Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DE LA COUR (cinquième chambre)

15 octobre 2014*

«Renvoi préjudiciel — Principe de protection de la confiance légitime — Législation nationale prévoyant, avec effet rétroactif, une réduction de droits à pension — Situation purement interne — Incompétence manifeste de la Cour»

Dans l'affaire C-246/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia (Italie), par décision du 28 avril 2014, parvenue à la Cour le 21 mai 2014, dans la procédure

Vittoria De Bellis,

Diana Perrone,

Cesaria Antonia Villani

contre

Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. T. von Danwitz (rapporteur), président de chambre, MM. E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby et C. Vajda, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de statuer par voie d'ordonnance motivée, conformément à l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour,

rend la présente

Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du principe de protection de la confiance légitime.

* Langue de procédure: l'italien.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M[mes] De Bellis, Perrone et Villani à l'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap) au sujet de leurs droits à pension.

Le cadre juridique

La loi n° 241/1990

3 La loi n° 241, du 7 août 1990, portant nouvelles règles relatives à la procédure administrative et au droit d'accès aux documents administratifs (GURI n° 192, du 18 août 1990, p. 7), telle que modifiée par la loi n° 15, du 11 février 2005 (GURI n° 42, du 21 février 2005, p. 4, ci-après la «loi n° 241/1990»), prévoit à son article 1[er], paragraphe 1:

«L'activité administrative poursuit des objectifs fixés par la loi et elle est régie par les critères d'économie, d'efficacité, d'impartialité, de publicité et de transparence selon les modalités prévues par la présente loi et les autres dispositions régissant des procédures distinctes ainsi que par les principes tirés de l'ordre juridique communautaire.»

La loi n° 335/1995

4 L'article 1[er] de la loi n° 335, du 8 août 1995, portant réforme du régime de pension obligatoire et complémentaire (supplément ordinaire à la GURI n° 190, du 16 août 1995, ci-après la «loi n° 335/1995»), prévoit à son paragraphe 41:

«La réglementation applicable au versement des pensions aux survivants d'un assuré pensionné en vigueur dans le cadre du régime de l'assurance générale obligatoire est étendue à tous les régimes qui excluent ou remplacent ledit régime. Lorsqu'il y a seulement des enfants mineurs, étudiants ou incapables, le pourcentage de la pension est porté à 70 % pour les seules pensions de réversion dues à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Les montants des pensions de réversion peuvent être cumulés avec les revenus du bénéficiaire, dans les limites visées au tableau F figurant en annexe. Le traitement découlant du cumul des revenus, visé au présent paragraphe, avec la pension de réversion telle que réduite ne peut en tout état de cause être inférieur à celui dont bénéficierait la même personne si son revenu était égal à la limite supérieure de la tranche de revenu immédiatement inférieure à celle dans laquelle son revenu se situe. Les limites relatives au cumul ne s'appliquent pas lorsque le bénéficiaire appartient à une famille nucléaire qui comprend des enfants mineurs, étudiants ou incapables, au sens de la réglementation visée dans la première phrase du présent paragraphe. La présente disposition s'entend sans préjudice de prestations sociales plus favorables perçues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la réintégration étant prévue avec les améliorations futures.»

La loi n° 724/1994

5 L'article 15 de la loi n° 724, du 23 décembre 1994 (supplément ordinaire à la GURI n° 304, du 30 décembre 1994, ci-après la «loi n° 724/1994»), disposait à son paragraphe 5:

«Les dispositions relatives au paiement de l'indemnité complémentaire spéciale sur les pensions, prévues à l'article 2 de la loi n° 324, du 27 mai 1959, telle que modifiée et complétée, sont applicables uniquement aux pensions directes liquidées avant le 31 décembre 1994 et aux pensions de réversion correspondantes.»

La loi nº 296/2006

6 La loi nº 296, du 27 décembre 2006 (supplément ordinaire à la GURI nº 299, du 27 décembre 2006, ci-après la «loi nº 296/2006»), dispose à son article unique, paragraphes 774 et 776:

«774.
L'extension de la réglementation applicable au versement des pensions aux survivants d'un assuré pensionné en vigueur dans le cadre du régime de l'assurance générale obligatoire à tous les régimes qui excluent ou remplacent ledit régime, prévue à l'article 1er, paragraphe 41, de la [loi nº 335/1995] doit être interprétée en ce sens que, pour les pensions de réversion dues à partir de l'entrée en vigueur de la [loi nº 335/1995], quelle que soit la date de départ de la pension directe, l'indemnité complémentaire spéciale dont bénéficiait déjà l'auteur, partie intégrante de la pension de retraite perçue dans son ensemble, est attribuée dans la mesure du pourcentage prévu pour la pension de réversion.

[...]

776. L'article 15, paragraphe 5, de la [loi nº 724/1994] est abrogé.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

7 Les requérantes au principal sont titulaires d'une pension de retraite ordinaire et d'une pension de réversion. Elles ont saisi la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, afin d'obtenir, entre autres, la reconnaissance de leur droit au paiement de l'intégralité d'une indemnité complémentaire spéciale et des intérêts qui y sont afférents.

8 Dans le cadre de ces procédures, l'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap) a fait valoir que les requérantes au principal ne bénéficient d'une pension de réversion que depuis une date postérieure au 16 août 1995. Il résulterait de l'article unique, paragraphe 774, de la loi nº 296/2006 que l'article 1er, paragraphe 41, de la loi nº 335/1995 doit être interprété en ce sens que, pour les pensions de réversion dues à compter du 17 août 1995, quelle que soit la date à laquelle les droits à pension directe ont été ouverts, l'indemnité complémentaire spéciale doit être comprise comme faisant partie intégrante de la pension de retraite.

9 La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, avance, en substance, que l'article unique, paragraphes 774 et 776, de la loi nº 296/2006 a eu pour effet de supprimer des droits relatifs à des pensions de réversion découlant de son interprétation jurisprudentielle de l'article 15, paragraphe 5, de la loi nº 724/1994. Cette juridiction considère que le seul objectif de l'article unique, paragraphes 774 et 776, de la loi nº 296/2006 était de protéger l'intérêt financier de l'État italien. Dès lors, se poserait la question de savoir si le principe de protection de la confiance légitime s'applique en présence de lois interprétatives qui modifient rétroactivement, au détriment des intéressés, des dispositions créatrices de droits et si le seul motif financier est de nature à constituer une raison impérieuse d'intérêt général.

10 À cet égard, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, fait état d'une jurisprudence de la Corte costituzionale. Cette dernière juridiction, saisie par deux ordonnances de la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, et de la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, aurait jugé, dans son arrêt nº 74, du 12 mars 2008, que les questions soulevées relatives à la constitutionnalité de l'article unique, paragraphe 774, de la loi nº 296/2006 n'étaient pas fondées. En outre, dans l'arrêt nº 1, du 5 janvier 2011, portant sur la loi nº 335/1995, la Corte costituzionale aurait jugé que le principe de protection de la confiance légitime ne s'applique pas à des rapports juridiques concernant les pensions de retraite publiques et privées. Le législateur aurait, en adoptant la loi nº 335/1995, poursuivi l'harmonisation des régimes de retraite

privé et public qui a eu des effets structurels sur la dépense publique et sur les équilibres budgétaires, afin de respecter les obligations communautaires liées au pacte de stabilité économique et financière en vue du passage à la monnaie unique européenne.

11 En ce qui concerne la compétence de la Cour pour répondre aux questions posées, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, observe que l'article 1er de la loi nº 241/1990 contient un renvoi direct et inconditionnel aux principes de l'ordre juridique de l'Union européenne autorisant le juge italien à saisir la Cour d'une demande d'interprétation concrète et importante aux fins de son jugement. Certes, la Cour aurait considéré dans les arrêts Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868) et Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718) que l'article 1er de la loi nº 241/1990 ne contient pas de renvoi direct et inconditionnel au droit de l'Union. Toutefois, dans l'affaire au principal, contrairement aux affaires ayant donné lieu à ces deux arrêts, serait en cause non pas l'obligation de motivation, mais le principe de protection de la confiance légitime qui s'appliquerait de manière claire et inconditionnelle sans être circonscrit en droit interne.

12 C'est dans ces conditions que la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Le principe de protection de la confiance légitime doit-il être interprété en ce sens qu'il fait obstacle à une législation nationale telle que la [loi nº 296/2006] qui établit que ne peuvent être versées par l'Istituto di Previdenza des pensions de réversion plus favorables aux titulaires de pensions de réversion liquidées après le 17 août 1995 et qui correspondent à des pensions de retraite versées à leurs conjoints avant le 31 décembre 1994, sans préciser s'il existe des motifs d'intérêt général à cette fin?

2) Le motif financier pourrait-il constituer un motif d'intérêt général pour l'adoption de lois d'interprétation authentique telles que celle faisant l'objet de la procédure au principal?»

Sur la compétence de la Cour

13 Il convient d'emblée de constater que les questions posées portent sur l'interprétation du principe de protection de la confiance légitime dans une situation purement interne.

14 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour n'est, en principe, pas compétente pour répondre à une question posée à titre préjudiciel lorsqu'il est manifeste que la règle du droit de l'Union soumise à son interprétation ne peut trouver à s'appliquer (voir, en ce sens, arrêt Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, point 41 et jurisprudence citée).

15 Toutefois, la Cour est compétente pour statuer sur les demandes de décision préjudicielle portant sur des dispositions du droit de l'Union dans des situations dans lesquelles les faits au principal se situent en dehors du champ d'application du droit de l'Union, mais dans lesquelles le droit national renvoie au contenu de ces dispositions du droit de l'Union pour déterminer les règles applicables à une situation purement interne de l'État membre concerné (voir, notamment, arrêts Poseidon Chartering, C-3/04, EU:C:2006:176, point 15; ETI e.a., C-280/06, EU:C:2007:775, points 22 et 26; Salahadin Abdulla e.a., C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, EU:C:2010:105, point 48; Cicala, EU:C:2011:868, point 17; Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, point 45, ainsi que Romeo, EU:C:2013:718, point 21).

16 En effet, il existe un intérêt certain de l'Union à ce que, pour éviter des divergences d'interprétation futures, les dispositions ou les notions reprises du droit de l'Union reçoivent une interprétation uniforme, lorsqu'une législation nationale se conforme, pour les solutions qu'elle apporte à des situations ne relevant pas du champ d'application de l'acte de l'Union concerné, à celles retenues par ledit acte, afin d'assurer un traitement identique aux situations internes et aux situations régies par le droit de l'Union, quelles que soient les conditions dans lesquelles les dispositions ou les notions

reprises du droit de l'Union sont appelées à s'appliquer (voir, notamment, arrêts Salahadin Abdulla e.a., EU:C:2010:105, point 48; SC Volksbank România, C-602/10, EU:C:2012:443, points 87 et 88; Nolan, EU:C:2012:638, point 46; Allianz Hungária Biztosító e.a., C-32/11, EU:C:2013:160, points 20 et 21, ainsi que Romeo, EU:C:2013:718, point 22).

17 Tel est le cas dès lors que les dispositions du droit de l'Union en cause ont été rendues applicables de manière directe et inconditionnelle, par le droit national, à de telles situations (arrêts Cicala, EU:C:2011:868, point 19; Nolan, EU:C:2012:638, point 47, et Romeo, EU:C:2013:718, point 23). En revanche, tel n'est pas le cas lorsque les dispositions du droit national permettent au juge national de s'écarter des règles du droit de l'Union, telles qu'interprétées par la Cour (voir, en ce sens, arrêts Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, points 16 et 18, ainsi que Romeo, EU:C:2013:718, point 33 et jurisprudence citée).

18 S'agissant de l'article 1er de la loi nº 241/1990 auquel se réfère la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, la Cour a déjà jugé que cette disposition ne contient pas de renvoi au droit de l'Union, au sens de la jurisprudence précitée de la Cour, permettant à cette dernière de répondre à des questions portant sur l'interprétation du droit de l'Union dans le cadre de litiges purement internes (voir arrêts Cicala, EU:C:2011:868, et Romeo, EU:C:2013:718).

19 Or, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, n'avance aucun élément de nature à permettre à la Cour de conclure qu'elle est compétente pour répondre aux questions posées. Le seul fait que ces dernières portent sur le principe de protection de la confiance légitime et non pas sur l'obligation de motivation, comme dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts Cicala (EU:C:2011:868) et Romeo (EU:C:2013:718), ne saurait changer cette appréciation.

20 À cet égard il convient de rappeler que, conformément à l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour, la demande de décision préjudicielle doit contenir l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal. Cet exposé, de même que l'exposé sommaire des faits pertinents requis à l'article 94, sous a), de ce règlement de procédure, doit permettre à la Cour de vérifier, outre la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, sa compétence pour répondre à la question posée (ordonnance Parva Investitsionna Banka e.a., C-488/13, EU:C:2014:2191, point 25).

21 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de constater, sur le fondement de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, que la Cour est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia.

Sur les dépens

22 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) ordonne:

La Cour de justice de l'Union européenne est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia (Italie), par décision du 28 avril 2014 (affaire C-246/14).

Signatures