

La jurisprudence récente des Cours constitutionnelles dans le domaine de la sécurité sociale

— Italie —

par Paolo Passaglia*

1. La Constitution italienne et la sécurité sociale

La sécurité sociale occupe une place tout à fait centrale dans la Constitution républicaine de 1947, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

Lors de l'élaboration du texte qui était appelé à donner les bases fondamentales du nouvel ordre juridique, le Constituant a entendu manifester un choix très net pour la démocratie, mais aussi pour la reconnaissance de la valeur de la personne humaine : c'est en effet avant tout au service de la personne humaine que les institutions et les pouvoirs publics doivent se mettre.

Cette attention envers la personne humaine se concrétise, en premier lieu, par l'article 2 de la Constitution, aux termes duquel « la République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, aussi bien en tant qu'individu que dans les formations sociales où s'exerce sa personnalité ».

Mais l'affirmation des droits fondamentaux (et inviolables) est loin d'être une pure et simple reproduction des idées qui avaient inspiré le libéralisme classique : juste après avoir mentionné ces droits, la Constitution – toujours à l'article 2 – se réfère à « l'accomplissement des devoirs de solidarité politique, économique et sociale auxquels il ne peut être dérogé ». C'est notamment le principe de solidarité qui fonde le dédoublement du principe d'égalité, qui n'a plus seulement une portée « formelle » (« Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales » : article 3, alinéa 1^{er}, de la Constitution), mais acquiert aussi une portée « matérielle », sur la base de laquelle « il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays » (article 3, alinéa 2).

Le modèle de l'État libéral, dont les origines remontent au XIX^e siècle, a été substitué par l'affirmation de l'État-providence, que les pouvoirs constitués ont été appelés à mettre en

* Relazione svolta, in rappresentanza della Corte costituzionale, al *Séminaire sur la jurisprudence récente des Cours constitutionnelles dans le domaine de la sécurité sociale*, organisé dal Consiglio d'Europa e tenutosi a Strasburgo nei giorni 29 e 30 novembre 2011.

œuvre suivant les lignes directrices offertes par le Constituant. Parmi ces lignes, l'établissement d'un système équilibré et efficace de sécurité sociale est conçu comme l'une des missions les plus importantes.

En effet, le système de la sécurité sociale est, à l'évidence, une pierre angulaire de la nouvelle conception de l'État et des rapports entre l'individu et le pouvoir, du moment que la valeur de la personne ne se mesure pas (ou plutôt, ne se mesure plus) en référence au « bon citoyen », au « bon père de famille », ou encore au « bon soldat », etc., mais uniquement sur la base de son existence. La dignité humaine devient ainsi la clef de voute de l'ordre juridique, même si la notion n'est pas expressément utilisée dans le texte constitutionnel, à l'exception de quelques références spécifiques (comme par exemple celle de l'article 36, alinéa 1^{er} : « Le travailleur a droit à une rétribution proportionnée à la quantité et à la qualité de son travail et en tout cas suffisante pour assurer à lui-même et à sa famille une existence libre et digne »). Par conséquent, la réalisation effective de l'État-providence présuppose la mise en œuvre de la dignité, de manière à protéger quiconque, et en premier lieu – bien évidemment – les sujets les plus faibles.

Autrement dit, la sécurité sociale se situe au cœur de l'ordre juridique, bien au-delà de ce que la lecture de l'article 38 de la Constitution – l'article qui a trait spécifiquement à la sécurité sociale – pourrait laisser suggérer. Par cela, l'on ne saurait aucunement négliger la portée d'un article qui confère à « des organismes et des instituts créés ou soutenus par l'État » (alinéa 4) le soin d'adopter les mesures suivantes : mettre en œuvre le « droit à la subsistance et à l'assistance sociale » destiné à « tout citoyen inapte au travail et dépourvu des moyens nécessaires pour vivre » (alinéa 1^{er}) ; rendre effectif le droit des travailleurs en prévoyant que « des moyens appropriés à leurs exigences de vie soient prévus et assurés en cas d'accident, de maladie, d'invalidité et de vieillesse, de chômage involontaire » (alinéa 2) ; protéger le « droit à l'éducation et à la formation professionnelle » des citoyens « inaptes et [des citoyens] handicapés » (alinéa 3).

2. L'apport du droit supranational

Le droit constitutionnel ne régit que partiellement les lignes directrices qui s'imposent aux pouvoirs publics. L'intégration supranationale européenne a produit des effets majeurs même pour ce qui a trait à la sécurité sociale.

Le droit de la Communauté européenne, puis de l'Union européenne, est sans aucun doute central dans l'élaboration de la politique relative à la sécurité sociale. L'on fait référence non seulement aux actes normatifs et aux recommandations des institutions de l'Union, mais aussi – et, peut-être, surtout – aux conditions imposées à un État en raison de son appartenance à l'Union (et à l'adoption de la monnaie unique) : la marge d'action des législateurs et des exécutifs nationaux a été sensiblement limitée, en raison notamment de l'impact sur les dépenses publiques.

Le Conseil de l'Europe, pour sa part, joue aussi un rôle qui est loin d'être négligeable, en raison, d'un côté, de l'importance acquise par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et, de l'autre, de l'empreinte de la Charte sociale européenne.

Le droit supranational n'est pas resté sans influence sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne, surtout après la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, n° 3, qui a introduit, à l'article 117 de la Constitution, une disposition d'après laquelle « le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions dans le respect de la Constitution, aussi bien que des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales » (alinéa 1^{er}).

Or, cette disposition est en bonne mesure superflue à l'égard du droit de l'Union européenne, car la primauté du droit (alors) communautaire avait été reconnue de façon définitive (à quelques exceptions près) par l'arrêt *Granital*, rendu par la Cour constitutionnelle en 1984 (n° 170). Par contre, en ce qui concerne le droit international, le nouvel article 117, alinéa 1^{er}, de la Constitution prend tout son intérêt.

En effet, avant 2001, les conventions et les traités internationaux avaient, en principe, le même rang que les actes internes qui les mettaient en œuvre. Ceci valait même pour la Convention européenne des droits de l'homme, qui a été ratifiée et exécutée sur la base de la loi du 4 août 1955, n° 848 : son rang était donc celui d'une loi ordinaire, à laquelle il était possible de déroger par le biais de lois postérieures. La réforme constitutionnelle a imposé une nouvelle approche, qui a permis aux conventions et aux traités de primer sur les lois ordinaires, leur position dans le système des sources du droit étant intermédiaire entre la Constitution et les lois.

La Cour constitutionnelle, à partir des arrêts n°s 348 et 349 de 2007, a reconnu ce rang privilégié, notamment au profit de la Convention européenne des droits de l'homme, et en a déduit une position particulière dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois. Lors des deux arrêts susdits, et des autres qui les ont suivis, la Convention européenne a été rangée parmi les normes de référence de la Cour, ainsi l'atteinte portée par une loi nationale à la Convention entraîne l'inconstitutionnalité de la loi, due à la violation médiate de l'article 117, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Le rang et le rôle expressément reconnus à la Convention européenne des droits de l'homme ne saurait être exclu pour les autres conventions et traités (du moins pour les actes multilatéraux) ratifiés par l'État italien, même si, à ce jour, la Cour constitutionnelle n'a déclaré l'inconstitutionnalité d'aucune disposition législative en raison de la méconnaissance d'obligations internationales autres que celles découlant de la Convention de Rome de 1950.

Quoi qu'il en soit, l'influence du droit supranational s'est incontestablement accrue dans tous les domaines, y compris évidemment dans celui du droit du travail et de la sécurité sociale. Une telle conclusion s'impose d'autant plus si l'on prend en considération les actes les plus significatifs en la matière utilisés par la Cour constitutionnelle ou par les juges qui la sai-

sissent.

La Charte sociale européenne, par exemple, figurait parmi les normes de référence lors d'une question de constitutionnalité relative à une norme limitant le nombre d'instituteurs spécialisés intervenant spécifiquement pour aider les élèves handicapés, à risque ou en difficulté : le juge qui a saisi la Cour constitutionnelle dénonçait, entre autres, le caractère purement théorique de la protection des personnes handicapées, telle que reconnue par divers traités et conventions internationaux. La Cour a déclaré l'inconstitutionnalité des dispositions qui lui avaient été déférées, en se fondant en particulier sur l'article 38, alinéa 3, de la Constitution et sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (arrêt n° 80 de 2010).

Dans d'autres cas, la Charte sociale européenne a servi de norme de référence principale, notamment lors d'un contrôle de constitutionnalité dans lequel était contestée la méconnaissance du droit à un taux de rémunération majoré pour les heures de travail supplémentaires. Dans ce cas, toutefois, aucune inconstitutionnalité n'a été déclarée, car la Cour ne s'est pas prononcée sur le fond de l'affaire, sa décision n'a donc pas eu d'influence sur l'issue du procès *a quo* (ordonnance n° 434 de 2005).

Encore, la Charte sociale européenne a été utilisée par la Cour constitutionnelle comme permettant d'assurer la protection minimale garantie au cas où le régime national de protection contre les licenciements aurait été partiellement abrogé par voie référendaire (arrêt n° 46 de 2000).

D'autres sources internationales ont aussi été utilisées ces dernières années. L'on peut mentionner, par exemple, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les conventions élaborées dans le cadre de l'Organisation internationale du travail, dont la méconnaissance a souvent été invoquée dans le contentieux constitutionnel.

En général, les conventions et les traités internationaux ont été utilisés soit comme normes de référence soit – plus fréquemment – comme outils herméneutiques, afin d'interpréter les dispositions constitutionnelles comme permettant de reconnaître des droits et des intérêts non expressément reconnus par le Constituant (souvent en raison du fait qu'en 1947, lors de l'élaboration de la Constitution, certaines questions étaient loin de se poser concrètement). Le droit supranational a ainsi joué un double rôle : d'un côté, il a contribué à poser des limites infranchissables à la réduction de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine social, dans un contexte de crise (avant tout économique) de l'État-providence ; de l'autre côté, il a conduit à étendre la protection sociale à des domaines et – surtout – à des sujets supplémentaires (le cas des étrangers est le plus significatif, puisque leur protection s'est affirmée sans que la Constitution ne l'ait pris en considération, en raison du fait que l'Italie, pays d'émigration jusqu'aux années cinquante du XX^e siècle, a vu une présence significative d'étrangers seulement à partir des années quatre-vingt).

3. La jurisprudence constitutionnelle récente dans le domaine de la sécurité sociale

Par le passé, la Cour constitutionnelle a joué un rôle fondamental dans l'organisation du système de la sécurité sociale. Lorsque celui-ci a effectivement été mis en place, la jurisprudence constitutionnelle n'a pas perdu son importance, car la Cour a constamment veillé à ce que les défauts du système, ses inégalités et ses déséquilibres soient limités de la manière la plus efficace possible (et, surtout, la plus proche des exigences constitutionnelles).

L'analyse des décisions rendues ces dernières années peut offrir une démonstration assez claire de la pertinence de l'œuvre du juge constitutionnel. Une œuvre qui s'est souvent concentrée sur des questions les plus délicates et sur lesquelles l'intervention de la Cour se révélait plus urgente.

Un aspect qui doit être mis en exergue concerne les innovations, à la suite de la réforme constitutionnelle de 2001, dans la répartition des compétences entre l'État et les Régions : celles-ci ont eu une incidence profonde même dans le domaine de la sécurité sociale. De ce fait, une des préoccupations majeures de la Cour a été celle de délimiter les domaines d'interventions respectifs. Cette préoccupation s'est associée à celle qui a constamment caractérisé le droit de la sécurité sociale, c'est-à-dire l'élaboration d'un cadre de principes et d'objectifs qui puissent encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur et qui puissent conduire à des déclarations d'inconstitutionnalité en cas d'emploi abusif de ce pouvoir.

3.1. La répartition des compétences législatives entre l'État et les Régions

La réforme précitée de 2001 du Titre V de la II^e Partie de la Constitution, concernant les rapports entre l'État, les Régions, les Provinces et les Communes a donné lieu à un bouleversement considérable des critères de répartition des compétences législatives. Celui-ci a eu des conséquences non négligeables en matière de sécurité sociale. Les Régions sont, désormais, titulaires du pouvoir législatif général, car « dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif appartient aux Régions » (article 117, alinéa 4, de la Constitution).

Or, le législateur constitutionnel de 2001 a confirmé la distinction entre sécurité sociale (*previdenza sociale*) et assistance (*assistenza sociale*), la première étant réservée aux travailleurs et la seconde ayant une portée plus générale : la sécurité sociale a été rangée parmi les compétences législatives qui reviennent à l'État (article 117, alinéa 2, lettre o), tandis que l'assistance, qui ne figure ni parmi les compétences exclusives de l'État ni parmi les compétences concurrentes (celles qui appellent l'État à poser les principes fondamentaux de la matière et les Régions à les mettre en œuvre), relève ainsi de la compétence des Régions.

La compétence législative des Régions, pour tout ce qui a trait à l'assistance sociale, aurait

pu créer des inégalités profondes entre les territoires de la République, et ce d'autant plus que des différences de revenus entre le Nord et le Sud du pays sont très fortes ; par conséquent, le développement de systèmes régionaux d'assistance sociale aurait pu conduire à l'éclatement du « système italien » de protection sociale. Afin d'exorciser de tels risques le législateur constitutionnel a prévu que l'État dispose du pouvoir exclusif de légiférer en matière de « détermination des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national » (article 117, alinéa 2, lettre *m*). Il s'agit, à l'évidence, d'un domaine crucial tant pour l'uniformité du système de protection sociale que pour la répartition des domaines législatifs entre l'État et les Régions. Et justement en raison de son importance, la portée de la disposition citée a fait l'objet des nombreuses décisions de la Cour constitutionnelle. À celle-ci, en effet, les acteurs politiques et institutionnels ont demandé de trouver une conciliation correcte et efficace entre l'autonomie qui devait être reconnue aux Régions et les principes d'égalité et d'unité de la République qui devaient être garantis sans équivoque.

Dès son premier arrêt concernant les normes constitutionnelles réformées, la Cour, saisie par le Gouvernement de la question de constitutionnalité d'une loi régionale imposant la suspension des certaines thérapies psychiatriques (notamment l'électrochoc et la lobotomie), a incidemment souligné que, « quant aux niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux, il ne s'agit pas d'une “matière” au sens strict, mais d'une compétence du législateur national propre à toucher toutes les matières par rapport auxquelles le législateur même doit pouvoir édicter les normes nécessaires à assurer à quiconque, sur l'ensemble du territoire national, la jouissance de prestations garanties, en tant que contenu essentiel de tels droits, sans que le législateur régional ne puisse les limiter ou les conditionner » (arrêt n° 282 de 2002).

Le souci de garantir des *standards* uniformes pour l'ensemble du territoire de la République a constamment été avancé dans la jurisprudence constitutionnelle, qui n'a pas hésité à étendre le pouvoir législatif de l'État jusqu'à inclure dans la notion de « niveaux essentiels » celle de « standards », y incluant ainsi les modalités générales par lesquelles les Régions doivent assurer les prestations (arrêt n° 134 de 2006).

La Cour n'a toutefois pas omis de limiter l'exercice de la compétence de l'État afin de ne pas la transformer en un passe-partout susceptible d'annihiler les compétences régionales. Dans ce but, la jurisprudence constitutionnelle a imposé, en principe, la fixation des niveaux essentiels par voie législative (arrêt n° 88 de 2003) et, surtout, a requis une participation des Régions dans tous les cas où l'exercice de la compétence de l'État avait des conséquences majeures sur l'étendue des compétences régionales (arrêt n° 134 de 2006).

En définitive, la Cour constitutionnelle a fait preuve d'équilibre dans la conciliation entre le principe d'autonomie et celui d'uniformité, confirmant les données essentielles du système d'assistance tout en laissant aux Régions des marges d'action qui, sans être illimitées, sont néanmoins considérables.

3.2. *Le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur*

La jurisprudence constitutionnelle dans le domaine de la sécurité sociale est caractérisée, pour l'essentiel, par la nécessité de mesurer la compatibilité avec la Constitution des choix politiques qui reflètent eux-mêmes une conciliation de l'objectif de réalisation de l'État-providence de manière la plus complète possible avec les contraintes imposées par des ressources financières (toujours plus) limitées. Face à l'impossibilité de mettre en place un système parfait, et (par conséquent ?) en présence de plusieurs choix à disposition du législateur, la mission de la Cour a été celle de vérifier que les choix effectués puissent être considérés comme « tolérables », du point de vue constitutionnel.

Une telle approche a fait du domaine de la sécurité sociale un sujet très délicat, notamment dans la détermination, parfois problématiques, des limites qui s'imposent dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des actes législatifs. En vertu de l'article 28 de la loi n° 87 de 1953 (relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour), le contrôle de la Cour constitutionnelle « exclut toute appréciation de nature politique et tout contrôle concernant l'usage du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du Parlement ».

La jurisprudence constitutionnelle a indiqué dans l'article 3 de la Constitution, relatif au principe d'égalité, la clef de voûte des rapports entre légalité et appréciation politique : ce n'est donc pas par hasard si l'article 3 figure très souvent dans les questions de constitutionnalité ayant trait à la sécurité sociale. En effet, dès les années soixante (et notamment à partir de l'arrêt n° 15 de 1960), par le biais du contrôle portant sur le respect du principe d'égalité, la Cour s'est reconnue le pouvoir de contrôler les choix du législateur dans la réglementation de situations différentes : de ce fait, la Cour a censuré les traitements différents de situations égales (ou semblables) et les prévisions d'un traitement égal réservé à des situations qui se révélaient différentes. Le critère dont la Cour a fait usage est celui de la *ragionevolezza* (que l'on pourrait traduire comme « proportionnalité ») : la loi est censurée lorsqu'aucun motif raisonnable ne justifie le même traitement réservé à des situations différentes ou bien lorsque des traitements différents sont prévus pour des situations tout à fait semblables.

Un exemple peut nous venir en secours. Dans son arrêt n° 230 de 1974, la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité des dispositions fixant le montant minimal des pensions de réversion gérées par l'Institut national de la sécurité sociale, car elles ne prévoyaient pas un montant minimal pour les mêmes pensions gérées par d'autres institutions. La déclaration d'inconstitutionnalité s'est fondée sur la constatation que les différences entre les situations des bénéficiaires des pensions ne pouvaient pas justifier deux régimes différents : la situation des bénéficiaires des pensions gérées par l'Institut national de la sécurité sociale a donc été le *tertium comparationis* sur la base duquel l'on a étendu aux bénéficiaires des pensions gérées par les autres institutions ce montant minimal (en effet, la déclaration d'inconstitutionnalité a frappé les dispositions législatives dans la partie où elles ne s'appliquaient pas à tous les bénéficiaires des pensions de réversion).

Le schéma traditionnel, fondé sur le *tertium comparationis*, à partir des années quatre-vingt, a été peu à peu abandonné. L'appréciation du choix raisonnable du législateur est ainsi devenue la technique par laquelle la Cour s'est attribuée une marge d'action qui échappe à tout encadrement matériel (pouvant s'étendre sur n'importe quel domaine régi par la Constitution) et fonctionnel (la technique de la comparaison ayant laissé place à l'examen direct de la conformité de la disposition avec les dispositions constitutionnelles).

Cette nouvelle approche a été parfois critiquée en raison de la (trop) grande liberté qu'elle laisserait à la Cour constitutionnelle. Or, s'il est vrai que la Cour s'est attribuée des pouvoirs d'intervention nouveaux, qui ne sont plus limités à la voie (parfois rétrécie) de la comparaison, il est aussi vrai que la Cour a eu (et maintient) une attitude assez rigoureuse, afin de ne pas abuser de ses pouvoirs. À ce propos, il n'est pas à négliger que le contrôle de proportionnalité vise à sanctionner les cas de défaut *manifeste* de proportionnalité ; autant dire que la Cour ne se s'estime pas investie du pouvoir de censurer n'importe quel choix du législateur, au contraire elle ne censure que les choix qui se présentent comme étant tout à fait irraisonnables, si irraisonnables qu'ils ne sont pas constitutionnellement acceptables. À la limite traditionnelle, fondée sur le domaine matériel (le principe d'égalité) et la technique (le *tertium comparationis*), s'est substituée la limite découlant du *self-restraint* de la Cour.

En ce qui concerne tout particulièrement le domaine de la sécurité sociale, l'accroissement de la liberté d'action de la Cour constitutionnelle a eu, d'ailleurs, des avantages non négligeables, notamment en raison de la nécessité de faire face à la diminution des ressources financières disponibles, et donc à l'exigence de concilier la garantie des droits avec les contraintes budgétaires. À cet égard, les problèmes les plus délicats se présentent lorsque la Cour constate la nécessité d'étendre certains bénéfices d'ordre économique et financier. Une telle extension implique une augmentation des dépenses pour l'État, sans que la Cour n'ait la possibilité d'indiquer comment faire face aux dépenses supplémentaires. La doctrine majoritaire exclut l'application à la Cour de la disposition de l'article 81, alinéa 4, de la Constitution, selon lequel « toute [...] loi qui comporte la création ou l'aggravation d'une charge publique doit indiquer les moyens d'y faire face » ; cependant, dans une situation de crise de l'État-providence, le juge constitutionnel ne saurait rester indifférent face à des décisions qui impliquent des aggravations significatives des dépenses publiques. De ce fait, si jusqu'au début des années quatre-vingt-dix la Cour ne prenait pas en considération les conséquences financières de ses déclarations d'inconstitutionnalité, plus récemment elle a eu la tendance à faire intervenir autant que possible le législateur, adoptant soit des avertissements, soit des déclarations d'inconstitutionnalité qui laissent provisoirement en vigueur les dispositions censurées, soit, enfin, des décisions additives de principe, c'est-à-dire des décisions d'inconstitutionnalité qui introduisent un principe et qui font appel aux juges pour une application prudente de celui-ci (mais aussi au législateur pour une réponse prompte ayant une portée générale).

D'autre part, les difficultés financières ont parfois entraîné une application du principe d'égalité ayant des conséquences inverses à celles qui ont traditionnellement suivi la constata-

tion de l'inconstitutionnalité : si, en général, l'invocation du principe d'égalité implique, lorsque la disposition dénoncée est déclarée inconstitutionnelle, d'augmenter le nombre des titulaires d'un droit, ou les bénéficiaires d'une prestation (l'inconstitutionnalité dérivant de l'absence d'une catégorie de sujets parmi les bénéficiaires) ou bien encore la prestation prévue pour une même catégorie (l'inconstitutionnalité dérivant de l'insuffisance de la prestation prévue), au cours des années quatre-vingt-dix la Cour a établi la règle générale (en tant que telle applicable même au domaine de la sécurité sociale) selon laquelle « les effets du principe d'égalité ne sont pas unidirectionnels et [donc] nécessairement orientés vers l'extension de la portée de la réglementation la plus favorable évoquée comme *tertium comparationis*, mais ils peuvent se manifester dans le sens de l'élimination d'un privilège injustifié dérivant d'une réglementation plus favorable » par rapport à celle qui a fait l'objet de la question de constitutionnalité (par ex., arrêt n° 219 de 1995).

Autrement dit, et pour conclure sur ce point, les quelques remarques que l'on vient de faire paraîtraient démontrer assez clairement que la Cour constitutionnelle s'est dotée d'un arsenal très riche de techniques par lesquelles elle peut contrôler les choix du législateur, afin que ceux-ci ne sortent jamais du champ délimité par la Constitution (et, eu égard à ce que l'on a pu constater plus haut, au droit supranational).

3.3. La récente jurisprudence de la Cour en matière de sécurité sociale

Ces dernières années, la Cour constitutionnelle a été saisie de questions concernant plusieurs aspects en matière de sécurité sociale. Une attention particulière sera dédiée aux thèmes, en mentionnant certains des arrêts les plus importants.

a) La plupart des contrôles de constitutionnalité en la matière sont relatifs aux retraites, dont le régime (ou, pour mieux dire, les régimes, car le droit italien en connaît un bon nombre) a été contesté eu égard notamment aux conditions posées pour bénéficier des versements, aux systèmes de cotisation et au montant de la pension de retraite.

Sur le premier point, par son arrêt n° 234 de 2008, la Cour a exclu qu'un délai abrégé par rapport au régime général du délai accordé pour réclamer des versements puisse donner lieu, en soi, à une méconnaissance du principe d'égalité. Tout en confirmant le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur, la Cour a souligné que les différents régimes de retraite doivent être évalués dans leur ensemble, et non en faisant uniquement référence à des aspects particuliers (comme, par exemple, le délai susdit).

En ce qui concerne les modalités de cotisation, dans l'arrêt n° 172 de 2008, il a été admis, pour le calcul des cotisations versées par le travailleur à l'étranger, que le salaire perçu à l'étranger soit à nouveau calculé selon les critères italiens afin de le prendre en considération pour le calcul de la pension de retraite qui dans le système italien dépend du rapport entre une partie du salaire et les cotisations versées.

Les rapports entre salaire et cotisations ont été l'objet spécifique de l'arrêt n° 202 de 2008,

dans lequel la Cour a confirmé la possibilité pour le législateur de fixer un plafond au montant du salaire servant de base pour la pension, même si un tel plafond implique un écart entre la pension perçue et les cotisations versées. Le législateur a donc un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, dont l'exercice peut être sanctionné seulement au cas où l'écart serait manifestement disproportionné.

En ce qui concerne le montant de la pension de retraite, la Cour a fait appel au pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur tout en conciliant les diverses exigences constitutionnelles en jeu. Ceci a conduit, dans l'arrêt n° 316 de 2010, à exclure l'inconstitutionnalité du blocage de l'augmentation automatique annuelle prévue afin d'annuler les effets de l'inflation, blocage – prévu pour la seule année 2008 – qui ne frappait que les retraites dont le montant était huit fois supérieur au montant minimal des pensions de retraite (soit environ 3.500 euros par mois). Le principe de solidarité fait en sorte que les sacrifices exigés envers les bénéficiaires des pensions de retraite les plus élevées soient justifiés lorsqu'ils sont destinés à améliorer les conditions des sujets les plus faibles du point de vue économique.

b) Des décisions très intéressantes ont été rendues à l'égard des mesures de protection des travailleurs victimes de l'amiante. L'arrêt n° 232 de 2008 est à mentionner en premier lieu, vue la déclaration d'inconstitutionnalité qu'il contient. La norme faisant l'objet du contrôle de la Cour établissait la déchéance du droit à demander une pension d'invalidité privilégiée en raison de l'exposition à l'amiante, une fois écoulé le délai de cinq ans, à partir du moment du départ à la retraite. La Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité de la norme dans la partie où elle ne permettait pas de demander une pension d'invalidité privilégiée lorsque la maladie ou l'invalidité dérivant de l'exposition à l'amiante se manifestait après ces cinq ans. La Cour a ainsi changé sa jurisprudence : le revirement a été motivé en se fondant sur l'évolution de la science médicale, qui a permis de constater que les maladies dérivant de l'exposition à l'amiante peuvent se manifester après une période même longue de latence.

Deux autres arrêts ont eu trait aux bénéficiaires, en termes de cotisation, qui reviennent aux travailleurs victimes de l'amiante. Dans l'arrêt n° 376 de 2008, la Cour a reconnu la possibilité pour le législateur de subordonner la jouissance de l'indemnité prévue pour l'exposition à l'amiante à l'accomplissement des conditions pour obtenir le droit à la retraite.

Les travailleurs victimes de l'amiante, sur la base d'une loi de 1992, jouissent d'une majoration du taux de cotisation. La condition qui a été posée afin de pouvoir bénéficier de cette majoration est que le travailleur ne soit pas à la retraite à la date de l'entrée en vigueur de la loi. Cette condition n'a pas été déclarée inconstitutionnelle, en raison de son objectif, qui était celui de favoriser les départs à la retraite plutôt que celui de garantir une indemnité pour les dommages subis (arrêt n° 290 de 2010, qui a confirmé pour l'essentiel l'arrêt n° 434 de 2002).

c) Un secteur très important parmi ceux dont la Cour constitutionnelle s'est récemment occupée est celui des indemnités versées par les pouvoirs publics au profit des travailleurs affectés d'une invalidité.

La Cour a eu l'occasion, notamment, de se prononcer sur le régime de l'indemnité mensuelle d'invalidité totale au travail obtenue suite à un accident de travail, et notamment sur la disposition qui exclut son versement après soixante-cinq ans. Dans l'arrêt n° 34 de 2011, la Cour a mis en évidence que l'élimination de la limite d'âge aurait changé la nature même de l'indemnité, qui ne constitue pas une pension d'invalidité, mais qui vise seulement à répondre aux exigences de la vie des travailleurs dont l'invalidité est si grave qu'ils ne peuvent même pas bénéficier d'un accès privilégié au travail. Une confirmation de l'objectif de cette indemnité vient de sa substitution avec une pension après soixante-cinq ans, c'est-à-dire lorsque le travailleur ne pourrait en aucun cas avoir accès à un emploi.

L'indemnité et la pension d'invalidité ont fait l'objet de l'arrêt n° 234 de 2011, par lequel la Cour a déclaré l'inconstitutionnalité du régime qui s'appliquait aux travailleurs bénéficiaires d'une telle indemnité ou d'une telle pension et qui avaient droit à l'indemnité de chômage. L'inconstitutionnalité était due au fait que, le cumul des prestations étant interdit, le travailleur bénéficiait automatiquement de l'indemnité ou de la pension d'invalidité : par conséquent, la Cour constitutionnelle, tout en confirmant l'interdiction du cumul, a reconnu au travailleur le droit de choisir entre les prestations découlant de son invalidité et celles liées au chômage.

d) Dans la jurisprudence récente, une décision très importante est sans doute celle qui a concerné la pension de réversion accordée en cas du décès d'un travailleur à la suite d'un accident de travail (arrêt n° 86 de 2009). La Cour a confirmé sa jurisprudence précédente (notamment l'arrêt n° 461 de 2000) en ce qui concerne les inégalités entre l'époux et le concubin en les justifiant eu égard aux différences qui subsistent entre la famille fondée sur le mariage et le concubinage « en raison des caractères de stabilité, certitude et réciprocité et des droits et devoirs correspondants qui dérivent uniquement du [...] lien matrimonial », le seul qui soit reconnu et garanti par l'article 29 de la Constitution (« La République reconnaît les droits de la famille en tant que société naturelle fondée sur le mariage » : alinéa 1^{er}).

Les différences entre mariage et concubinage, toutefois, ne peuvent justifier des inégalités entre les enfants légitimes et les enfants nés hors mariage : de ce fait, dans le même arrêt n° 86 de 2009, la Cour a déclaré l'inconstitutionnalité de la norme qui excluait du nombre des bénéficiaires de la susdite pension de réversion le parent survivant des enfants du travailleur décédé nés hors mariage, puisque une telle exclusion se répercutait sur ses enfants, qui ne pourraient pas compter – à la différence des enfants légitimes – sur la pension accordée au parent survivant.

e) La Cour constitutionnelle a été appelée à se prononcer aussi sur le régime du congé de maternité. Par l'arrêt n° 285 de 2010, elle a nié la méconnaissance du principe d'égalité entre les pères biologiques et les pères adoptifs dérivant du fait que seul les seconds peuvent bénéficier, à la place des mères, du congé et de l'indemnité conséquente. La Cour a constaté que les deux situations comparées étaient différentes, et que donc la diversité des régimes était justifiée : ceci, notamment, en raison de l'objectif poursuivi par le congé de maternité issu de

la filiation biologique, qui vise à garantir non seulement l'intérêt de l'enfant mais aussi la santé de la mère, en vue de l'accouchement et à la suite de celui-ci.

f) Parmi les questions dont la Cour constitutionnelle a été récemment saisie, les plus significatives, surtout eu égard à leur nouveauté, sont peut-être celles qui concernent la protection sociale des étrangers.

La norme qui a fait l'objet de l'arrêt n° 306 de 2008 excluait les étrangers qui n'étaient pas titulaires d'une carte de séjour du nombre des bénéficiaires de l'allocation de présence.

La Cour a d'abord exclu l'applicabilité directe tant du droit communautaire que de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que des conventions de l'Organisation internationale du travail. Cependant, l'allocation de présence, accordée aux personnes qui s'occupent de personnes invalides et non autonomes, rentre – selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle mais aussi de la Cour européenne des droits de l'homme – dans le champ de l'assistance, ce qui implique un contrôle particulièrement rigoureux de la proportionnalité des choix du législateur. Sur cette base, la Cour a censuré, en tant que manifestement irraisonnable, la subordination de l'allocation d'une indemnité pouvant être rattachée à la notion d'assistance au fait d'être titulaires d'une carte de séjour, c'est-à-dire d'un titre de séjour dont la délivrance est liée, entre autres, à la perception de certains revenus. La méconnaissance du principe d'égalité s'est traduite par une violation de l'article 3 de la Constitution, mais aussi de l'article 10, alinéa 1^{er}, de la Constitution, en vertu duquel « l'ordre juridique italien se conforme aux règles du droit international généralement reconnues » : la Cour a souligné que, parmi ces dernières règles, figurent celles qui protègent les droits fondamentaux de la personne, y compris ceux des étrangers en situation régulière.

La carte de séjour n'est donc plus une condition requise pour l'obtention de l'allocation de présence.

Les motifs à l'origine de la déclaration d'inconstitutionnalité rendue par l'arrêt n° 306 de 2008 ont été repris dans leur ensemble afin de déclarer l'inconstitutionnalité des normes qui prévoient la carte de séjour comme condition requise afin d'obtenir la pension d'invalidité (arrêt n° 11 de 2009) et l'indemnité mensuelle d'invalidité (arrêt n° 187 de 2010).

En ce qui concerne l'application de la sécurité sociale accordée aux étrangers, une dernière décision doit être mentionnée. Il s'agit de l'arrêt n° 40 de 2011, qui a déclaré l'inconstitutionnalité des dispositions législatives d'une Région concernant le régime des aides sociales régionales, en raison de l'exclusion du nombre des bénéficiaires tous les ressortissants des pays non-membres de l'Union européenne et des ressortissants de pays membres séjournant dans la Région depuis moins de trente-six mois. La Cour a fondé sa déclaration sur la méconnaissance des principes d'égalité et de proportionnalité, car les prestations prévues par la loi régionales ne toléraient aucune discrimination sur la base de la nationalité ou de la longueur du séjour sur un territoire, d'autant plus que la limitation des bénéficiaires impliquait d'exclure justement ceux qui résultaient être les plus faibles, et donc ceux qui nécessitaient le

plus de l'aide offerte par les pouvoirs publics et le système sanitaire.

* * * * *

Note bibliographique

Parmi les nombreuses études sur les sujets qui ont été traités dans cette intervention, l'on peut se borner à faire référence à des études spécifiquement dédiées à la récente jurisprudence constitutionnelle en matière de sécurité sociale :

L. VIOLINI – A.R. MARRA, « Previdenza e protezione sociale », *Viva vox Constitutionis : temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2002*, sous la direction de V. Onida, Milan, Giuffrè, 2003, pp. 519-575 ;

L. VIOLINI, « Previdenza e protezione sociale », *Viva vox Constitutionis : temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2003*, sous la direction de V. Onida et de B. Randazzo, Milan, Giuffrè, 2004, pp. 343-382 ;

–, « Previdenza e protezione sociale », *Viva vox Constitutionis : temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2004*, sous la direction de V. Onida et de B. Randazzo, Milan, Giuffrè, 2005, pp. 427-449 ;

M. PIERONI, « Previdenza e protezione sociale », *Viva vox Constitutionis : temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2005*, sous la direction de V. Onida et de B. Randazzo, Milan, Giuffrè, 2006, pp. 435-466 ;

–, « Previdenza e protezione sociale », *Viva vox Constitutionis : temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2006*, sous la direction de V. Onida et de B. Randazzo, Milan, Giuffrè, 2007, pp. 513-548 ;

–, « Previdenza e assistenza sociale », *Viva vox Constitutionis : temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2007*, sous la direction de V. Onida et de B. Randazzo, Milan, Giuffrè, 2008, pp. 411-431 ;

–, « Previdenza e assistenza sociale », *Viva vox Constitutionis : temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2008*, sous la direction de V. Onida et de B. Randazzo, Milan, Giuffrè, 2010, pp. 503-544 ;

F. MIANI CANEVARI, *Costituzione e protezione sociale. Il sistema previdenziale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Turin, Giappichelli, 2007 ;

–, « Osservatorio – Giurisprudenza costituzionale 2007-2008 », *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2008, n. 2, pp. 413-425 ;

–, « Osservatorio – Giurisprudenza costituzionale 2008-2010 sulla sicurezza sociale », *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2010, n. 2, pp. 373-387 ;

–, « Osservatorio – Giurisprudenza costituzionale 2010-2011 sulla sicurezza sociale », *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2011, n. 1, pp. 155-170.