



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE VAINIERI ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 15550/11 et 2 autres – voir liste en annexe)

ARRÊT

STRASBOURG

14 décembre 2023

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Vainieri et autres c. Italie,

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

Péter Paczolay, *président*,

Gilberto Felici,

Raffaele Sabato, *juges*,

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

Vu :

les requêtes dirigées contre la République italienne dont la Cour a été saisie en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») par les requérants dont les noms et renseignements figurent dans le tableau joint en annexe (« les requérants »), aux dates qui y sont indiquées,

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 les requêtes irrecevables pour le surplus,

les observations des parties,

la décision par laquelle la Cour a rejeté l'opposition du Gouvernement à l'examen des requêtes par un comité,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 novembre 2023,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. Les requêtes concernent l'application de l'article 2, alinéa 503, de la loi n° 244 de 2007 (« loi de finances ») alors que les procédures entamées par les requérants (voir tableau en annexe) étaient pendantes.

2. Les requérants partirent à la retraite entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} décembre 2004 (voir tableau en annexe). Ils sont tous inscrits au « Fond Volo », la caisse de prévoyance des employés de compagnies aériennes. Lors du départ à la retraite, les requérants avaient choisi de percevoir la liquidation d'une part de leur retraite par le versement immédiat d'un capital, le restant devant être versé chaque mois.

3. À des dates différentes (voir tableau en annexe), ils entamèrent des procédures contre l'Institut National de Sécurité Sociale (« INPS ») pour obtenir la réévaluation du capital obtenu au sens de la loi n° 1338 de 1962 sur la base des coefficients fixés par les décrets ministériels n°s 192 de 1981 (« D.M. de 1981 ») et 61 de 2003 (« D.M. de 2003 »), plus favorables par rapport à ceux utilisés par l'INPS. L'INPS s'opposa à cette thèse en soutenant l'application des critères qu'elle avait elle-même élaborés.

4. Selon la jurisprudence majoritaire des juridictions du fond et les arrêts n°s 7132 de 2007 et 22049 de 2008 de la Cour de cassation, les critères ne pouvaient pas être établis par l'INPS de manière autonome mais ils devaient

se fonder sur des normes de nature au moins réglementaires. Faute de critères spécifiquement prévus par le « Fond Volo », il y avait lieu de se référer à ceux prévus par les D.M. de 1981 et de 2003.

5. Lorsque les procédures litigieuses étaient pendantes à différents niveaux de juridiction, le législateur adopta la loi de finances dont l'article 2, alinéa 503, prévoyait l'application des « coefficients INPS ».

6. En 2009, les Chambres Réunies de la Cour de cassation estimèrent que cette disposition s'appliquait rétroactivement aux retraites versées avant le 1^{er} juillet 1997 (arrêts, n^{os} 22154, 22155, 22156 et 22157 de 2009). Par ailleurs, elles retinrent applicables aux retraites versées à compter du 1^{er} juillet 1997 les coefficients indiqués dans le Décret Royal n^o 1403 de 1922 (« D.R. de 1922 »). Ces derniers étaient inférieurs à ceux prévus par le D.M. de 1981.

7. Ensuite, par son arrêt n^o 11907 de 2014, les Chambres Réunies de la Cour de cassation élargirent la portée rétroactive de l'article à la totalité des retraites des bénéficiaires du « Fond Volo ». De plus, elles ajoutèrent qu'elles ne pouvaient pas trancher la question concernant l'applicabilité du D.M. de 1981 ou du D.R. de 1922 en raison du fait qu'en tout état de cause la loi de 2007 avait prévu l'application des « critères INPS ».

8. Les demandes des requérants furent rejetées par les juridictions internes en application de la loi de 2007 (voir tableau en annexe).

9. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants estiment que l'adoption de la loi de finances a modifié l'issue des procédures qu'ils avaient entamées.

APPRÉCIATION DE LA COUR

I. JONCTION DES REQUÊTES

10. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge opportun de les examiner ensemble dans un arrêt unique.

II. LOCUS STANDI

11. À la suite du décès de certains requérants, leurs héritiers ont informé la Cour de leur intention de maintenir les requêtes. Le Gouvernement ne s'est pas opposé à ces demandes. Eu égard aux liens familiaux et juridiques des intéressés avec leurs auteurs et à leur intérêt légitime à poursuivre la procédure, la Cour accepte que les héritiers des requérants décédés poursuivent l'instance (*Janowiec et autres c. Russie* [GC], n^{os} 55508/07 et 29520/09, § 101, CEDH 2013). Elle continuera donc à traiter ces requêtes, conformément à la demande des héritiers (voir tableau en annexe). Pour des raisons d'ordre pratique, la Cour continuera cependant à désigner M. G. Vasintoni et M. G. Bonometti comme « les requérants ».

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

12. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas subi de préjudice important et que les requêtes doivent donc être rejetées en vertu de l'article 35 § 3 b) de la Convention en raison du fait que la Cour de cassation en 2009 avait considéré inapplicables les critères invoqués par les requérants, et ce même en l'absence de la loi de finances.

13. La Cour considère que l'exception est étroitement liée à la substance du grief et qu'il y a lieu de la joindre au fond. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

14. 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, 3 novembre 2022, *D'Amico c. Italie*, n° 46586/14, 17 février 2022, et *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France* [GC], n^{os} 24846/94 et 9 autres, CEDH 1999-VII.

15. Le Gouvernement considère, tout d'abord, que la loi de finances n'a pas influencé l'issue des procédures auxquelles les requérants étaient parties et ce car : a) selon les arrêts de 2009 des Chambres Réunies de la Cour de cassation en l'absence de la loi litigieuse les requérants n'auraient pas obtenu des sommes calculées sur la base des critères fixés par le D.R. de 1922 ; b) compte tenu du fait que ces critères sont moins favorables que ceux prévus par le D.M. de 1981 et que ceux prévus par l'INPS, en validant ces derniers la loi de finances a permis aux requérants d'obtenir des sommes plus importantes ; c) avant la promulgation de la loi de finances il n'y avait pas une jurisprudence bien établie en faveur des requérants et, par conséquent, il n'y aurait pas eu en l'espèce une atteinte à la protection de droits auparavant reconnus par le droit interne ; d) la loi de finances même avait fait l'objet d'un conflit de jurisprudence.

16. La Cour n'est pas convaincue par ces arguments. En premier lieu, l'existence d'une interférence n'est pas en question car, comme souligné par les requérants, en l'espèce, les juridictions internes ont tranché les litiges sur le seul fondement de la loi de finances (voir, en tout état de cause, *Anagnostopoulos et autres c. Grèce*, n° 39374/98, § 21, CEDH 2000-XI).

17. En outre, avant la promulgation de la loi de finances la seule question faisant l'objet du débat jurisprudentiel était celle de savoir si les critères à adopter devaient avoir un fondement normatif au moins de nature réglementaire (par exemple, par un décret ministériel tel que le D.M. de 1981) ou si un simple acte administratif de l'INPS pouvait suffire. Sur ce point, la jurisprudence interne majoritaire a souscrit à la première option. Cela a été ultérieurement confirmé après la promulgation de la loi de finances par les arrêts des Chambres Réunies de la Cour de cassation de 2009 et de 2014. À

cet égard, le Gouvernement admet qu'un des buts de la loi de finances était celui de valider rétroactivement la pratique administrative de l'INPS. Ainsi, à l'époque, le différend ne concernait aucunement le choix entre les critères découlant de deux différentes normes de nature réglementaire – le D.M. de 1981 et le D.R. de 1922. Cela est par ailleurs confirmé, comme les requérants l'ont bien souligné, par le fait qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi de finances, de la jurisprudence de la Cour de cassation (voir Chambre Réunies de 2014) et des observations du Gouvernement, que le but de l'intervention était la protection de l'équilibre financier du « Fond Volo ». Ainsi, la Cour ne voit pas comment le législateur aurait pu intervenir afin de sauvegarder l'intérêt financier du « Fond Volo » tout en validant des critères plus favorables aux requérants (voir paragraphes 6 et 15 ci-dessus).

18. Le fait qu'à la suite de la promulgation de la loi de finances la Cour de cassation ait opéré en 2009 un revirement de jurisprudence, en excluant l'application du D.M. de 1981 en faveur du D.R. de 1922, est sans pertinence pour l'examen du fond du grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention. Et ce, non seulement en raison du fait que la Cour de cassation a ensuite remis en question cette approche en saisissant sur ce point les Chambre Réunies (voir paragraphe 7 ci-dessus), mais surtout en raison de ce que la loi a eu pour effet de trancher définitivement l'issue des litiges en cours, auxquels l'État était partie, validant ainsi la position de ce dernier au détriment des requérants (voir *D'Amico*, précité, § 34).

19. Enfin, quant au fait qu'il n'y avait pas une jurisprudence bien établie en faveur des requérants avant la promulgation de loi de finances, la Cour note que le droit à la protection contre l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige ne présuppose pas l'existence préalable d'un droit ayant une base suffisamment solide en droit interne (voir, à propos du conflit de jurisprudence quant à la reconnaissance en droit interne des prétentions formulées par les requérants, *D'Amico*, précité, § 36).

20. Ainsi, l'intervention de la loi litigieuse a fait obstacle à ce que les juridictions internes puissent se prononcer sur les arguments avancés par les requérants. Partant, la Cour considère que cette intervention, destinée à sécuriser l'issue de la procédure, constitue bien une ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice.

21. Ensuite, le Gouvernement estime que l'ingérence repose sur des motifs impérieux d'intérêt général. Plus en particulier, il estime que la loi visait, d'une part, à protéger l'intérêt financier du « Fond Volo » et, d'autre part, compte tenu des incertitudes jurisprudentielles existantes sur le point, à clarifier le fondement normatif des critères applicables aux fins de la réévaluation du capital obtenu par les requérants comme liquidation immédiate d'une part de leur retraite.

22. Les requérants contestent ces thèses.

23. La Cour estime que les raisons avancées par le Gouvernement ne suffisent pas à justifier l'intervention législative en l'espèce.

24. Quant à l'intérêt financier du « Fond Volo », la Cour a jugé à plusieurs reprises que le seul intérêt financier de l'État ne permet en principe pas de justifier une intervention rétroactive du législateur (*Vegotex International S.A.*, précité, § 103). Le Gouvernement n'a pas non plus soutenu que l'impact de la jurisprudence litigieuse de la Cour de cassation aurait été d'une ampleur telle qu'elle aurait pu mettre en péril l'équilibre financier de l'État (voir *ibidem*, précité, § 103).

25. S'agissant des incertitudes jurisprudentielles au moment de la promulgation de la loi de finances, la Cour de cassation avait clairement identifié la solution au litige entre les retraités et l'INPS. Suite à son arrêt de 2007 et avant les arrêts de 2009 des Chambres Réunies, les juridictions du fond s'étaient conformées à cette jurisprudence (voir Cour de cassation, ordonnance n° 14072 de 2010). Il est vrai que les coefficients auxquels la loi de 1962 faisait référence n'existaient pas encore au moment de l'intervention législative de 2007 et que la Cour a admis que, dans des circonstances exceptionnelles, une intervention rétroactive du législateur puisse être justifiée, en vue notamment d'interpréter ou de clarifier une disposition législative plus ancienne, de combler un vide juridique (*Vegotex International S.A.*, précité, § 107). Toutefois, la Cour se doit de souligner que la lacune normative n'était pas due à une mauvaise rédaction de la loi, mais au fait que le Gouvernement n'avait pas fixé les critères spécifiques en application de ladite loi pour le « Fond Volo ». L'intervention du législateur en 2007 ne visait pas à combler cette lacune mais tendait à modifier la base légale des critères en attribuant à l'INPS le pouvoir de les établir autonomement. La Cour ne constate pas non plus l'existence d'autres motifs (voir, *ibidem*, §§ 104-107) qui, lus à la lumière des critères rappelés par l'arrêt *Vegotex International S.A.* (précité, § 108), auraient pu justifier l'intervention litigieuse.

26. Partant, la Cour rejette l'exception du Gouvernement et estime qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

27. Les requérants estiment que l'intervention du législateur leur a causé des dommages moraux et matériels pour lesquels ils demandent réparation. Ils demandent également le remboursement des frais et dépens.

28. Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations.

29. En ce qui concerne le dommage matériel, la Cour note qu'à l'époque des faits la jurisprudence majoritaire reconnaissait qu'en l'absence de l'intervention législative les critères à adopter devaient avoir un fondement normatif au moins de nature réglementaire (par exemple, par un décret ministériel). En revanche, quant à la question distincte de l'identification des

critères applicables à la place des « critères INPS », si dans un premier temps la jurisprudence avait opté pour les critères du D.M. 1981, ensuite, par les arrêts de 2009, les Chambres Réunies de la Cour de cassation avaient estimé applicables les critères prévus par le D.R. de 1922. Cette approche avait finalement été remise en question par deux ordonnances de 2010 et 2013 par lesquelles la Cour de cassation avait porté cette question devant les Chambres Réunies. Par un arrêt de 2014, ces dernières estimèrent qu'elles ne pouvaient pas trancher ladite question car la loi de 2007 avait prévu l'application des « critères INPS » (voir paragraphe 7 ci-dessus).

30. Par conséquent, compte tenu des circonstances spécifique de l'espèce et, notamment, de l'incertitude jurisprudentielle mentionnée ci-dessus, statuant en équité, la Cour alloue aux requérants les montants indiqués dans le tableau en annexe pour la perte de chance (*Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres*, précité, § 79, et *D'Amico*, précité, § 45).

31. Quant au dommage moral, la Cour, statuant en équité, octroie à chaque requérant 2 400 euros (EUR), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme (voir *D'Amico*, précité, § 45).

32. Enfin, quant au frais et dépens, compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour juge raisonnable d'allouer aux requérants 3 000 EUR par requête tous frais confondus, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt par les requérants.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Décide* de joindre les requêtes ;
2. *Dit* que les héritiers des requérants décédés qui en ont manifesté le souhait ont qualité pour poursuivre la présente procédure à leur place (voir tableau en annexe) ;
3. *Joint au fond* l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement et la *rejette* ;
4. *Déclare* les requêtes recevables ;
5. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
6. *Dit*,
 - a) que l'État défendeur doit verser, dans un délai de trois mois,
 - i. les sommes indiquées dans le tableau joint en annexe à chaque requérant, pour dommage matériel;
 - ii. 2 400 EUR (deux mille quatre cents euros) à chaque requérant, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, pour dommage moral ;

ARRÊT VAINIERI ET AUTRES c. ITALIE

- iii. 3 000 EUR (trois mille euros) par requête, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme par les requérants à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

7. *Rejette* le surplus de la demande de satisfaction équitable.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 14 décembre 2023, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Liv Tigerstedt
Greffière adjointe

Péter Paczolay
Président

ARRÊT VAINIERI ET AUTRES c. ITALIE

APPENDIX

No.	Requête n° Nom de l'affaire Date d'introduction	Nom du requérant Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Nom du représentant Ville	Objet de l'affaire au niveau interne	Procédure interne	Montant alloué par requérant pour dommage matériel	Montant alloué par requérant pour dommage moral	Montant alloué par requête pour frais et dépens
1.	15550/11 Vainieri c. Italie 28/12/2010	Giuseppe VAINIERI 1949 Roma italien	Paolo BOER Rome	Le requérant partit à la retraite le 1 ^{er} décembre 2004 et entama une procédure contre l'INPS pour obtenir la réévaluation de la partie capital de sa retraite sur la base des coefficients du D.M. de 2003	Le tribunal rejeta la demande en raison de l'application de la loi de finances. Cette décision fut confirmée en appel.	44 098 EUR	2 400 EUR	3 000 EUR
2.	15397/12 Vasintoni c. Italie 09/03/2012	Sergio VASINTONI 1943 ROME italien Décédé en 2018 Héritiers: Marcella CONTE 1937 Andrea VASINTONI 1969 Riccardo VASINTONI 1973	Roberto CARLINO Rome	Le requérant partit à la retraite le 1 ^{er} décembre 1999 et entama une procédure contre l'INPS pour obtenir la réévaluation de la partie capital de sa retraite sur la base des coefficients du D.M. de 2003	La cour d'appel rejeta la demande du requérant en raison de l'application de la loi de finances.	63 782 EUR	2 400 EUR	3 000 EUR
3.	60648/16 Bonometti et autres c. Italie 11/10/2016	Giancarlo BONOMETTI 1936 Rome italien	Anton Giulio LANA Rome	Les requérants partirent à la retraite entre le 1 ^{er} janvier 1996 et 1 ^{er} juin 1997 et entamèrent une procédure	La Cour de cassation rejeta leur demande en raison de	Héritiers de M. Bonometti: 70 610 EUR	2 400 EUR	3 000 EUR

ARRÊT VAINIERI ET AUTRES c. ITALIE

No.	Requête n° Nom de l'affaire Date d'introduction	Nom du requérant Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Nom du représentant Ville	Objet de l'affaire au niveau interne	Procédure interne	Montant alloué par requérant pour dommage matériel	Montant alloué par requérant pour dommage moral	Montant alloué par requête pour frais et dépens
		<p>Décédé en 2023 Héritiers: Giuseppina PINACCI 1940 Federica BONOMETTI 1968 Stefano BONOMETTI 1968 Francesca BONOMETTI 1972</p> <p>Giovanni ERBA 1947 Rome italien</p> <p>Andrea GARIUP 1942 Rome italien</p> <p>Lucio PERILLO 1941 Rome italien</p>		contre l'INPS pour obtenir la réévaluation de la partie capital de leur retraite sur la base des coefficients du D.M. de 1981.	l'application de la loi de finances.	<p>M. Erba: 53 552 EUR</p> <p>M. Gariup: 79 810 EUR</p> <p>M. Perrillo: 62 896 EUR</p>		