



European
Social
Charter

Charte
Sociale
Européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

16 janvier 2012

Pièce n° 1

**Syndicat des pensionnés de la Banque agricole de Grèce (ATE)
c. Grèce
Réclamation n°80/2012**

RECLAMATION

Enregistrée au secrétariat le 2 janvier 2012

RECLAMATION COLLECTIVE CONTRE LA GRECE

à propos des « lois » nos. 3845 du 6 mai 2010, 3847 du 11 mai 2010, 3863 du 15 juillet 2010, 3865 du 21 juillet 2010, 3896 du 1 juillet 2011 et 4024 du 27 octobre 2011.

La Grèce a ratifié la Charte sociale européenne de 1961, ainsi que le protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives.

La présente réclamation porte sur deux niveaux :

- la violation de l'art. 31§1 de la Charte
- la violation de l'art. 12§3 de la Charte

I. Violation de l'article 31§1 de la Charte

A. L'article 31§1 prévoit : « Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi ... »

B. La « loi » 3845 du 6 mai 2010, telle qu'elle est amendée par la « loi » 3847 du 11 mai 2010 article unique, par. 9, prévoit dans l'article premier, alinéa 4 : « Au Ministre des Finances est accordé la délégation de représenter l'Etat hellénique et de signer tout mémorandum de coopération, (toute) convention ou contrat de prêt, bi-ou multilatérale, avec la Commission Européenne, les Etats-membres de la zone euro, le Fonds Monétaire International et la Banque Centrale Européenne, afin que le programme du précédent paragraphe (c'est-à-dire les Memoranda) soit appliqué. Les Memoranda, les conventions et les contrats de l'alinéa précédent sont introduits au Parlement pour discussion et information (sic). Ils entrent en vigueur et sont mis en œuvre à partir de leur signature ».

C. Evaluation

Il est évident que selon la teneur explicite de la disposition susmentionnée les textes qui sont adoptés à sa suite ne sont pas de vraies « lois », puisque dans les régimes démocratiques ce concept suppose le vote des membres du Parlement, c'est-à-dire une décision à la majorité. Aucun texte juridique non voté par le Parlement ne mérite la

désignation de loi. Par conséquent tous les textes mis en application après seules « discussion et information » et qui prévoient des restrictions des droits et principes prévus par la Charte sociale européenne sont contraires à cette dernière et violent l'article 31§1 de la Charte.

En effet, plusieurs textes ainsi adoptés apportent diverses restrictions non conformes à des dispositions de la Charte, comme celles relatives aux réclamations collectives nos 65 et 66 et autres restrictions susceptibles de faire l'objet de réclamations collectives ; la présente réclamation porte sur les textes qui violent l'article 12§3.

II. Violation de l'article 12§3 de la Charte

- A.** L'art. 12 §3 de la Charte prévoit : « En vue d'assurer l'exercice objectif du droit à la sécurité sociale les Parties contractantes s'engagent à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ».
- B.** Les dispositions évoquées par la suite violent l'article 12 §3, car elles réduisent les pensions principales et accessoires de vieillesse et les compléments des pensions, sans fournir des justifications, telles qu'elles sont précisées par le Comité européen des droits sociaux (dorénavant : le CEDS), ainsi qu'il sera établi lors de l'évaluation (sous C)

Les dispositions en question sont les suivantes: elles concernent aussi bien le secteur public que le secteur privé.¹

1. Réduction des compléments dénommés primes des fêtes de Noël et de Pâques et de vacances.

L'article 3, par. 10 de la loi 3845/2010 a la teneur suivante : « Les primes des fêtes de Noël et de Pâques ainsi que la prime de vacances, qui sont prévues par une quelconque disposition générale ou spéciale de loi ou d'acte réglementaire, pour les pensionnaires et bénéficiaires d'assistance sociale de tous les organismes de pension principale (exceptés les pensionnaires agricoles) sont accordées à condition que le bénéficiaire ait plus que 60 ans, et leur montant fixé à 400 euros pour la prime de Noël et 200 respectivement pour la prime de Pâques et de vacances ».

¹ Le caractère complexe et minutieusement détaillé des réglementations ne permettent pas la mention littérale exhaustive des dispositions concernées. C'est pourquoi référence sera faite, chaque fois, à leur teneur essentielle et juridiquement pertinente au sens de l'article 12§3 de la Charte.

Il importe de préciser qu'il s'agit d'une énorme réduction des primes en question, puisque celles-ci représentaient essentiellement une mensualité pour la prime de Noël et la moitié d'une mensualité pour chacune des deux autres primes. En plus, il y a suppression totale des primes en question, d'une part lorsque la pension, primes comprises, dépasse la somme de 2500 euros (même article 3, par. 14) et d'autre part, lorsque le pensionnaire n'a pas atteint l'âge de 60 ans.²

La loi 3847/2010 article 1 en réitérant la réglementation pour les fonctionnaires et les salariés du secteur public a procédé à quelques précisions particulières les concernant.

2. Réductions des pensions principales³

a. Pensionnaires n'ayant pas accompli l'âge de 55 ans

Pour le secteur public : à partir du 1er Novembre 2011 la somme de la pension principale qui dépasse les 1000€ est réduite à un pourcentage de 40% pour ceux qui n'ont pas accompli l'âge de 55 ans⁴ (« loi » 4024/2011, article premier, par. 10a)

Pour le secteur privé, y compris la catégorie des gens de mer, la même réglementation est prévue (même « loi », art. 2, par. 1)⁵.

b. Pensionnaires ayant accompli l'âge de 55 ans

Le montant de la pension principale de ces derniers, qui dépasse 1.200€ est réduit de 20%. Cette réduction vaut aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé, gens de mer inclus (art. 1, par. 10a, al. 2 et art. 2, par 2 de la « loi » 4024/2011). Pour les pensionnaires du secteur privé qui sont en régime de préretraite, la réduction de leur pension (principale et accessoire) est de l'ordre de 50% (art. 2, par. 2, al. 2 de la même « loi »).⁶

² De cette condition d'âge sont exceptés les pensionnaires handicapés, ceux qui ont exercé des professions onéreuses, insalubres ou liées au bâtiment ainsi que les enfants droits par transfert lorsqu'ils sont veufs (veuves) ou n'ont pas un âge supérieur à 18 ans ou s'ils sont des étudiants, à 24 ans ou sont incapables d'exercer n'importe quelle profession à un pourcentage supérieur à 67%

³ Par opposition aux pensions dites accessoires mais qui en fait font partie intégrante (et originale) du système grec des pensions et qui seront évoquées plus bas (sous n°3).

⁴ Sont exceptés de cette réductions surtout ceux qui reçoivent avec leur pension, une prime de handicap et les militaires mis de plein droit à la retraite ou après l'accomplissement de 35 ans de service (même disposition, par. 10c)

⁵ Des exceptions similaires à ces réductions sont prévues, surtout pour les catégories vulnérables (handicapés, victimes d'actions, terroristes ou violentes et leur familles orphelines, personnes ayant exercé des professions très onéreuses ou ayant accompli 35 ans d'assurance réelle).

⁶ Des exceptions à ces réductions, analogues à celles provoquées dans la note précédente, sont prévues pour ces catégories concernées par ces dernières dispositions (art. 2, par. 2, al. 3).

c. Pensionnaires du secteur public, indépendamment de leur âge, qui reçoivent deux pensions, se voient opérer la réduction respective sur chaque pension séparément (art. 1, par. 10, al. d de la même « loi »).

3. Réduction des pensions accessoires

La même « loi » 4024/2011 a également réduit les pensions appelées accessoires mais qui font partie intégrante du système contributif d'assurances sociales grec. Ce qui est a priori surprenant c'est que ces réductions varient selon les branches et les Caisses correspondantes. Ainsi pour ceux qui relèvent de la Caisse d'Assurance Accessoire de Salariés (ETEAM) la réduction est de l'ordre de 30% et la seule limite 'vers le bas' c'est qu'elle ne saurait aboutir à une somme de pension accessoire inférieure à 150€ Pour les diverses Caisses analogues surtout des entreprises publiques la réduction est de l'ordre de 15%, alors que pour la Caisse des retraités fonctionnaires⁷ elle s'élève à 20% et lorsque la somme restante, après la réduction, dépasse les 500€ la réduction s'élève à 50% (art. 2, par. 3 et 4).

4. Contribution de solidarité des pensionnaires

a. A toutes les catégories de pensionnaires (secteur public et privé confondus) une contribution dite de solidarité des pensionnaires a été introduite par la « loi » 3863/2010. Elle consiste en un prélèvement sur les pensions de tout régime à partir du montant de 1.400€, prélèvement qui est fonction de la somme de la pension et en représente un pourcentage croissant. Ce pourcentage a d'abord été fixé par la « loi » 3863/2010, article 38 par. 2 et appliqué depuis le 1er août 2010 mais il a été augmenté par la « loi » 3986/2011, article 44, par. 10 et appliqué depuis le 1er août 2011. Ainsi il représente actuellement pour les retraites allant :

- a) de 1400 à 1700€ 3% (il est demeuré inchangé)
- b) de 1700 à 2000€ 6% (au lieu de 4%)
- c) de 2000 à 2300€ 7% (au lieu de 5%)
- d) de 2300 à 2600€ 9% (au lieu de 6%)
- e) de 2600 à 2900€ 10% (au lieu de 7%)

⁷ Il s'agit en fait d'une Caisse financée par des actions achetées par les fonctionnaires, qui n'a rien affaire avec les pensions accessoires et qui relève du Ministère des Finances. En méconnaissance de ce fait et « contre nature » la Caisse a été « transférée » au Ministère du Travail et de l'Assurance Sociale pour pouvoir être assimilée à une Caisse d'assurance accessoire et pouvoir ainsi réduire les dividendes en les considérant fictivement comme des pensions accessoires (art. 3 par. 1a).

- f) de 2900 à 3200€ 12% (au lieu de 8%)
- g) de 3200,01 à 3500€ 13% (au lieu de 9%)
- h) de 3500,01 et plus, 14% (au lieu de 10%)

La seule limite vers le bas de ces restrictions après prélèvement se situe à 1400€(art. 38, par. 3a).

b. A ceux qui n'ont pas accompli l'âge de 60 ans, une contribution supplémentaire est imposée, s'ajoutant à la contribution générale de solidarité selon les distinctions suivantes,

- a) pour les retraites allant de 1700 à 2300€ un pourcentage de 6%
- b) pour les retraites allant de 2.300.01 à 2.900.00€ un pourcentage de 8%
- c) pour les retraites supérieures à 2.900.01, un pourcentage de 10%.

c. Le prélèvement de l'ensemble de ces sommes a pour but, selon la « loi », de couvrir les déficits des branches de la pension principale des Assurances Sociales (art. 38, par. 1, al. 2). Il ne connaît par ailleurs aucune limitation de temps et il est caractéristique qu'à partir du 1^{er} janvier 2015 les montants de la Contribution en question seront virés à une institution publique appelée Capital d'Assurance de Solidarité de Générations (art. 38, par. 7). Il s'agit donc d'une réduction mensuelle permanente et considérable des pensions dépassant 1400€

5. Sursis ou réduction des pensions en cas d'occupation

L'art. 16 de la « loi » 3863/2010 régit de manière très (trop) détaillée les répercussions sur la pension du fait pour les pensionnaires d'avoir une occupation. La réglementation est en principe calquée sur le secteur privé mais s'applique mutatis mutandis également aux pensionnaires de la fonction publique, lorsqu'ils sont occupés en dehors du secteur public au sens large du terme (art. 16, par. 3a). En particulier,

- a) les pensions de vieillesse (principales et accessoires) des Caisses d'assurance principale ne sont pas versées à ceux qui n'ont pas accompli l'âge de 55 ans, lorsqu'ils ont une occupation.
- b) Après avoir accompli l'âge de 55 ans, la somme brute de la pension principale brute qui dépasse les trente (30) salaires journaliers d'un travailleur non spécialisé (tels qu'ils sont fixés chaque fois et sont en vigueur le 31 décembre de l'année précédente) est réduite de 70% (de 50% pour les pensionnaires des régimes des professions libérales et des travailleurs indépendants). Il s'agit avant tout d'un

nouveau, parmi plusieurs autres, traitement inégal sur la base de l'âge, qui en plus, n'est pas limité dans le temps.

La réglementation évoquée a été tempérée dans sa rigueur par la « loi » 4024/2011 relative au programme à moyen terme. Ceci vaut aussi bien pour les pensionnaires du secteur public que du secteur privé (gens de mer inclus). Ainsi depuis le 1^{er} novembre 2011 aux pensionnaires qui n'ont pas accompli l'âge de 55 ans la somme de la pension principale qui dépasse les 1000€ est réduite de 40%. Dès qu'ils accomplissent l'âge de 55 ans cette réduction est supprimée (article 1, par. 10a et article 2, al. 1). Pour les personnes qui ne sont pas régies par la réglementation en question, la réduction de la pension est de l'ordre de 20% lorsque leur pension principale dépasse les 1200€ (art. 1, par. 10a, al. 2 pour les fonctionnaires et art. 2, par 2 pour le secteur privé et les gens de mer).⁸

C. Evaluation

Le Comité admet que des restrictions des prestations de sécurité sociale peuvent ne pas être contraires à l'article 12§3, mais pour apprécier la situation dans de tels cas, il tient compte de l'ampleur des restrictions et du cadre de la politique sociale et économique dans lequel elles s'inscrivent, de la nécessité de la réforme et du caractère adéquat par rapport aux objectifs poursuivis (Digest de jurisprudence du CEDS, 1^{er} décembre 2008, p.89-90 ; conclusions XVI-1, Observation interprétative de l'article 12, p. 11 ; cf., entre autres, conclusions XIV-1, Finlande, article 12§3, p.239-240).

Pour justifier les mesures adoptées par couches successives, en application des Memoranda actualisés, le Gouvernement n'a pas pris la peine de le faire dans des exposés de motifs de chacune de ces mesures. Il l'a fait d'emblée une seule fois dans l'exposé des motifs du premier texte « légal » 3845/2010 adopté à la suite du premier Mémoire de base (du 3 mai 2010) dont il a essentiellement repris les thèses. (Les « exposés de motifs » ajoutés aux « lois » successives –à l'exception de quelques remarques générales faites à propos de la « loi » 3865/2010 qui ne fait pas l'objet de la présente réclamation - ne font que reprendre succinctement leur contenu sans aucun élément de justification).

Ceci étant, et sans reprendre les arguments développés dans les répliques aux observations du gouvernement hellénique relatives aux réclamations collectives nos 65

⁸ Les exceptions à cette réglementation sont similaires à celles déjà évoquée supra, note 4, pour les fonctionnaires (art. 1, par. 10a, al. c) et note 5, pour les salariés du secteur privé (art. 2, par. 2, al.3).

et 66, il faut se reporter aux motifs évoqués dans le Mémoire de base (le premier de la série suivie établi) et la « loi » 3845/2010. Selon ces textes, le programme de redressement de l'économie a un double objectif : d'une part l'adaptation financière, c'est-à-dire la correction des déséquilibres des finances publiques et la réduction de la dette extérieure et d'autre part, la réacquisition de la compétitivité (Annexe III du Mémoire, par. II et III, surtout no7).

Dans ce cadre l'adaptation (à lire : la réduction) des revenus serait nécessaire pour atteindre le double objectif signalé, en d'autres termes, pour protéger l'intérêt général supérieur, car « l'alternative serait l'écroulement et la catastrophe » (exposé des motifs).

En fait, la justification invoquée n'est qu'apparente et n'en est vraiment pas une. D'abord, les réductions multiples des pensions et de leurs compléments et surtout leur ampleur exorbitante, allant jusqu'à la saignée faite dans les pensions de ceux qui n'ont pas atteint l'âge de 55 ans, sont telles, qu'il faut se demander si elles répondaient au critère de la nécessité. Or la réponse est certainement négative, car il existe une série de mesures alternatives qui auraient pu et dû être prises, comme la mise en valeur productive du patrimoine public, surtout immobilier, évalué à peu-près à 400 milliards euros⁹, l'augmentation importante de l'impôt sur le capital et les opérations boursières et interbancaires, la répression de l'énorme fraude fiscale rendue possible et entretenue par le régime fiscal existant, fermeture des filiales des banques ayant des relations avec l'Etat grec et qui sont installées dans des « paradis fiscaux », ratification immédiate de l'accord signé le 4 novembre 2010 entre la Grèce et la Suisse sur l'échange d'informations concernant des cas de fraude fiscale, etc.

Ensuite, pour ce qui concerne, plus particulièrement, la contribution dite de « solidarité des pensionnaires » (secteur public et privé confondus), censée être nécessaire pour couvrir les déficits des Caisses de sécurité sociale, sa nécessité est absolument contestable, voire elle fait complètement défaut. L'exposé des motifs du texte « légal » 3863/2010 reprend l'argument contenu dans le premier Mémoire (Annexe III, par. 7), selon lequel « les dépassements les plus grands dans le budget (de l'Etat) proviennent systématiquement des Caisses de sécurité sociale [...] ; il en conclut que la contribution de solidarité vise précisément à aplanir les dits dépassements, en ajoutant, de manière tout à fait surprenante, « sans nuire à la situation

⁹ Selon le Professeur Émérite de relations économiques internationales A. Koutris, Université Panteios (Journal « Dionysos », novembre 2011, p.4).

patrimoniale de chaque pensionnaire, puisque c'est lui qui sera en fin de compte bénéficiaire de l'avantage en question » !

Indépendamment de la dernière formule tendancieuse qui ne peut se référer qu'à des futurs pensionnaires plus ou moins lointains, l'argument est en porte-à-faux comme fondement du caractère nécessaire de la mesure. Ceci, pour trois raisons signalées par d'éminents auteurs.

D'abord, car les Caisses de sécurité sociale – depuis que leur capitaux ne sont plus obligatoirement placés à la Banque de Grèce, sans apporter pendant des décennies aucun intérêt – sont devenues l'un des plus importants investisseurs dans le marché grec des capitaux et leur gestion rationnelle constituerait un facteur essentiel de stabilité des marchés (P. Tinios, Professeur à l'Université du Pirée, « *Patrimoine des Caisses et Sécurité Sociale. Une méprise diachronique et ses répercussions* », *Revue de Droit de Sécurité Sociale*, 2010, p.420 et s. ; déjà M. Nektarios, *Gestion des réserves de liquidité de Caisses d'Assurance en Grèce*, même revue, 2003, p.801 et s.).

Ensuite, car les liquidités des Caisses sont « spoliées » par l'Etat et les banques, ce qui a pour effet la perte de ressources importantes (A. Kintis, Professeur à l'Université Economique d'Athènes « *La contribution de la gestion correcte du patrimoine des organismes de Sécurité Sociale à la viabilité du système de sécurité sociale* », même revue, 2010, p.427 et s. (p.431). Enfin, car les dites Caisses possèdent un grand patrimoine immobilier qui non seulement n'est pas mis en valeur mais constitue un « monument » de dilapidation de ressources publiques, outre que leur patrimoine mobilier connaît une gestion largement passive (A.Kintis, *ibidem*, p.432).

Le cas des Caisses de sécurité sociale – qui n'est pas qu'un exemple mais un cas exemplaire – montre bien qu'il y aurait d'autres moyens d'alléger la dette publique et assainir les Caisses en question que d'amputer les pensions jusqu'à contraindre le plus grand membre de pensionnaires, toutes réductions additionnées et mises à part les planchers (minima) et les plafonds (maxima), de vivre au dessous du seuil de pauvreté. Les réductions successives massives des pensions, sans répondre à une nécessité, tendent à faire glisser le système de sa sécurité sociale, au moins en ce qui concerne les pensions, « vers un système d'aide minimum », contrairement à la Charte.¹⁰

L'existence signalée d'une palette de mesures alternatives montre bien d'une part, que les réductions substantielles des pensions dans l'ampleur qu'elle est faite n'était pas

¹⁰ Conclusions XIV-1 Observation interprétative de l'art. 12, p. 48.

nécessaire et inévitable et d'autre part, que le Gouvernement hellénique s'est focalisé sur un domaine (la réduction des revenus et, en l'espèce, des pensions de toute sorte) et n'a pas donc respecté le juste équilibre exigé aussi par la jurisprudence de la CEDH entre l'intérêt général de la communauté et de la nécessité de protection des droits fondamentaux de l'homme (arrêt *Kjartan Asmundsson c. Islande*, 19 octobre 2004, Req. 60669/a, nos. 42 et s.). Il convient ici d'ajouter que, selon la même Cour appliquant le Protocole n°1 à la Convention Européenne des Droits de l'Homme (art. 1, al.1), l'utilité publique et a fortiori la nécessité des restrictions des biens protégés par cette disposition – dont les pensions – doit être vérifiée selon une certaine procédure. (Jurisprudence confirmée ; v. parmi les premiers, l'arrêt *Sporrong, Lönnroth c. Suède*, 23 avril 1982, série A, n° 163, n° 51). Or, au moment de l'adoption des textes réduisant les pensions il manquait d'études actuaires, donc manquait la vérification exigée.

De manière générale, non seulement l'élément de nécessité manquait aux mesures adoptées mais en plus celles-ci n'étaient absolument pas adéquates à atteindre les objectifs assignés, c'est-à-dire elles ne remplissaient pas le dernier critère retenu par le CEDS pour l'appréciation de la conformité des mesures prises à l'article 12§3 de la Charte. La raison en est que les réductions importantes des pensions ont forcément pour effet de réduire le pouvoir d'achat et donc le niveau de vie des pensionnaires et conduisent inévitablement - ensemble avec les amputations salariales et des impositions des revenus moyens défilant toute rationalité et justice - à la récession économique ; ce résultat contredit directement l'objectif du redressement de l'économie et s'est déjà produit en Grèce . Des voix très autorisées le soulignent: les politiques de rigueur ne créent que des impasses et des cercles vicieux et ce ne sont que les chantres du néolibéralisme économiste exacerbé, qui, prisonniers de leur idéologie, affirment aveuglement le contraire. Ainsi que l'économiste Paul Krugman (prix Nobel) l'a récemment souligné, « dans la crise actuelle l'austérité a échoué où qu'elle a été appliquée » (*New York Times*, 13 novembre 2011). Dans le même esprit, Paul Seabright, de l'Ecole d'économie de Toulouse, entre autres, appelle « la rigueur potion amère et inefficace » (*Le Monde*, 13 décembre 2011).

En somme, en misant prioritairement sur les réductions des retraites de tout régime pour faire face aux problèmes financiers, l'Etat hellénique n'a pas utilisé au mieux les ressources qu'il pouvait mobiliser et a pris des mesures largement inadéquates (cf. *Autisme Europe c. France*, réclamations n° 13/2002, décision sur le bien fondé, 4

novembre 2003, par. 53 ; Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien fondé. 18 octobre 2005, par. 37).

Conclusion

Pour les raisons évoquées nous demandons au Comité européen des droits sociaux d'admettre notre réclamation comme recevable et de dire que la Grèce par les dispositions évoquées viole les articles 31§1 et 12§3 de la Charte de 1961.

Athènes, le 2 janvier 2012

(Signature certifiée authentique)

Le Président

