



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE ALBANESE ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 38583/13)

ARRÊT

STRASBOURG

25 avril 2024

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

En l'affaire Albanese 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 :

la requête (n° 38583/13) contre la République italienne et dont 63 ressortissants de cet État (la liste des requérants et les précisions pertinentes figurent dans le tableau joint en annexe) (« les requérants »), représentés par M^{es} A. Saccucci, avocat à Rome, et B. Guaraldi, avocat à Finale d'Émilie, ont saisi la Cour le 8 mai 2013 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, les griefs tirés de l'article 6 § 1 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

les observations des parties,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 2 avril 2024,

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

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne l'application de l'article 1, alinéa 207, de la loi n° 266 de 2005 (« la loi de finances ») alors que la procédure entamée par les requérants était pendante.

2. Les requérants, employés de la ville de Reggio d'Émilie, bénéficiaient d'une rémunération accessoire à titre de mesure d'incitation pour leur travail sur des projets municipaux aux termes de l'article 18, alinéa 1, de la loi n° 109 de 1994. Plafonnée à 1,5% du montant prévu par les appels d'offres, cette rémunération était partagée par tous les employés concernés et rentrait dans la base de calcul des cotisations de sécurité sociale, dont une partie à la charge des employés et l'autre de l'employeur.

3. Jusqu'au début de 1999, la municipalité détermina et paya la rémunération accessoire aux requérants déduisant les seules cotisations de sécurité sociale à la charge des employés. Les cotisations à la charge de l'administration restaient donc hors du plafond maximal de 1,5 % fixé par la loi.

4. A partir de juin 1999, en application du nouveau règlement adopté par la municipalité le 28 avril 1999, les intéressés commencèrent à percevoir la rémunération accessoire diminuée aussi des montants des cotisations à charge de la mairie, laquelle leur demanda la restitution des cotisations-employeur payées pour les années précédentes.

5. Le 6 avril 2000, les requérants saisirent le tribunal de Reggio d'Émilie qui, par un jugement du 30 octobre 2003, fit droit à leur demande ordonnant à la municipalité de payer la rémunération accessoire sans déduire les cotisations-employeur.

6. Entre-temps, l'article 3, alinéa 29, de la loi n° 350 de 2003 introduisit une nouvelle réglementation applicable aux seules administrations locales qui releva le montant maximal du traitement accessoire à 2 % brut comprenant aussi les cotisations-employeur.

7. Par la suite, l'article 1, alinéa 207, de la loi n° 266 du 23 décembre 2005 (« la loi de finances ») établit ce qui suit :

« (...) l'article 18, alinéa 1, de la loi n° 109 de 1994 (...) doit être interprété comme comprenant aussi les cotisations de sécurité sociale à la charge de l'administration ».

8. Enfin, le décret législatif n° 163 de 2006 abrogea l'article 18 de la loi n° 109 de 1994 et introduisit une nouvelle prévision qui fixa le montant maximal à 2 % brut comprenant aussi les cotisations-employeur.

9. Saisie par la municipalité, dans un arrêt du 2 juillet 2008, la cour d'appel de Bologne confirma la décision de première instance en affirmant que les lois n°s 350 de 2003 et 266 de 2005 n'avaient aucun effet rétroactif.

10. Par arrêt de 8 novembre 2012, la Cour de cassation accueillit le pourvoi de la municipalité et, en application de l'article 1, alinéa 207, de la loi de finances, rejeta les demandes de requérants.

11. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants estiment que l'adoption de la loi de finances a modifié l'issue de la procédure qu'ils avaient entamée et a porté une atteinte disproportionnée au respect de leurs biens.

APPRÉCIATION DE LA COUR

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

12. 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.

13. 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.

14. Le Gouvernement soutient tout d'abord que, avant la promulgation de la loi de finances, il n'y avait pas une jurisprudence bien établie en faveur des requérants. Il affirme, en outre, que l'interprétation adoptée par ladite loi était la plus conforme aux intentions initiales du législateur et était suivie par la plupart des administrations publiques. Il note enfin que l'interprétation litigieuse avait été appliquée également au sujet d'autres mesures d'incitation similaires (prévues pour les employés chargés de la récupération des impôts non payées et de la collecte de données statistiques).

15. La Cour note, en premier lieu, que l'existence d'une interférence n'est pas en question car la Cour de cassation a tranché le litige sur le seul fondement de la loi de finances (voir paragraphe 10 ci-dessus).

16. Quant au fait qu'il n'y avait pas une jurisprudence bien établie en faveur des requérants avant la promulgation de la loi litigieuse, la Cour rappelle 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 *D'Amico*, précité, § 36).

17. Pour ce qui est des autres arguments du Gouvernement, la Cour les considère non pertinents au vu de ce que l'intervention de la loi de finances a fait obstacle à ce que les juridictions internes puissent se prononcer sur l'interprétation de l'article 18, alinéa 1, de la loi n^o 109 de 1994. Elle a donc eu pour effet de trancher définitivement l'issue des litiges en cours, validant la position de la municipalité au détriment des requérants (voir *D'Amico*, précité, § 34).

18. 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.

19. Ensuite, le Gouvernement estime que l'ingérence repose sur des motifs impérieux d'intérêt général, notamment la protection des intérêts financiers de l'administration, la solution d'une incertitude jurisprudentielle et l'élimination d'une disparité de traitement par rapport aux bénéficiaires de rémunérations accessoires similaires à celle perçue par les requérants.

20. La Cour estime que ces raisons ne suffisent pas à justifier l'intervention législative en l'espèce.

21. Quant à l'intérêt financier de l'administration, la Cour a jugé à plusieurs reprises qu'il ne permet en principe pas de justifier une intervention rétroactive du législateur (*Vegotex International S.A.*, précité, § 103). Le Gouvernement n'a d'ailleurs pas soutenu que l'impact de l'interprétation adoptée par les juridictions du fond aurait été d'une ampleur telle qu'elle aurait pu mettre en péril l'équilibre financier de l'État (*ibidem*).

22. S'agissant ensuite de l'objectif de mettre fin à un conflit de jurisprudence, 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 ou de neutraliser les effets d'une jurisprudence nouvelle (*Vegotex International S.A.*, précité, § 107).

23. En l'espèce, il ressort des observations des parties que, avant l'adoption de la loi des finances, les seules juridictions du fond qui s'étaient prononcée en la matière avaient interprété l'article 18 de la loi n° 109 de 1994 en faveur des employés et que la Cour de cassation n'était pas encore intervenue.

24. Dans pareilles circonstances, la Cour ne discerne aucun conflit de jurisprudence pouvant justifier une intervention législative. Au demeurant, il appartient à la Cour de cassation de régler les conflits de ce genre (voir *D'Amico*, précité, § 36, et *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres*, précité, § 59).

25. En outre, contrairement aux faits dans l'affaire *Vegotex International S.A.* (précité), en l'espèce les requérants n'ont pas essayé de se prévaloir d'un vide juridique manifeste ou d'un revirement jurisprudentiel, mais simplement tenté d'obtenir le maintien du régime que la municipalité de Reggio d'Émilie leur avait initialement appliqué (paragraphe 3 ci-dessus ; voir *D'Amico*, précité, § 39).

26. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel l'intervention en question serait justifiée par l'objectif d'éviter toute discrimination entre les bénéficiaires de la rémunération accessoire en cause et les bénéficiaires d'autres formes de traitement similaires, la Cour reconnaît que ceci peut en principe être considéré un objectif d'intérêt général. Cependant, elle estime que cet argument ne saurait l'emporter sur les risques inhérents à l'adoption d'une législation rétroactive qui a pour effet d'influer de manière décisive sur l'issue d'un litige pendant auquel l'État était partie (voir *D'Amico*, précité, § 38, et *Arras et autres c. Italie*, n° 17972/07, § 49, 14 février 2012).

Elle note, d'une part, que les autres rémunérations citées par le Gouvernement concernent des secteurs d'activité tout à fait différents (voir paragraphe 14 ci-dessus) ; d'ailleurs, le Gouvernement n'a fourni aucune information sur les montants et les modalités de calcul de ceux-ci, ce qui ne permet pas de considérer qu'il y ait eu discrimination face à des situations similaires.

D'autre part, les modifications du traitement accessoire adoptées, sans effet rétroactif, par la loi n° 350 de 2003 puis par le décret législatif n° 163 de 2006 (voir paragraphes 6 et 8 ci-dessus) auraient permis de faire face en large partie aux exigences indiquées par le Gouvernement sans influencer sur les procédures en cours (voir *D'Amico*, précité, § 40).

27. Compte tenu de ces circonstances, la Cour estime que le Gouvernement n'a pas suffisamment démontré l'existence de circonstances exceptionnelles qui, lues à la lumière des critères rappelés par l'arrêt *Vegotex International S.A.* (précité, § 108), auraient pu justifier l'intervention litigieuse.

28. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

29. Les requérants se plaignent aussi d'une atteinte à leur droit au respect de leur biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

30. Les principes généraux à cet égard ont été résumés dans les affaires *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. et autres c. Italie*, n°s 48357/07 et 3 autres, §§ 98-104, 24 juin 2014, et *Stefanetti et autres c. Italie*, n°s 21838/10 et 7 autres, §§ 48-52, 15 avril 2014.

31. La Cour n'estime pas nécessaire de déterminer si les requérants étaient titulaires d'un bien ou d'une espérance légitime suffisamment établie appelant la protection de l'article 1 du Protocole n° 1, le grief étant en tout cas irrecevable pour les motifs suivants.

32. La Cour a déjà reconnu qu'une disposition rétroactive qui constituait une ingérence législative contraire à l'article 6 § 1 était néanmoins conforme au principe de légalité (voir *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. et autres*, précité, § 104 et jurisprudence y citée). Elle ne voit aucune raison de s'écarter de cette conclusion en l'espèce.

33. Quant au but poursuivi par l'État, la Cour rappelle que les autorités nationales sont les mieux placées pour déterminer ce qui est d'utilité publique et qu'elles jouissent d'une certaine marge d'appréciation. Elle a déjà reconnu que la poursuite d'un but qui ne constitue pas un motif impérieux d'intérêt général justifiant une ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice peut néanmoins être considéré un but légitime au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, par exemple, *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. et autres*, précité, § 105, et *Maggio et autres c. Italie*, n°s 46286/09 et 4 autres, § 60, 31 mai 2011).

34. Compte tenu du fait que l'intervention législative concernait une rétribution accessoire accordée aux employés à titre d'incitation, la Cour estime que la marge d'appréciation en l'espèce était particulièrement ample (voir, *mutatis mutandis*, *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. et autres*, précité, §§ 103-105).

35. La Cour accepte donc que la loi de finances poursuivait, par son article 1, alinéa 207, l'objectif d'utilité publique de garantir la viabilité et la solidité des comptes des administrations locales, ainsi que d'assurer l'application d'un régime de cotisations uniforme aux formes d'incitation similaires.

36. Elle note, en outre, que la disposition litigieuse n'a pas affecté le montant du salaire de base perçu par les requérants et que, selon leurs propres allégations, l'impact sur leur rémunération accessoire n'a pas dépassé 50 %. Elle estime donc que les requérants n'ont pas dû supporter une charge disproportionnée et excessive en conséquence.

37. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

38. Les requérants demandent l'octroi des montants indiqués dans le tableau joint en annexe au titre du dommage matériel, 20 000 euros (EUR) chacun pour préjudice moral et EUR 86 022,57 conjointement pour les frais et dépens engagés devant la Cour. Leurs représentants affirment que ces frais seront payés par les requérants en cas de gain de cause et demandent donc que toute somme octroyée à ce titre leur soit versée directement.

39. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

40. En ce qui concerne le dommage matériel, la Cour a constaté qu'à l'époque des faits il n'y avait pas une jurisprudence bien établie en faveur des requérants (voir paragraphes 16, 23 et 24 ci-dessus). Compte tenu de cette circonstance, statuant en équité, la Cour alloue 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).

41. En outre, elle octroie à chaque requérant 900 euros (EUR) pour préjudice moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

42. Enfin, quant au frais et dépens, la Cour rappelle qu'un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. La réalité des honoraires d'un représentant est établie si le requérant les a payés ou doit les payer (voir *Merabishvili c. Géorgie* [GC], n° 72508/13, §§ 370-371, 28 novembre 2017). En l'espèce, les avocats de requérants n'ont produit aucun document attestant de l'engagement de leurs clients à payer les honoraires indiqués (voir, *a contrario*, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], n° 30696/09, § 414, CEDH 2011). La Cour rejette donc la demande formulée à ce titre.

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

1. *Déclare* le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention recevable et le surplus de la requête irrecevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser aux requérants, dans un délai de trois mois, les sommes indiquées dans le tableau joint en annexe, plus tout montant pouvant être dû sur ces sommes à titre d'impôt par les requérants ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces 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 ;
4. *Rejette* le surplus de la demande de satisfaction équitable.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 25 avril 2024, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Liv Tigerstedt
Greffière adjointe

Péter Paczolay
Président

ANNEXE

N°	Prénom NOM	Année de naissance	Lieu de résidence	Montant demandé par requérant pour dommage matériel (en euros)	Montant alloué par requérant pour dommage matériel (en euros) ¹	Montant alloué par requérant pour dommage moral (en euros) ²
1.	Paolo ALBANESE	1964	Reggio d'Émilie	3 401,38	510	900
2.	Enrica BAGNI	1955	Reggio d'Émilie	2 998,46	450	900
3.	Annarosa BELLELLI	1953	Reggio d'Émilie	16 285,43	2 440	900
4.	Furio BELLELLI	1968	Reggio d'Émilie	5 145,40	770	900
5.	Giuseppe BELTRAMI	1960	Correggio	7 574,10	1 140	900
6.	Luca BERTOLINI	1966	Reggio d'Émilie	8 272,96	1 240	900
7.	Luciano BIANCHI	1949	Reggio d'Émilie	9 712,92	1 460	900
8.	Antonella BIGI	1964	Reggio d'Émilie	5 285,59	790	900
9.	Claudio BIGLIARDI	1955	San Polo d'Enza	5 345,86	800	900
10.	Maria Grazia BOMBARDA	1959	Reggio d'Émilie	4 129,92	620	900
11.	Cristina BONDAVALLI	1973	Reggio d'Émilie	5 710,02	860	900
12.	Paolo BORCIANI	1944	Reggio d'Émilie	15 383,35	2 310	900
13.	Silvano BROGLIA	1947	Reggio d'Émilie	8 408,29	1 260	900
14.	Cristian CABASSI	1972	Reggio d'Émilie	3 213,34	480	900
15.	Vincenzo CABASSI	1941	Reggio d'Émilie	2 866,53	430	900
16.	Claudio CAMPARI	1956	Reggio d'Émilie	7 330,09	1 100	900
17.	Rossana CAPILUPPI	1970	Santa Vittoria di Gualtieri	8 435,30	1 270	900
18.	Cristina CARPI	1962	Reggio d'Émilie	3 147,95	470	900
19.	Giacomo CASARINI	1960	Reggio d'Émilie	1 613,48	240	900
20.	Giulio CASELLI	1946	Reggio d'Émilie	1 124,19	170	900
21.	Moreno CASTAGNOLI	1953	Ligonchio	4 380,64	660	900
22.	Giuliana CATTANI	1962	Reggio d'Émilie	9 574,92	1 440	900
23.	Aldo CAVATORTI	1951	Campegine	9 019,27	1 350	900
24.	Stefania COLLI	1958	Vezzano sul Crostolo	2 904,95	440	900
25.	Deanna DAVOLI	1950	Reggio d'Émilie	3 121,71	470	900
26.	Marco DEL BIANCO	1958	Reggio d'Émilie	5 721,27	860	900
27.	Gianni FABBI	1949	Reggio d'Émilie	3 167,99	480	900
28.	Paride FERRETTI	1950	Reggio d'Émilie	4 342,29	650	900
29.	Stefano FONTANILI	1960	Castelnovo ne' Monti	9 016,89	1 350	900
30.	Angelo FORNACIARI	1959	Reggio d'Émilie	8 749,25	1 310	900
31.	Marcello GALLINGANI	1959	Scandiano	9 353,96	1 400	900
32.	Vandino GASPARINI	1947	Reggio d'Émilie	13 164,35	1 970	900
33.	Erasmo INCERTI	1946	Reggio d'Émilie	4 779,71	720	900
34.	Mirco LANZONI	1957	Reggio d'Émilie	9 306,06	1 400	900
35.	Pietro LANZONI	1947	Reggio d'Émilie	3 988,33	600	900
36.	William LEURATTI	1968	Albinea	2 996,16	450	900
37.	Gloria LUPPI	1961	Reggio d'Émilie	5 702,75	860	900

¹ Plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la partie requérante.² Plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la partie requérante.

ARRÊT ALBANESE ET AUTRES c. ITALIE

N°	Prénom NOM	Année de naissance	Lieu de résidence	Montant demandé par requérant pour dommage matériel (en euros)	Montant alloué par requérant pour dommage matériel (en euros) ¹	Montant alloué par requérant pour dommage moral (en euros) ²
38.	Renata MAININI	1960	Reggio d'Émilie	4 747,58	710	900
39.	Mauro MARMIROLI	1954	Reggio d'Émilie	1 917,29	290	900
40.	Brunella MAZZIERI	1962	Reggio d'Émilie	3 327,13	500	900
41.	Daniele MONCIGOLI	1950	Reggio d'Émilie	12 279,29	1 840	900
42.	Daniela MORDACCI	1964	Reggio d'Émilie	6 690,12	1 000	900
43.	Carlotta MORINI	1967	Reggio d'Émilie	6 868,35	1 030	900
44.	Roberto MORISI	1969	Sorbolo	3 193,66	480	900
45.	Bruno OLIVI	1945	Reggio d'Émilie	1 354,49	200	900
46.	Maurizio PARADISI	1962	Reggio d'Émilie	4 446,75	670	900
47.	Maria Beatrice PERUZZI	1957	Reggio d'Émilie	3 334,74	500	900
48.	Antonio PIRELLI	1954	Reggio d'Émilie	5 971,73	900	900
49.	William PISTELLI	1952	Casina	7 239,89	1 090	900
50.	Daniela PIVETTI	1964	Reggio d'Émilie	4 642,62	700	900
51.	Sereno PRODI	1951	Reggio d'Émilie	2 769,49	420	900
52.	Annalisa RINALDI	1968	Reggio d'Émilie	1 620,17	240	900
53.	Giampaolo ROMEI	1964	San Giovanni di Novellara	3 935,40	590	900
54.	Giuliano RONZONI	1954	Bagnolo in Piano	4 322,97	650	900
55.	Maura ROVACCHI	1955	Reggio d'Émilie	7 280,11	1 090	900
56.	Agostino SANDROLINI	1950	Cavriago	2 461,24	370	900
57.	Anna SASSI	1959	Reggio d'Émilie	5 737,24	860	900
58.	Alessandra SEDEZZARI	1958	Reggio d'Émilie	969,75	150	900
59.	Maria Pia TEREZIANI	1965	Reggio d'Émilie	5 519,89	830	900
60.	Concetta TINELLI	1967	Reggio d'Émilie	1 658,71	250	900
61.	Annamaria TONDELLI	1967	Reggio d'Émilie	8 464,52	1 270	900
62.	Giovanna VELLANI	1963	Reggio d'Émilie	4 976,11	750	900
63.	Domenico VIZZARI	1949	Reggio d'Émilie	3 940,96	590	900