



décembre 2016

Cette fiche ne lie pas la Cour et n'est pas exhaustive

## Mesures d'austérité

Devant la Cour européenne des droits de l'homme, un certain nombre de requérants s'appuient sur la [Convention européenne des droits de l'homme](#) pour contester des mesures mises en oeuvre par les États Parties pour faire face à la crise économique. Leurs requêtes sont généralement fondées sur l'article 1 (protection de la propriété) du Protocole n° 1 à la Convention, qui reconnaît aux États le droit 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 ». D'autres dispositions de la Convention sont néanmoins parfois également utilisées.

### Protection de la propriété (article 1 du Protocole n° 1)

#### [Valkov et autres c. Bulgarie](#)

25 octobre 2011 (arrêt)

Les requérants, des pensionnaires partis à la retraite entre 1979 et 2002, se plaignaient du plafonnement légal de leurs pensions, qui s'appliquait dès que le montant mensuel nominal de celles-ci dépassait le seuil maximal fixé par la loi. Plus particulièrement, ils contestaient le but du plafonnement des retraites, estimant qu'il avait été mis en place non pas pour garantir la viabilité financière du système de retraite mais parce qu'on pensait que la population bulgare ne tolérerait pas l'octroi de pensions d'un montant excessif. Les requérants se disaient également victimes d'une discrimination par rapport non seulement aux retraités dont la pension était inférieure au plafond mais aussi à certains hauts fonctionnaires dont les pensions n'étaient pas plafonnées.

La Cour a conclu à la [non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1](#) à la Convention, jugeant que le plafonnement du montant maximal des pensions était une question qu'il revenait à la Bulgarie de régler en fonction de sa politique sociale. La Cour a relevé tout d'abord que le plafonnement poursuivait un but légitime dans l'intérêt général et permettait manifestement au système de retraite bulgare de faire des économies. Par ailleurs, l'invocation de considérations sociales par le législateur et par le juge bulgare avait été justifiée de manière raisonnable. Comme le montraient des études comparatives de la Banque mondiale et de l'OCDE, les régimes de retraite variaient selon les pays et le plafonnement des pensions versées par l'État n'était pas un phénomène propre à la Bulgarie. La Cour a également souligné que le régime adopté dans chaque pays relevait du choix des autorités nationales, qui sont mieux placées qu'un tribunal international pour évaluer les besoins et conditions au niveau national. Pour ce qui était ensuite de savoir si les autorités bulgares avaient établi un juste équilibre entre l'intérêt général et les besoins des requérants, la Cour a observé en particulier que, dans leur cas, les cotisations avaient été payées pour l'essentiel dans le cadre d'un régime économique différent, où la caisse de retraite était inséparable du budget général de l'État. En outre, le plafonnement des retraites avait été maintenu à une époque où le système des retraites en Bulgarie était réformé en profondeur, dans le cadre du passage du pays d'une économie planifiée, centralisée et entièrement publique à une économie de marché respectant la propriété privée. Ce maintien pouvait passer pour une mesure transitoire accompagnant la transformation globale du régime des retraites. A cet égard, la Cour a rappelé avoir reconnu dans le passé que l'État jouit d'une marge d'appréciation

étendue pour ce qui est de l’adoption de lois dans le contexte d’un changement de régime politique ou économique. De plus, les requérants avaient dû subir non pas une perte totale mais une réduction raisonnable de leur droit à pension. Ayant les plus hauts revenus parmi les plus de deux millions de retraités bulgares, ils ne pouvaient être considérés comme supportant un fardeau excessif et disproportionné en raison du plafonnement des retraites. Par ailleurs, les régimes publics de retraite étaient fondés sur le principe de la solidarité entre contributeurs et bénéficiaires. Enfin, le niveau du plafonnement était progressivement modifié, de sorte que le montant maximal des pensions augmentait au fil des ans. Il en résultait que, de manière générale, de moins en moins de retraités étaient touchés par le plafonnement.

La Cour a également conclu dans cette affaire à la **non-violation de l’article 14** (interdiction de la discrimination) de la Convention **combiné avec l’article 1 du Protocole n° 1**. A cet égard, elle a constaté en particulier qu’elle n’avait pas pour tâche de comparer les requérants avec des retraités tels que le président ou le vice-président de la République, auxquels le plafonnement des retraites ne s’appliquait pas. Cette distinction relevait plutôt d’un choix de nature politique réservé en principe aux autorités nationales.

Voir aussi : [Frimu et autres c. Roumanie](#), décision (partielle) sur la recevabilité du 7 février 2012 ; [Panfile c. Roumanie](#), décision sur la recevabilité du 20 mars 2012.

### **Koufaki et ADEDY c. Grèce**

7 mai 2013 (décision sur la recevabilité)

En 2010, le Gouvernement grec adopta une série de mesures d’austérité, dont la baisse des salaires, pensions, primes et autres indemnités des fonctionnaires, en vue de réduire les dépenses publiques et de réagir à la crise économique et financière qui frappait le pays. En juillet 2010, les requérantes saisirent le Conseil d’État : la première requérante saisit la haute juridiction d’un recours en annulation de son bulletin de paie ; la seconde requérante – la Confédération des syndicats des fonctionnaires publics – d’un recours en annulation contre les conséquences que les mesures engendraient au détriment de la situation économique de ses membres. Le 20 février 2012, le Conseil d’État rejeta les recours des requérantes.

La Cour a déclaré les requêtes **irrecevables** pour défaut manifeste de fondement. Elle a jugé en particulier que la diminution du salaire net de la première requérante de 2 435,83 euros à 1 885,79 euros n’était pas d’un niveau tel qu’elle risquait d’exposer cette dernière à des difficultés de subsistance incompatibles avec l’article 1 du Protocole n° 1. Eu égard, en outre, au contexte particulier de crise dans lequel elle était intervenue, l’ingérence litigieuse ne saurait être considérée comme ayant fait peser une charge excessive sur la requérante. Quant à la seconde requérante, la suppression du treizième et du quatorzième mois de pension avait été compensée par la création d’une prime unique. Les solutions de rechange ne rendaient pas à elles seules injustifiée la législation en cause. La Cour a estimé que tant que le législateur ne dépasse pas les limites de sa marge d’appréciation, elle n’a pas à dire s’il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s’il aurait dû exercer son pouvoir différemment.

### **N.K.M. c. Hongrie (n° 66529/11)**

14 mai 2013 (arrêt)

Dans cette affaire, une fonctionnaire se plaignait notamment du fait que la taxation à 98 % d’une partie de son indemnité de licenciement – en vertu d’une loi entrée en vigueur dix semaines avant son licenciement – s’analysait en une privation injustifiée de ses biens, sans possibilité de recours.

La Cour a conclu à la **violation de l’article 1 du Protocole n° 1**. En dépit de la marge d’appréciation importante dont jouissent les autorités hongroises en matière d’imposition, elle a estimé que les moyens employés avaient été disproportionnés au but légitime poursuivi, à savoir préserver le Trésor public contre les indemnités de licenciement d’un montant excessif. Par ailleurs, la requérante n’avait pas bénéficié d’une période transitoire qui lui aurait permis de s’adapter au nouveau régime de

licenciement. De plus, en la privant d’un droit acquis censé servir l’intérêt social en permettant la réintégration du marché du travail par les personnes privées d’emploi, les autorités hongroises avaient fait supporter à la requérante une charge excessive.

### **Da Conceição Mateus c. Portugal et Santos Januário c. Portugal**

8 octobre 2013 (décision sur la recevabilité)

Ces affaires avaient pour objet le versement aux requérants de pensions de retraite du secteur public, dont le montant avait été réduit en 2012 à la suite de coupes dans les dépenses de l’État portugais. Les requérants se plaignaient des répercussions de cette diminution de leurs pensions sur leur situation financière et leurs conditions de vie.

La Cour a choisi d’examiner les griefs des requérants sur le terrain de l’article 1 du Protocole n° 1. Elle a estimé que, lorsqu’une personne a légalement droit au versement d’une pension, l’article 1 du Protocole n° 1 permet à un État contractant d’en réduire le montant si cette mesure est d’intérêt public, pourvu qu’un juste équilibre soit ménagé entre l’intérêt de la société en général et la protection des droits individuels de l’intéressé. La question essentielle qui se pose en pareil cas est de savoir si un juste équilibre a été établi. En l’espèce, la Cour a relevé que, si le montant des primes de vacances et de Noël des requérants avait diminué, ils avaient continué de recevoir leur retraite mensuelle de base au taux normal en 2012. De plus, cette baisse était une mesure temporaire et ne durerait que trois ans, de 2012 à 2014. L’atteinte aux droits des requérants au respect de leurs biens était donc limitée aussi bien dans le temps qu’en quantité et le Portugal n’avait pas dépassé la marge d’appréciation dont jouit l’État pour adopter des décisions en matière de politique économique et sociale. Compte tenu des problèmes financiers exceptionnels auxquels le Portugal était alors confronté et du caractère limité et temporaire de la baisse du montant des retraites, la Cour a estimé qu’un juste équilibre avait été ménagé entre les intérêts de la société en général et les droits des requérants. Dès lors, les requêtes étaient manifestement mal fondées et la Cour les a déclarées **irrecevables**.

### **Savickas c. Lituanie et cinq autres requêtes**

15 octobre 2013 (décision sur la recevabilité)

Cette affaire portait principalement sur la durée de procédures intentées par des magistrats lituaniens dont le traitement avait été réduit, mesure qui s’inscrivait dans le cadre d’une politique d’austérité. Trois des requérants alléguaient également que la législation pertinente n’imposait pas aux autorités lituaniennes de rembourser intégralement la partie non payée du traitement en question, et que l’indemnité pouvant être versée aux personnes concernées correspondait au maximum à trois ans de perte de revenus. De ce fait, ils estimaient avoir été privés de leur bien.

La Cour a considéré que l’adoption et la confirmation par les autorités lituaniennes de la réduction temporaire du traitement des juges n’était nullement abusive et a déclaré **irrecevables** les griefs formulés par les requérants sur le terrain de l’article 1 du Protocole n° 1 pour défaut manifeste de fondement. Elle a relevé en particulier que les autorités lituaniennes avaient justifié les mesures d’austérité litigieuses par la situation économique et financière particulièrement difficile que connaissait alors la Lituanie. De plus, la Cour constitutionnelle lituanienne avait jugé que la réduction du traitement des juges était nécessaire au financement de l’enseignement, des services de santé, de la protection sociale et d’autres besoins de la société. Dans ces conditions, la Cour européenne était convaincue que la décision des autorités lituaniennes de réduire le traitement des fonctionnaires avait été motivée par l’intérêt général. Par ailleurs, le fait que la magistrature n’avait pas été le seul secteur à avoir été touché par la réduction du traitement des employés du secteur public revêtait une importance cruciale aux yeux de la Cour. Celle-ci a constaté au contraire que les mesures applicables aux juges s’inscrivaient dans une politique d’austérité beaucoup plus large, affectant le traitement de l’ensemble des employés du secteur public. En tout état de cause, la réduction du traitement des juges n’avait pas été disproportionnée et ne menaçait pas leurs moyens d’existence. Enfin, s’il y avait lieu de déplorer l’absence de disposition limitant la durée d’application des mesures d’austérité litigieuses dans la législation pertinente, la Cour a

observé que, à l’époque où les requêtes avaient été introduites devant elle, les juridictions internes et la législation lituanienne avaient déclaré que les mesures en question revêtaient un caractère temporaire et qu’elles avaient cessé d’être applicables depuis 2003, année où la situation économique de l’État lituanien s’était améliorée. Les requérants avaient obtenu en définitive une décision de justice leur accordant une indemnisation pour leur perte de traitement conformément à la loi de 2000. Dans ces conditions, la Cour a estimé que la réduction temporaire du traitement des juges n’avait pas imposé aux requérants une charge excessive et qu’elle n’avait pas affecté leur indépendance ou leur capacité à exercer leurs fonctions judiciaires.

### **da Silva Carvalho Rico c. Portugal**

1<sup>er</sup> septembre 2015 (décision sur la recevabilité)

Cette requête portait sur la réduction du montant des pensions de retraite en application de mesures d’austérité adoptées au Portugal, notamment la « contribution extraordinaire de solidarité » (« CES »). La requérante, retraitée relevant du régime de pension du secteur public, soutenait que ces mesures avaient emporté violation de son droit à la protection de la propriété, alléguant en particulier que la CES n’était plus une mesure temporaire dès lors qu’elle était appliquée à sa pension depuis 2013.

La Cour a déclaré la requête **irrecevable** pour défaut manifeste de fondement. Compte tenu des intérêts généraux qui étaient en jeu au Portugal à l’époque considérée et du caractère limité et temporaire de l’application de la CES à la pension de la requérante, elle a estimé que les mesures prises au Portugal avaient été proportionnées au but légitime qui consistait à obtenir un redressement économique à moyen terme. La Cour a observé en particulier que l’atteinte aux droits patrimoniaux de la requérante était prévue par la loi, la CES ayant été instaurée par les lois de finances de 2013 et de 2014 et ayant été jugée légale dans les arrêts de la Cour constitutionnelle de 2013 et 2014. En outre, l’application de la CES aux pensions, mesure instaurée par les lois de finances en question aux fins de réduire les dépenses publiques et de permettre un redressement économique à moyen terme, avait été adoptée dans une situation économique extrême en tant que mesure transitoire. Elle correspondait donc manifestement à l’intérêt général au sens de l’article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1. Enfin, la Cour a estimé que les mesures appliquées aux pensions avaient ménagé un juste équilibre entre l’intérêt général de la communauté et la protection des droits fondamentaux de la requérante. Ainsi, l’intéressée n’avait pas elle-même subi de perte de revenu importante, la perte cumulée s’étant élevée à 4,6 % du montant total annuel de ses prestations de sécurité sociale. En outre, la Cour constitutionnelle avait déclaré en 2013 et en 2014 que les mesures adoptées étaient proportionnées et qu’il n’y avait pas d’autres solutions permettant de poursuivre les mêmes objectifs publics tout en limitant l’impact sur les droits sociaux. Eu égard à la marge de manœuvre (« marge d’appréciation ») dont jouissent les États pour prendre des décisions sur des mesures générales de politique socioéconomique, il n’appartenait pas à la Cour européenne de déterminer si d’autres mesures auraient pu être envisagées aux fins de réduire le déficit budgétaire de l’État et de surmonter la crise financière.

### **Mamatas et autres c. Grèce**

21 juillet 2016 (arrêt<sup>1</sup>)

Cette affaire concernait la participation forcée des requérants, personnes physiques porteurs d’obligations de l’État grec, à la diminution de la dette publique grecque, par l’échange de leurs obligations avec d’autres d’une valeur inférieure<sup>2</sup>. Les intéressés

<sup>1</sup>. Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l’article 44 § 2 (arrêts définitifs) de la [Convention européenne des droits de l’homme](#).

<sup>2</sup>. En 2012, une nouvelle loi modifia les conditions régissant les obligations par le jeu des clauses d’action collectives, permettant aux porteurs d’obligations de conclure collectivement un accord avec l’État, en décidant à la majorité renforcée. La majorité ayant été atteinte en l’espèce, grâce notamment à la participation des investisseurs institutionnels (banques et organismes de crédit), les nouvelles conditions s’imposèrent à tous les porteurs, y compris aux requérants, et ce malgré leur refus. Leurs titres furent annulés et remplacés par des nouveaux, d’une valeur nominale inférieure de 53,5 %.

soutenaient en particulier que l’échange de leurs titres, imposé par la loi n° 4050/2012, modifiant les titres d’émission ou de garantie de l’État, avait constitué une expropriation de fait ayant entraîné une privation de leur propriété ou, à titre subsidiaire, une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens. Certains requérants se plaignaient également d’avoir subi une discrimination par rapport à d’autres créanciers, notamment les grands créanciers porteurs d’obligations d’une valeur de plusieurs milliards d’euros.

La Cour a conclu à la **non-violation de l’article 1 du Protocole n° 1**. Elle a observé en particulier que cette participation forcée était une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens, au sens de l’article 1 du Protocole n° 1. L’ingérence poursuivait cependant un but d’utilité publique – le maintien de la stabilité économique et la restructuration de la dette – à un moment où la Grèce traversait une grave crise économique. La Cour a donc jugé que les requérants n’avaient pas subi de charge spéciale excessive, compte tenu notamment de la large marge d’appréciation des États en la matière et eu égard à la diminution de la valeur marchande des titres déjà affectée par la baisse de la solvabilité de l’État, lequel n’aurait probablement pas été en mesure d’honorer ses obligations découlant des clauses incluses dans les anciens titres avant l’entrée en vigueur de la nouvelle loi. La Cour a considéré aussi que les clauses d’action collective et la restructuration de la dette publique constituaient une mesure appropriée et nécessaire pour la réduction de la dette publique et la prévention de la cessation des paiements de l’État, que les investissements en obligations n’étaient pas exempts de risques et que les requérants devaient être conscients des aléas et du risque d’une éventuelle perte de valeur de leurs titres, eu égard au déficit et à l’endettement élevés de la Grèce, même avant la crise de 2009. La Cour a également conclu en l’espèce à la **non-violation de l’article 14** (interdiction de la discrimination) de la Convention **combiné avec l’article 1 du Protocole n° 1**, jugeant que la procédure d’échange n’avait pas été discriminatoire, en raison notamment de la difficulté de localiser les porteurs d’obligations de ce marché volatil, de la difficulté d’établir des critères précis de différenciation entre porteurs, du risque de mettre en péril l’ensemble de l’opération avec des conséquences désastreuses pour l’économie, et de la nécessité d’agir rapidement pour la restructuration de la dette.

## Droit à un procès équitable (article 6 de la Convention)

---

### **Adorisio et autres c. Pays-Bas**

17 mars 2015 (décision sur la recevabilité)

Cette affaire concernait la procédure accélérée par laquelle des détenteurs de titres dans SNS Reaal, groupe de bancassurance, avaient pu contester la légalité de l’expropriation de ces valeurs opérée par l’État néerlandais. SNS Reaal ayant été plongé dans les difficultés par la crise financière de 2008, le gouvernement avait décidé de protéger le secteur bancaire national et l’épargne des clients en nationalisant le groupe. Les requérants alléguaient que le délai de dix jours dont ils avaient disposé à compter de la décision du gouvernement néerlandais pour faire appel de la mesure d’expropriation avait été trop court, qu’ils n’avaient pas eu suffisamment de temps pour étudier un document établi par le ministre des Finances (reçu en fin d’après-midi, la veille de l’audience sur leur cause) et qu’ils n’avaient pu consulter que des versions incomplètes de deux rapports sur la banque et son actif<sup>3</sup>.

Après examen des griefs soulevés par les requérants, la Cour a conclu que la requête était **irrecevable**, jugeant que les contraintes de temps imposées aux détenteurs de titres lors de la procédure ayant visé à statuer sur la légalité de l’expropriation n’avaient pas injustement désavantagé les intéressés et que la restriction de leur accès aux rapports financiers sur la banque et son actif avait été nécessaire. Concernant plus particulièrement le délai de dix jours pour faire appel, la Cour a admis qu’il était

---

<sup>3</sup>. L’affaire ne portait pas sur la question de l’indemnisation. Les procédures d’indemnisation demeuraient pendantes aux Pays-Bas.



nécessaire que le gouvernement néerlandais intervînt d’urgence au niveau de SNS Reaal pour éviter d’importants dégâts à l’économie nationale. Certes très bref, le délai de dix jours pour interjeter appel n’avait pas empêché les requérants de former un recours effectif. De plus, une fois leur recours formé, les requérants avaient eu la possibilité de soumettre des documents et informations complémentaires, et ce jusqu’à la veille de l’audience. Lors de l’audience, ils avaient pu encore présenter des moyens, même s’ils ne les avaient pas soulevés précédemment. En conséquence, la Cour ne saurait considérer que le délai de dix jours imparti pour faire appel avait été court au point d’aboutir à des procédures non équitables.

## Droit au respect de la vie privée (article 8 de la Convention)

---

### McDonald c. Royaume-Uni

20 mai 2014 (arrêt)

La requérante, dont la mobilité était extrêmement limitée, se plaignait qu’une autorité locale ait réduit le montant qui lui était alloué pour ses soins hebdomadaires après avoir estimé que ses besoins nocturnes en matière d’hygiène pouvaient être couverts par la fourniture de protections d’incontinence et de draps absorbants au lieu d’une personne restant avec elle la nuit pour l’aider à utiliser les toilettes. La requérante alléguait que la décision de réduire son allocation de soins au motif qu’elle pouvait utiliser des protections d’incontinence la nuit, alors qu’elle n’était pas incontinente, avait constitué une ingérence injustifiée et disproportionnée dans l’exercice de son droit au respect de la vie privée et une grave atteinte à sa dignité.

La Cour a estimé que la décision de réduire le montant des allocations octroyées à la requérante avait constitué une ingérence dans l’exercice par celle-ci de son droit au respect de la vie privée en ce qu’elle lui imposait d’utiliser des protections d’incontinence alors qu’elle n’était en fait pas incontinente. Elle a conclu en l’espèce à la **violation de l’article 8** de la Convention s’agissant de la période comprise entre le 21 novembre 2008 et le 4 novembre 2009, jugeant que l’ingérence litigieuse n’était pas prévue par le droit interne pendant cette période. La Cour a constaté en revanche que, à partir du 4 novembre, la décision de l’autorité locale de ne plus fournir à la requérante de garde de nuit pour l’aider à faire face à ses besoins hygiéniques avait été conforme au droit interne. Elle a estimé que cette ingérence poursuivait un but légitime, à savoir le bien-être économique de l’État et l’intérêt des autres bénéficiaires de soins. La question à trancher était donc celle de savoir si l’ingérence litigieuse avait été « nécessaire dans une société démocratique ». Dans ce cadre, il fallait en particulier mettre en balance l’intérêt de la requérante avec le bien-être économique de l’État. Dans cette mise en balance, la Cour a gardé à l’esprit que les États jouissent d’une grande latitude (« une ample marge d’appréciation ») en ce qui concerne les questions de politique sociale, économique et sanitaire, en particulier lorsqu’ils doivent décider comment allouer des ressources limitées. Elle a estimé qu’il ne lui appartenait donc pas de substituer sa propre appréciation du bien fondé de la mesure litigieuse à celle des autorités nationales compétentes. À cet égard, la Cour a noté que l’autorité locale, par des révisions régulières du plan de soins, comme les juridictions nationales, dont la *Court of Appeal* et la Cour suprême, avaient mis en balance les besoins de soins de la requérante avec la responsabilité sociale de l’État consistant à assurer également le bien-être des autres bénéficiaires de soins de la communauté dans son ensemble. En conséquence, la Cour européenne a jugé que, même si la requérante se trouvait dans une situation extrêmement désagréable, l’ingérence faite dans l’exercice de son droit au respect de sa vie privée à partir du 4 novembre 2009 avait été à la fois proportionnée au but poursuivi et « nécessaire dans une société démocratique ». Elle a donc rejeté cette partie du grief, qu’elle a jugé **irrecevable**.

## Interdiction de la discrimination (article 14 de la Convention)

---

### **Valkov et autres c. Bulgarie**

25 octobre 2011 (arrêt)

Voir ci-dessus, sous « Protection de la propriété ».

### **Mamatas et autres c. Grèce**

21 juillet 2016 (arrêt<sup>4</sup>)

Voir ci-dessus, sous « Protection de la propriété ».

## Textes et documents

---

Voir notamment :

- **Actes** et **vidéo** du séminaire « **La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme en période de crise économique** » qui s'est tenu à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour le 25 janvier 2013
  - Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CDDH), **L'impact de la crise économique et des mesures d'austérité sur les droits de l'homme en Europe - Etude de faisabilité**, CDDH(2015)R84 Addendum IV, 11 décembre 2015
  - **Page Internet** du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe consacrée à l'activité thématique « **Crise économique et droits de l'homme** »
- 

**Contact pour la presse :**

Tél. : +33 (0)3 90 21 42 08

---

<sup>4</sup>. Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la [Convention](#).