

Résolution CM/ResChS(2014)8

Fédération panhellénique des pensionnés de la fonction publique (POPS) c. Grèce,

Réclamation n° 77/2012

(adoptée par le Comité des Ministres le 2 juillet 2014,

lors de la 1204e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres¹,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 2 janvier 2012 par la Fédération panhellénique des pensionnés de la fonction publique contre la Grèce ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

Qu'il y a violation de l'article 12§3 de la Charte de 1961

Les restrictions touchant aux prestations disponibles dans le cadre d'un système national de sécurité sociale ne constituent pas automatiquement une violation de l'article 12§3 de la Charte.

Cependant, même lorsqu'en raison de la situation économique d'un Etat partie il est impossible à un Etat de maintenir le régime de protection sociale au niveau qu'il avait précédemment atteint, il est nécessaire, sur la base des dispositions de l'article 12§3, que l'Etat partie s'efforce de maintenir ce régime à un niveau satisfaisant, en tenant compte des attentes des bénéficiaires du système et du droit de tout individu à bénéficier réellement du droit à la sécurité sociale. Cette exigence est fondée sur l'engagement des Etats parties à « s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut », clairement énoncée à l'article 12§3 et distincte de l'exigence exprimée à l'article 12§2 visant le maintien du régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale (en ce qui concerne la Charte de 1961, la Convention n° 102 de l'OIT relative aux normes minimales de sécurité sociale).

Lorsqu'ils arrêtent des dispositions tendant à restreindre les droits prévus par la Charte de 1961, les Etats parties doivent être en mesure d'établir, conformément à l'article 31 de celle-ci, que les restrictions ou limitations sont nécessaires dans une société démocratique pour protéger les droits et libertés d'autrui ou l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

A maintes reprises il a été dit que le revenu des personnes âgées ne devait pas être inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 50 % du revenu médian ajusté et calculé sur la base du seuil de risque de pauvreté établi par Eurostat.

Concernant le niveau acceptable des pensions au regard de la Charte de 1961, renvoi est fait à l'article 4§1(a) du Protocole additionnel de 1988, entré en vigueur à l'égard de la Grèce le 1er juillet 1998. Cette disposition, dont le libellé a été repris en des termes identiques par l'article 23§1(a) de la Charte révisée de 1996, établit le droit des personnes âgées à des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une vie décente.

Certaines des restrictions qui ont été introduites par le gouvernement et critiquées par le syndicat réclamant ne constituent pas, par elles-mêmes, une violation de la Charte de 1961. Il en va notamment ainsi des restrictions apportées aux primes de vacances, ainsi que des restrictions aux droits à pension lorsque celle-ci est suffisamment élevée, et lorsque le bénéficiaire est d'un âge tel qu'il est légitime pour l'Etat de conclure que, dans l'intérêt public, ces bénéficiaires doivent être incités à rester dans la population active plutôt que d'être retraités.

En revanche, l'effet cumulé des restrictions arrêtées, tel que le font apparaître les informations fournies par le syndicat réclamant, qui n'ont pas été contestées par le gouvernement, est de nature à entraîner une dégradation significative du niveau de vie et des conditions de vie d'un nombre important des pensionnés qu'elles concernent.

Même en tenant compte du contexte particulier créé en Grèce par la crise économique et la circonstance que le gouvernement a été contraint de décider dans l'urgence, le gouvernement n'a pas mené le minimum d'études et d'analyses sur les effets des mesures en question, dont l'impact sur les groupes plus vulnérables de la société aurait dû être évalué de manière approfondie. Il n'a non plus discuté les études disponibles avec les organisations concernées, bien qu'elles représentent les intérêts d'un nombre significatif de catégories touchées par ces mesures.

Il n'a pas été recherché si d'autres mesures ne pouvaient être mises en œuvre, en vue de limiter les effets cumulatifs des restrictions contestées sur les pensionnés.

Le gouvernement n'établit pas, contrairement à ce qui est requis par l'article 12§3, qu'il se soit préoccupé de sauvegarder une protection suffisante pour les membres les plus vulnérables de la société, même si l'effet des mesures arrêtées risque d'entraîner, ainsi que l'ont relevé plusieurs organisations internationales, une paupérisation massive d'une portion importante de la population.

Les choix opérés en ce qui concerne les droits à la pension doivent respecter l'exigence de concilier l'intérêt général et les droits des particuliers, y compris les espérances légitimes que ces derniers ont pu concevoir sur la stabilité des règles applicables en matière de prestations sociales. Les mesures restrictives contestées, qui semblent conduire à la privation d'une partie de la population d'une portion considérable de ses moyens de subsistance, ont été introduites sans tenir compte de la légitime attente des pensionnés à ce que les ajustements de leurs droits à la sécurité sociale soient mis en œuvre en tenant dûment compte de leur vulnérabilité, d'attentes financières fondées et, finalement, de leur droit à bénéficier d'un accès effectif à la protection sociale et à la sécurité sociale. Cependant, il revient à d'autres instances de connaître de réclamations concernant les effets de la législation contestée sur les droits de propriété des pensionnés à titre individuel. A cet égard, les tribunaux nationaux peuvent aussi jouer un rôle important.

Vu les informations communiquées par la délégation grecque lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 24 avril 2014,

1. prend note de la déclaration faite par le gouvernement défendeur et de l'information qu'il a communiquée dans le cadre de la suite donnée à la décision du Comité européen des Droits sociaux (voir l'annexe à la résolution) ;
2. appelle de ses vœux que le Grèce fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, d'une mise en conformité de la situation.

Annexe à la Résolution CM/ResChS(2014)8

Mesures prises par le Gouvernement grec concernant la Réclamation n° 77/2012 : Fédération panhellénique des pensionnés des services publics (POPS) c. Grèce

Le principe de l'Etat providence et les droits sociaux fondamentaux (sécurité sociale, emploi, éducation, santé et assurance maladie/prestations médicales), inscrits dans la Constitution grecque, ainsi que l'intégration, dans le système juridique grec, de règles supranationales de base dans le domaine de la sécurité sociale, fondées sur l'acquis de l'UE et sur l'acquis des organisations internationales pertinentes, montrent que l'Etat grec reconnaît la nécessité de garantir un certain niveau de protection sociale en tant qu'élément fondamental du système national de sécurité sociale.

Il est question de la sécurité sociale à l'article 22§5 de la Constitution grecque. Le système de sécurité sociale fonctionne par le biais d'organisations autogérées, il s'étend à l'ensemble de la population active de la Grèce, au moyen du paiement obligatoire de cotisations de sécurité sociale, et il est étroitement lié à l'emploi actif. Son rôle fondamental est de garantir la protection sociale dans le pays et de faire en sorte que tous, en particulier les personnes âgées et les groupes sociaux plus fragiles ou vulnérables, disposent d'un revenu qui leur permette de maintenir leurs conditions de vie à un niveau acceptable, notamment durant les périodes de maladie ou de chômage et pendant leur retraite.

Concernant plus particulièrement le régime de pensions, trois défis doivent être relevés : assurer sa viabilité financière (et donc sa capacité à verser à long terme des pensions d'un montant suffisant), faire face à des situations futures, prévisibles ou non (vieillesse démographique, nouvelles formes d'emploi), et mieux tenir compte de l'évolution des besoins des citoyens (liés aux nouveaux modèles familiaux, par exemple).

C'est pour ces raisons qu'ont été adoptées les mesures mentionnées ci-dessous. Elles sont le résultat d'un long dialogue social, auquel ont participé les forces politiques et les partenaires sociaux. Elles visent à réformer le système de sécurité sociale et à assurer sa pérennité, en le rendant moderne, rationnel, respectueux de l'équité sociale et viable sur le long terme. Lorsque nous avons pris cette initiative, notre principal objectif était de conserver le caractère public, obligatoire, global et redistributif de la sécurité sociale, tout en s'occupant des problèmes accumulés ces dernières décennies (la fragmentation des caisses de sécurité sociale et le manque d'exploitation réelle de leurs avoirs financiers).

Plus précisément :

A. Pour la protection des groupes vulnérables

- 1) Depuis le 1/1/2013, les pensions de moins de 1 000 euros sont garanties, tandis qu'à celles de plus de 1 000 euros s'appliquent des baisses qui varient entre 5 % et 20 %, en fonction du montant de la pension et du nombre de pensions (loi 4093/2012).
- 2) Aux fins de la protection des personnes âgées ayant une petite retraite, la prime de solidarité sociale (EKAS), qui est une prestation non contributive, continue à être servie (loi 4151/2013).
- 3) En vertu de la loi 4093/2012, les personnes âgées non assurées ont droit à une pension de 360 euros, sous réserve de remplir certaines conditions (ne pas percevoir d'autre pension / vivre légalement dans le pays depuis 20 ans / remplir d'autres conditions liées à la situation familiale et aux revenus).
- 4) En application de la loi 4052/2012 a été établi le programme « soins à domicile pour les pensionnés », financé par la Caisse d'assurance pour la solidarité intergénérationnelle - AKAGE (AKATE). Bénéficient de ce programme les catégories de personnes suivantes : les pensionnés des principaux organismes de sécurité sociale relevant du ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale / les pensionnés du secteur public / les pensionnés âgés non assurés (relevant de l'organisme de sécurité sociale OGA), qui ont des problèmes de santé ou d'invalidité temporaires ou permanents. L'objectif est d'aider ces personnes à rester chez elles en leur proposant, entre autres, des services organisés et systématiques fournis par des travailleurs sociaux, un accompagnement psychologique, des services de soins infirmiers et de kinésithérapie et une aide à domicile.

B. Pour l'amélioration du système de sécurité sociale

1. Lutte contre la fraude en matière de sécurité sociale

En vertu des lois 4144/2013, 4172/2013, 4046/2012 et 4127/2013 ont été adoptées des mesures de réforme destinées à lutter contre la fraude et les erreurs dans le système de sécurité sociale et contre le non-paiement des cotisations sociales.

a. Le réseau ARIADNE, créé en application de la loi 414/2013, est un système d'enregistrement rapide de tous les changements démographiques et familiaux concernant les bénéficiaires de la sécurité sociale (décès, mariage, divorce). Grâce à ce système numérique, qui établit une interconnexion et une interaction entre tous les organes responsables (centre d'administration électronique pour la sécurité sociale – IDIKA/HAIKA, caisses de sécurité sociale, services d'Etat civil), des données mises à jour sur la situation des bénéficiaires sont communiquées automatiquement aux organismes de sécurité sociale concernés. Les changements susmentionnés sont traités :

- pour les naissances/décès : par les services d'Etat civil, placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur ;
- pour les mariages : par le secrétariat général aux systèmes d'information (GGPS/ΓΓΠΣ), placé sous l'autorité du ministère des Finances ;
- pour les pactes de cohabitation : par les notaires ;

- pour les divorces : par les autorités judiciaires et les tribunaux.

La loi 414/2013 prévoit aussi que, faute de preuve du numéro de sécurité sociale (AMKA) du bénéficiaire et de son numéro fiscal (AFM), le versement de la pension est automatiquement suspendu, jusqu'à ce que les contrôles nécessaires aient été effectués.

Outre le réseau Ariadne a aussi été créé un système global de contrôle des pensions, appelé Helios. Ce système établit des connexions électroniques entre les 93 caisses de retraite que compte la Grèce et qui, au total, versent 4 407 288 pensions à 2 714 034 bénéficiaires. Les deux systèmes sont interconnectés, ce qui permet de faire des recoupements. Helios comporte aussi un registre national des pensionnés et des pensions qui, au moyen d'une base de données, contribue à lutter contre la fraude.

b. Création d'un centre national de collecte des cotisations de sécurité sociale (KEAO)

Le Centre national de collecte des cotisations de sécurité sociale (KEAO) a été créé en vertu de la loi 4172/2013. Son objectif est d'établir des procédures et des mécanismes communs pour que s'effectuent en temps utile le recouvrement des dettes envers les organismes de sécurité sociale et la collecte des cotisations, afin de renforcer la viabilité du système de sécurité sociale. C'est une première étape qui s'inscrit dans une réforme plus large visant à mettre en place un traitement pleinement intégré des recettes fiscales et des recettes des organismes de sécurité sociale, et à unifier les processus de collecte des impôts et de recouvrement des dettes de sécurité sociale, avant le 01.07.17. Il s'agit aussi de résoudre les problèmes qui, dans le passé, ont rendu les procédures de collecte et d'exécution forcée trop compliquées et trop longues ; en conséquence, les organismes de sécurité sociale se sont trouvés dans l'impossibilité de collecter les cotisations qui leur étaient dues.

Le KEAO poursuit notamment les objectifs suivants :

- collecter les cotisations dues à tous les organismes de sécurité sociale sous la responsabilité du ministère de l'Emploi ;
- créer une base de données électronique comprenant un registre des personnes qui n'ont pas payé les cotisations dues aux organismes de sécurité sociale, ainsi que toutes les données connexes nécessaires aux fins de statistiques et d'analyses ;
- étudier et soumettre des propositions de dispositions législatives ;
- s'occuper de la planification et de l'exécution des mesures nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Le KEAO sera autosuffisant en termes de financement et de logistique et sera placé sous la supervision de l'IKA.

2. Est également prévue la création de la Caisse d'assurance pour la solidarité intergénérationnelle – AKAGE (AKATE), qui constitue une autre garantie pour les générations futures. Le but est d'établir des fonds de réserve pour le financement de la branche « retraites » des organismes de sécurité sociale. Cette caisse sera alimentée par les ressources suivantes : privatisation d'organisations et d'entreprises publiques (10 %), allocation de 4 % du montant annuel collecté au titre de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et allocation de 10 % de la ressource sociale, qui retourne donc dans son intégralité à la société, à laquelle elle appartient.

3. En vertu de la loi 4093/2012 est mis en place, dans deux régions de Grèce, un programme pilote fondé sur des critères socioéconomiques, qui est appelé « programme pilote pour le revenu minimum garanti ». Ce programme, qui s'adresse à des personnes et des familles en situation d'extrême pauvreté, vise à leur apporter un complément de revenus et à les faire participer à des mesures de réinsertion sociale.

Dans la conjoncture difficile qui prévaut actuellement, les efforts déployés par la Grèce pour traiter le grave problème budgétaire et les faiblesses structurelles de l'économie grecque – conformément aux obligations incombant au pays envers le mécanisme de soutien financier – englobent la mise en œuvre d'une politique budgétaire restrictive, qui a indéniablement des effets sur les revenus des ménages. Dans ce contexte, les autorités grecques continuent à mettre en œuvre des mesures d'aide aux groupes vulnérables de la population, tout en s'efforçant de soustraire ces groupes, totalement ou en partie, aux mesures d'austérité qui entrent en vigueur.

A titre indicatif, voici ces mesures :

- des dispositions favorables concernant le paiement de la taxe foncière extraordinaire (ces dispositions peuvent consister en une réduction du montant de cette taxe, voire en une exonération) pour les groupes vulnérables, dont les personnes en situation de pauvreté ou menacées par la pauvreté, les familles nombreuses, les invalides de longue durée, les chômeurs de longue durée et les chômeurs qui touchent des indemnités de chômage (loi 4152/2013 a.1) ;
- des exonérations d'impôts pour certains types de salaires et de pensions, comme celles qui sont versées aux victimes de guerre, aux invalides de guerre, aux personnes aveugles ou invalides et aux bénéficiaires de l'EKAS, la prime de solidarité sociale (Code fiscal grec, a.6) ;
- la réduction du montant des pensions ne s'applique pas si le bénéficiaire ou des membres de sa famille touchent une petite retraite ou sont invalides (loi 4024/2011 a.1, 4051/2012 a.1 et 4093/2012 a.1, telle qu'elle a été modifiée par la loi 4111/2013) ;
- la possibilité de bénéficier de modalités plus favorables pour le remboursement de dettes envers l'Etat en cas d'« incapacité financière » (loi 4152/2013 a.1).

¹ Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.