



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MARINO ET COLACIONE c. ITALIE

(*Requêtes n°os 45869/08 et 47348/08*)

ARRÊT

STRASBOURG

13 mai 2014

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

En l'affaire Marino et Colacione c. Italie,

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

András Sajó, *président*,

Helen Keller,

Egidijus Kūris, *juges*,

et de Abel Campos, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 15 avril 2014,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 45869/08 et 47348 /08) dirigées contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet Etat, MM. Antonio Marino et Salvatore Colacione (« les requérants »), ont saisi la Cour le 24 septembre 2008 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants ont été représentés par M^e N. Raffaelli, avocat à Catanzaro. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} E. Spatafora.

3. Le 25 janvier 2010, les requêtes ont été communiquées au Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Les requérants étaient employés par la Province de Catanzaro et exerçaient des fonctions relevant du personnel des écoles (assistants administratifs, collaborateurs, assistants techniques et responsables administratifs dans les écoles : le « personnel ATA »). Ils avaient droit à un salaire de base, assorti d'indemnités accessoires.

5. Suite au transfert du personnel de la fonction publique territoriale vers la fonction publique de l'Etat, prévu par la loi n^o 124 du 3 mai 1999, les requérants furent employés, à partir du 31 décembre 1999, par le ministère de l'Education Nationale (« le ministère »). Les employés déjà en poste dudit ministère, exerçant les mêmes fonctions que les requérants, avaient droit à un traitement de base progressif selon l'ancienneté de service.

6. Selon l'article 8 de la loi n° 124 susmentionnée, l'ancienneté de service acquise par les requérants auprès des collectivités locales devait être reconnue à toutes fins juridiques et économiques. Toutefois, le ministère attribua aux requérants une ancienneté fictive, en transformant la rétribution de base perçue des collectivités locales à la date du 31 décembre 1999 en années d'ancienneté et, au mépris du contrat collectif national de l'Ecole, il calcula leur traitement pécuniaire sans tenir compte de leur ancienneté de service réelle, acquise jusqu'à cette date. En outre, en transformant la rétribution de base en années d'ancienneté fictive, le ministère enleva des dernières fiches de paie des requérants tous les éléments indemnitaire dont leurs salaires étaient régulièrement assortis jusqu'au 31 décembre 1999.

7. Les requérants saisirent le tribunal de Catanzaro afin d'obtenir la reconnaissance juridique et économique de l'ancienneté acquise auprès de leurs employeurs locaux d'origine et, en conséquence, le versement de la différence de rétribution née à partir du 1^{er} janvier 2000. Ils firent valoir qu'ils percevaient un salaire qui ne correspondait pas à leur ancienneté et que ce salaire était ainsi inférieur à celui des fonctionnaires qui avaient toujours été employés par le ministère.

8. Par un arrêt du 16 avril 2004, le tribunal rejeta le recours des requérants. Ces derniers interjetèrent appel de ce jugement. Ils firent valoir que le jugement n'était pas conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle il ne pouvait être dérogé à l'article 8 de la loi n° 124 de 1999.

9. Alors que ces procédures étaient pendantes, le Parlement adopta la loi de finances pour 2006 (« la loi n° 266 »). L'article 1, alinéa 218, de ladite loi était intitulé « interprétation authentique (*interpretazione autentica*) de l'article 8 de la loi n° 124 de 1999 » ; il prévoyait que le personnel ATA devait être intégré dans les tableaux de paye de la nouvelle administration sur la base du traitement salarial global des intéressés au moment de la mutation.

10. Par un arrêt du 26 juillet, 2007, devenu définitif le 24 mars 2008, la cour d'appel, compte tenu de la nouvelle loi, rejeta le recours des requérants.

11. Les requérants ont perdu la reconnaissance de l'ancienneté acquise auprès des autorités locales d'origine. De surcroît, ils ont vu leurs salaires devenir inférieurs à ceux d'autres membres du personnel ATA qui avaient obtenu gain de cause par des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée avant l'entrée en vigueur de la loi n° 266.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

12. Le droit et la pratique internes pertinents se trouvent décrits dans les arrêts *Agrati et autres c. Italie*, (n^{os} 43549/08, 6107/09 et 5087/09, 7 juin 2011) et *De Rosa c. Italie*, (n^{os} 52888/08, 58528/08, 59194/08,

60462/08, 60473/08, 60628/08, 61116/08, 61131/08, 61139/08, 61143/08, 610/09, 4995/09, 5068/09 et 5141/09, 11 décembre 2012).

EN DROIT

I. SUR LA JONCTION DES REQUÊTES

13. Compte tenu de la similitude des requêtes quant aux faits et au problème de fond qu'elles posent, la Cour estime nécessaire de les joindre et décide de les examiner conjointement dans un seul arrêt.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 DE LA CONVENTION ET 1 DU PROTOCOLE N° 1

14. Les requérants se plaignent de l'intervention législative en cours de procédure qui, selon eux, a porté atteinte à leur droit à un procès équitable. Ils indiquent que la jurisprudence avait déjà reconnu que les anciens fonctionnaires territoriaux avaient droit à la reconnaissance de leurs anciennetés acquises auprès des autorités locales de provenance. Sans intervention législative, ils pouvaient donc avoir une espérance légitime, pratiquement une certitude, d'obtenir satisfaction. Les requérants estiment que seul l'intérêt financier de l'administration, qui ne suffisait pas à caractériser un motif impérieux d'intérêt général, a motivé l'intervention législative en question. En outre, les requérants estiment que le caractère rétroactif de l'article 1 de la loi de finances pour 2006 les a privés de leurs biens dans la mesure où cette disposition a mis fin de manière définitive au litige les opposant à l'administration.

Ils invoquent l'article 6 de la Convention ainsi que l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellés en leurs parties pertinentes :

Article 6 § 1

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Article 1 du Protocole n° 1

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

15. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

16. La Cour constate que les griefs des requérants ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'ils ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a. Les requérants

17. Les requérants font valoir que suite à leur transfert, ils ont reçu un traitement salarial globalement inférieur à celui perçu auparavant, car ils ont perdu tous les éléments indemnitaire accessoires dont leur traitement était assorti. De surcroît, contrairement à ce que le Gouvernement affirme, les requérants soutiennent qu'ils n'ont jamais pu s'opposer à leur transfert au service de l'Etat, comme l'a d'ailleurs reconnu la Cour de cassation dans son arrêt du 7 mars 2007.

18. Les requérants réaffirment qu'ils ont été exclus de toute augmentation contractuelle ainsi que des avantages prévus seulement dans les contrats des collectivités locales, tels que les indemnités de qualification, de repas, de roulement, de risque de disponibilité, etc.

19. Ils rappellent que la Cour de cassation avait souligné officiellement, par une jurisprudence claire et consolidée, que « la loi est sans équivoque pour attacher au transfert l'effet de reconnaissance de l'ancienneté ». Les requérants affirment également que l'arrêt de la Cour constitutionnelle ne serait pas correct.

20. Selon les requérants, il n'y avait aucun motif impérieux d'intérêt général susceptible de justifier l'ingérence dans la gestion du contentieux judiciaire en cause en l'espèce.

21. Les requérants rappellent que la loi interprétative n°266 est intervenue presque six ans après la décision de transférer le personnel, alors que le transfert lui-même se trouvait déjà complètement réalisé depuis plus de cinq ans, et que la Cour de cassation avait déjà éliminé toute incertitude éventuelle d'interprétation à ce sujet. De plus, la norme interprétative avait été dissimulée dans une loi de finances.

22. S'agissant de l'article 1 du Protocole n°1, les requérants font valoir qu'ils disposaient au moment de l'introduction de leurs recours avant l'adoption de la loi litigieuse d'une espérance légitime de les voir couronnés de succès en raison d'une jurisprudence interne qui leur était favorable.

23. Les requérants concluent au caractère disproportionné de la mesure litigieuse et à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

b. Le Gouvernement

24. Le Gouvernement s'oppose à la thèse des requérants. Il affirme qu'à la suite de leur transfert, les requérants auraient continué à exercer les mêmes fonctions avec le même salaire, et que toute l'ancienneté acquise avait été reconnue aux fins de leur retraite. La seule différence, selon le Gouvernement, était que l'ancienneté acquise pendant le service accompli dans la fonction publique territoriale ne pouvait pas entraîner une augmentation salariale par rapport au traitement économique dont les intéressés jouissaient avant leur transfert.

25. En outre, le Gouvernement rappelle que cette interprétation de la loi n° 124 de 1999 avait été entérinée par l'un des accords passées entre l'administration (ARAN) et les syndicats des employés puis confirmé dans le décret ministériel du 5 avril 2001.

26. D'après le Gouvernement, étant donné que des contentieux s'étaient multipliés sur l'ensemble du territoire, le législateur était intervenu par le biais d'une loi interprétative afin de combler le vide juridique qui s'était créé, en tenant compte de la difficulté de régler cette matière par la voie d'accords collectifs ou par les soins du pouvoir réglementaire : le but était d'éviter des augmentations injustifiées des salaires et une disparité de traitement entre différentes catégories d'employés. Selon le Gouvernement, qui se réfère à cet égard à plusieurs arrêts de la Cour en matière d'interventions législatives, on ne saurait parler de *reformatio in peius* de la position des requérants.

27. Dans les présentes affaires, les requérants, qui ne disposaient pas d'un arrêt définitif et exécutoire, ont essayé de profiter d'une aubaine et d'un vide juridique ainsi que de l'insuffisance des accords collectifs et de l'incapacité du pouvoir à régler cette matière. L'intervention du législateur était donc parfaitement prévisible et répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général (*OGIS-Institut Stanislas et autres*, précité). Selon le Gouvernement, cette situation s'apparente à celle du législateur dans l'affaire « *Building Societies* » c. Royaume-Uni, précitée. Il estime qu'en plus, dans les cas d'espèce, l'intervention du législateur a permis de prévenir la création de situations discriminatoires au sein du personnel ATA. Il en conclut qu'il existait bien un impérieux motif d'intérêt public au sens de la jurisprudence de la Cour.

28. Enfin, le Gouvernement rappelle que la Cour constitutionnelle a jugé que l'intervention du législateur n'était contraire ni à la Constitution italienne ni à la Convention.

29. Quant à l'article 1 du Protocole n°1, le Gouvernement est d'avis que, lors de l'adoption de la loi de finances pour 2006, les requérants n'étaient pas titulaires d'une créance certaine et exigible envers l'Etat puisqu'aucun jugement définitif n'avait encore été rendu dans leur procédure. Il fait référence pour cela aux affaires *Fernandez-Molina Gonzalez et autres c. Espagne* ((déc.), n° 64359/01, CEDH 2002-IX) et *Raffineries grecques*

Stran et Stratis Andreadis c. Grèce (9 décembre 1994, série A n° 301-B) et en conclut que les requérants n'étaient pas titulaires d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

30. Il fait valoir que l'ingérence du législateur dans l'administration de la justice était justifiée par « d'impérieux motifs d'intérêt général ». Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il considère que l'objectif pour le législateur n'était pas de faire échec aux procédures en cours mais d'intervenir pour remplir un vide juridique, et souligne que ce motif a été clairement rappelé par la Cour constitutionnelle dans sa décision du 26 novembre 2009. Il estime qu'un tel objectif constitue, en l'espèce, un « impérieux motif d'intérêt général ».

2. Appréciation de la Cour

31. La Cour rappelle avoir conclu, dans des affaires soulevant des questions semblables à celles de la présente espèce, à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Agrati et autres c. Italie*, n°s 43549/08, 6107/09 et 5087/09, 7 juin 2011, *De Rosa c. Italie*, n°s. 52888/08, 58528/08, 59194/08, 60462/08, 60473/08, 60628/08, 61116/08, 61131/08, 61139/08, 61143/08, 610/09, 4995/09, 5068/09 et 5141/09, 11 décembre 2012). Après avoir examiné tous les éléments qui lui ont été soumis en l'espèce, elle considère que le Gouvernement n'a exposé aucun fait ni argument pouvant mener à une conclusion différente dans la présente affaire. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, elle estime qu'en l'espèce l'intervention législative litigieuse, qui visait à régler définitivement et de manière rétroactive, le fond du litige opposant la requérante à l'Etat devant les juridictions internes, n'était pas justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général et a fait peser une « charge anormale et exorbitante » sur les requérants. De plus, l'atteinte portée à leurs biens a revêtu un caractère disproportionné, rompant le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux des individus.

32. Partant, la Cour conclut à la violation des articles 6 § 1 et 1 du Protocole n°1 à la Convention.

III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

33. Les requérants se plaignent d'avoir fait l'objet d'une discrimination par rapport aux autres anciens membres du personnel ATA qui ont obtenu gain de cause par des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Ils invoquent l'article 14 de la Convention qui dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine

nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

34. La Cour observe que ce grief, tel qu'il a été présenté par les requérants, est étroitement lié à celui tiré de l'article 6 de la Convention et doit lui aussi être déclaré recevable. Toutefois, eu égard aux conclusions auxquelles elle est parvenue sous l'angle de l'article 6 §1 (paragraphes 31 et 32 ci-dessus), elle ne juge pas nécessaire de l'examiner séparément.

35. Invoquant l'article 8 de la Convention, les requérants estiment que l'article 1 de la loi n° 266 de 2005 a constitué une ingérence dans leur vie privée.

36. La Cour note tout d'abord que ce grief n'est pas assez étayé. Compte tenu des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle est compétente pour connaître de cette allégation, la Cour ne relève aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention. La Cour conclut donc que ce grief est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

37. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

38. Sans justificatifs, les requérants réclament respectivement 97 571, 64 EUR et 62 955, 25 EUR pour les différences de salaires et de retraite. Ils demandent 10 000 EUR chacun à titre de dommage moral et 6 000 EUR chacun pour les frais et dépens.

39. Le Gouvernement affirme que les observations des requérants ne comprennent aucune prétention, chiffrée et accompagnée des justificatifs pertinents aux termes de l'article 60 du règlement.

40. La Cour note que les requérants n'ont pas formulé, conformément aux dispositions de l'article 60 du règlement de la Cour, de demande spécifique à cet effet, en soumettant leurs prétentions, chiffrées et ventilées par rubrique et accompagnées des justificatifs pertinents. Par conséquent, elle estime qu'il n'y a pas lieu d'octroyer une somme à ce titre.

41. Quant au dommage moral, la Cour estime que les constats de violation auxquels elle est parvenue constituent en soi une satisfaction équitable pour le préjudice moral subi par les requérants.

PAR CES MOTIFS, LA COUR À L'UNANIMITÉ,

1. *Décide de joindre les requêtes ;*
2. *Déclare les requêtes recevables quant aux griefs tirés des articles 6, 1 du Protocole n°1 et 14 de la Convention ;*
3. *Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;*
4. *Dit qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n°1 à la Convention ;*
5. *Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 14 de la Convention.*

Fait en français, puis communiqué par écrit le 13 mai 2014, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Abel Campos
Greffier adjoint

András Sajó
Président