelo ont exprimé une opinion concordante commune. Le juge Ranzoni a exprimé une opinion concordante. Les juges Sajó, Vehabović, Turković, Lubarda, Grozev et Mourou-Vikström expressed ont exprimé une opinion dissidente commune. 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 . Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

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

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

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

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

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.