

Version anonymisée

Traduction

C-762/23 – 1

Affaire C-762/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

12 décembre 2023

Juridiction de renvoi :

Curtea de Apel București (Roumanie)

Date de la décision de renvoi :

27 novembre 2023

Parties requérantes :

QN

RL

VS

JT

AX

MR

Partie défenderesse :

Curtea de Apel București

Autre partie :

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

[OMISSIS]

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI (cour d'appel de Bucarest, Roumanie)

FR

SEPTIÈME CHAMBRE DES CONFLITS DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

[OMISSIS]

ORDONNANCE

Séance publique du 27 novembre 2023

[OMISSIS]

Au rôle figure l'appel interjeté par les appelantes-requérantes, **QN, RL, VS, JT, AX [et] MR**, contre le jugement civil [OMISSIS] du 9 mai 2023, prononcé par le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie), huitième chambre des conflits du travail et de la sécurité sociale, [OMISSIS] dans l'affaire les opposant à l'intimée, la **Curtea de Apel București** (cour d'appel de Bucarest), le **Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării** (conseil national de lutte contre la discrimination, Roumanie) étant cité à comparaître en tant qu'expert, l'affaire ayant pour objet le calcul de droits salariaux.

[OMISSIS : procédure]

LA JURIDICTION DE CÉANS

délibérant dans cette affaire, constate ce qui suit :

I. OBJET DU LITIGE. PROCÉDURE DEVANT LA JURIDICTION NATIONALE

Par requête inscrite au rôle du Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest), huitième chambre des conflits du travail et de la sécurité sociale, [OMISSIS] les requérantes, **QN, RL, VS, JT, AX et MR**, ont assigné la défenderesse, la **Curtea de Apel București** (cour d'appel de Bucarest), demandant qu'elle soit condamnée au paiement de dommages-intérêts sous la forme de sept indemnités de classement mensuelles brutes, dus conformément à l'article 81, paragraphe 1, de la *Legea nr. 303/2004 [privind statutul magistraților]* (loi n° 303/2004 sur le statut des magistrats), actualisés en fonction du taux de l'inflation à compter de la date de naissance du droit jusqu'à la date de paiement effectif du montant, ainsi qu'au paiement des intérêts légaux de retard sur la somme due, à compter de la date de naissance du droit, à savoir la date de cessation des fonctions par mise à la retraite, jusqu'à la date du paiement effectif.

Dans les motifs, les requérantes indiquent, en substance, qu'elles ont travaillé en tant que juges et que leurs fonctions ont pris fin par mise à la retraite. Elles invoquent l'article 81, paragraphes 1 et 2, [et] l'article 74, paragraphe 2, de la loi n° 303/2004, l'article 41 de l'Ordonanța de urgență [a Guvernului] nr. 114/2018 [privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri

fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene] (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 114/2018 relative à l'introduction de certaines mesures dans le domaine de l'investissement public et de certaines mesures fiscales et budgétaires, modifiant et complétant certains actes normatifs et prolongeant certains délais), ainsi que l'article VII de l'Ordonanța de urgență [a Guvernului] nr. 130/2021 [privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative] (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 130/2021 relative à certaines mesures fiscales et budgétaires, prolongeant certains délais et modifiant et complétant certains actes normatifs) et soutiennent que ces dispositions limitant l'octroi du droit revendiqué sont inconstitutionnelles. Les requérantes affirment que le droit prévu à l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 a la nature juridique d'un droit salarial, que les considérations exposées par l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie) dans l'arrêt n° 5/2018 sont pleinement applicables, que, bien que l'exercice de ce droit ait été suspendu pendant douze ans, l'indemnité accordée lors du départ à la retraite, conformément à l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004, constitue un bien, au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH »), et que le non-octroi du droit allégué équivaut à la violation du droit de propriété. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 303/2004 et jusqu'à la première suspension de l'article 81 en 2010, soit pendant environ six ans, l'indemnité demandée a été accordée à toutes les personnes ayant ce droit, et ce n'est pas la substance du droit, qui existe dans le patrimoine de ces personnes, qui est affectée à présent, mais l'exercice du droit. Par la voie d'ordonnances d'urgence [du gouvernement] (ci-après des « OUG ») adoptées au cours des douze dernières années, le gouvernement roumain a vidé de sa substance le droit que les juges et procureurs tirent de l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004. Si initialement, en 2010, la période de crise économique justifiait de protéger en priorité l'intérêt public en n'octroyant pas cette indemnité, la reconduction chaque année des dispositions légales prohibitives en ce qui concerne l'octroi du droit à l'indemnité de départ à la retraite des magistrats, jusqu'en 2022, affecte de manière substantielle le caractère prévisible de la loi, en rendant incertaine non seulement l'année où ce droit sera payé, mais la possibilité même pour les magistrats retraités après 2010 de bénéficier de ce droit au cours de leur vie. L'aspect le plus important, pour vérifier la légalité de l'ingérence, est qu'il n'y a aucune garantie qu'en 2023 la mesure de suspension ne fera pas l'objet d'une nouvelle reconduction. En ce qui concerne l'intérêt poursuivi par cette mesure de suspension, si l'adoption de la Legea nr. 118/2010 [privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar] (loi n° 118/2010 instaurant certaines mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire) a été imposée par la crise économique majeure traversée par la Roumanie, force est de constater que les droits réduits à ce moment-là ont ultérieurement été majorés, par l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de l'OUG nr. 19/2012 [privind aprobarea unor măsuri pentru recuperarea reducerilor salariale] (OUG n° 19/2012 portant approbation de mesures pour la récupération des réductions de traitement), et même par

l'article 38, paragraphe 4, de la [Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice] (loi-cadre n° 153/2017 relative à la rémunération du personnel payé sur des fonds publics), de sorte que l'on peut affirmer que la Roumanie a surmonté la crise économique qu'elle avait traversée en 2010 et que la mesure suspendant l'octroi de l'indemnité prévue à l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 n'est plus justifiée, compte tenu de la disparition des circonstances sur lesquelles elle reposait. [Les requérantes invoquent] les articles 2 et 27 de l'OUG nr. 137/2000 [privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare] (OUG n° 137/2000 relative à la prévention et à la répression de toutes les formes de discrimination), l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lu en combinaison avec l'article 3 de la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000, L 303, p. 16), et le protocole n° 12 à la CEDH.

Par jugement civil [OMISSIS] du 9 mai 2023, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest), huitième chambre des conflits du travail et de la sécurité sociale, a fait droit à l'exception de prématurité et a rejeté la requête comme prématurée.

Dans les motifs il était indiqué que, en vertu de l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 [en vigueur jusqu'au 15 décembre 2022, abrogée par la Legea nr. 303/2022 [privind statutul judecătorilor și procurorilor] (loi n° 303/2022 relative au statut des juges et des procureurs)], les juges et les procureurs ayant une ancienneté continue de 20 ans dans la magistrature perçoivent, lors de leur départ à la retraite ou de la cessation de leurs fonctions pour d'autres raisons qui ne leur sont pas imputables, une indemnité égale à sept indemnités de classement mensuelles brutes, qui est imposée conformément à la loi.

L'application de l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 a été suspendue de manière répétée par l'adoption d'actes normatifs. [OMISSIS]

Il est indiqué que les dispositions pertinentes pour la situation des requérantes, qui ont cessé leurs fonctions par départ à la retraite, sont celles relatives à la suspension pour la période 2019-2022, eu égard à la date de cessation de leurs fonctions. Dans l'arrêt n° 541 du 14 juillet 2015, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 622 du 17 août 2015, point 17, la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a jugé que « les personnes qui partent à la retraite sont soumises aux dispositions légales en vigueur à la date d'ouverture du droit à pension, conformément au principe *tempus regit actum* ». Par conséquent, le non-octroi, pendant plusieurs années successives, des droits financiers susmentionnés ne peut être considéré comme un événement affectant la prévisibilité de la règle, dans la mesure où le droit à pension et les conditions de départ à la retraite, ainsi que les droits qui sont accordés lors du départ à la retraite, sont ceux qui existent à la date de l'ouverture du droit à pension et non ceux qui existaient dans la législation à une date antérieure et qui n'ont pas la nature d'un droit acquis. À la date de départ à la retraite des requérantes et à la

date où le paiement de l'indemnité visée à l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 a été demandé, les dispositions de ce texte n'étaient pas applicables, comme il a été prévu dans l'OUG n° 114/2018 (article 41), dans l'OUG n° 130/2021 (article VII) et dans l'OUG nr. 168/2022 [privind unele măsuri fiscal bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative] (OUG n° 168/2022 concernant certaines mesures fiscales et budgétaires, la prorogation de certains délais, modifiant et complétant certains actes normatifs] (article VII) ; or, dans ces conditions, les allégations selon lesquelles le droit invoqué est devenu actuel ne peuvent pas être acceptées comme fondées. Ce qui a été vérifié, dans l'affaire pendante, c'est l'affirmation selon laquelle le principe de prévisibilité a été violé par la suspension répétée des droits demandés, avec pour conséquence que la substance du droit est affectée, ce qui est de nature à porter atteinte à la proportionnalité de la mesure adoptée par le législateur avec l'objectif poursuivi, le fait que la suspension de l'application de l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 est intervenue avant le départ à la retraite étant sans pertinence sur le plan juridique, conformément au principe *tempus regit actum*.

En ce qui concerne la nature juridique des droits revendiqués par le recours, il s'agit d'un complément de droits salariaux, ainsi que la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) l'a jugé dans sa pratique constante, circonstance mise en évidence par l'arrêt n° [7]9/2017 rendu par la formation compétente pour statuer sur des questions de droit de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), relativement à une question de droit : « la suspension de l'octroi de l'indemnité de départ à la retraite pour les magistrats par des actes normatifs temporaires, jusqu'en 2017, porte atteinte au caractère prévisible de l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 et implicitement à la substance de ce droit ».

[OMISSIS : jurisprudence de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) citée également au point II.3]

[OMISSIS] L'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), dans l'arrêt n° 79/2017 [OMISSIS], a jugé comme suit : « 72. La question de droit dont la résolution est demandée porte sur les effets des actes normatifs qui suspendent le droit établi par l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004. 73. Il ressort de l'analyse des règles de droit susmentionnées qu'elles disposent sur des avantages de nature pécuniaire, à savoir en l'espèce des indemnités de départ à la retraite dues aux magistrats, au sujet desquelles la formation compétente pour statuer sur des questions de droit de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) s'est déjà prononcée dans l'arrêt n° 16/2015 [ainsi que] dans l'arrêt n° 11/2017, [en s'appuyant sur] des raisonnements identiques applicables à d'autres bénéficiaires réglementés en faveur d'autres catégories socioprofessionnelles. 74. Dans son arrêt n° 16 du 8 juin 2015, la formation compétente pour statuer sur des questions de droit de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) a précisé le sens de l'interprétation des dispositions légales de suspension également contestées dans la présente

affaire, pour la période allant du 3 juillet au 31 décembre 2010, et ce par rapport au moment où est intervenue la mise à la retraite du demandeur du bénéfice reconnu par le législateur au point 2 de l'annexe n° IV/2 de la Legea-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice (loi-cadre n° 330/2009 relative au système uniforme de rémunération du personnel payé sur des fonds publics) (publiée au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 762 du 9 novembre 2009), ainsi que par rapport aux dispositions légales en vigueur à cette date. 75. Par la suite, dans son arrêt n° 11 du 20 février 2017, la formation compétente pour statuer sur des questions de droit de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) [s'est prononcée sur] l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, de l'OUG nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice (OUG n° 103/2013 relative à la rémunération du personnel payé sur des fonds publics en 2014 ainsi qu'à d'autres mesures en matière de dépenses publiques), approuvée et complétée par la loi n° 28/2014, telle que modifiée et complétée ultérieurement, ainsi que de l'article 9 de l'OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice (OUG n° 83/2013 relative à la rémunération du personnel payé sur des fonds publics en 2015 ainsi qu'à d'autres mesures en matière de dépenses publiques), approuvée, telle que modifiée et complétée, par la loi n° 71/2015, telle que modifiée et complétée ultérieurement. Cette demande a été formulée dans le cadre d'un litige initié par un requérant dont la cessation des fonctions par mise à la retraite était intervenue en 2014. 76. Dans cet arrêt il a été retenu que, dans l'affaire en question, il avait été constaté que le problème de droit posé par l'application des dispositions légales invoquées dans la requête n'était pas récent, puisqu'il existait une décision de la juridiction suprême, prononcée dans le cadre du mécanisme de la décision préalable statuant sur des questions de droit, mentionnée par la juridiction de renvoi elle-même dans l'ordonnance de renvoi, décision par laquelle le problème de droit en question a été tranché lors de l'interprétation et de l'application d'une disposition légale antérieure ayant un contenu similaire, par référence à l'arrêt n° 16/2015. 77. Dans les motifs de l'arrêt n° 16/2015, la juridiction suprême a jugé qu'«[i]l ressort de l'interprétation des dispositions légales susmentionnées que la volonté du législateur n'était pas de supprimer les bénéfices accordés à certaines catégories socio-professionnelles, à savoir de mettre fin au droit à l'octroi d'aides/indemnités, mais seulement de suspendre l'exercice de ce droit. La raison qui sous-tend cette interprétation est également imposée par la succession dans le temps des actes normatifs par lesquels le législateur a pris, à titre temporaire, la mesure de non-application des dispositions légales relatives aux aides/indemnités dans les années 2011 à 2015». Il a également été jugé qu'il ressort de l'interprétation des dispositions légales [susmentionnées] que la volonté du législateur n'était pas de supprimer les bénéfices accordés à certaines catégories socio-professionnelles, à savoir de mettre fin au droit à l'octroi d'aides/indemnités, mais seulement de suspendre l'exercice de ce droit. 78. Or, dans ce contexte, compte tenu de l'analyse antérieure par la juridiction suprême de la même règle de droit, mais appliquée à

un autre type de bénéfice accordé par le législateur [les aides prévues à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de l'annexe IV/2 de la loi-cadre n° 330/2009 et l'octroi de l'Ordre du Mérite militaire, troisième classe, conformément à la Legea nr. 238/1998 privind conferirea Ordinului „Meritul Militar” pensionarilor militari, veterani de război (loi n° 238/1998 sur l'octroi de l'Ordre du Mérite militaire aux retraités de l'armée, vétérans de guerre)], il est inutile de statuer dans le même sens eu égard aux conditions restrictives imposées par l'article 519 du code de procédure civile. 79. Il apparaît ainsi que la question de droit faisant l'objet du recours ne revêt pas un caractère de nouveauté, l'arrêt n° 16/2015 ayant précisé le sens de l'interprétation des dispositions légales de suspension qui sont contestées également dans l'affaire pendante ».

À la lumière de l'ensemble de ce raisonnement de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), étant donné que les droits revendiqués constituent des droits complémentaires et non des droits fondamentaux consacrés et garantis par la Constitution, la mesure de suspension répétée de l'exercice de ces droits n'a pas affecté la substance du droit. Le Tribunalul [București] (tribunal de grande instance de Bucarest) a également jugé que l'arrêt n° 16 du 8 juin 2015, rendu par la formation compétente pour statuer sur des questions de droit de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), est pleinement applicable en l'espèce. En ce qui concerne le respect des principes de prévisibilité et de prédictibilité de la loi, tant que la substance du droit reconnu par le législateur n'a pas été affectée, mais que seul l'exercice de ce droit a été reporté [OMISSIS], cette allégation des requérantes [selon laquelle ces principes ont été affectés] ne peut pas non plus être validée. Le Tribunalul [București] (tribunal de grande instance de Bucarest) a retenu qu'il était soutenu que la mesure de suspension de l'exercice du droit prévu à l'article 81 de la loi n° 303/2004 avait entraîné une ingérence dans l'exercice [du] droit de propriété [des requérantes], [qui ont] invoqué à cet égard l'existence d'une espérance légitime quant aux droits revendiqués. [...]

En ce qui concerne l'argument selon lequel l'article 41 de l'OUG n° 130/2021 cesse d'être applicable à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 303/2022 et que la suspension prévue pour l'année 2023 par l'article VII de l'OUG n° 168/2022 ne peut porter sur un droit abrogé par la loi n° 303/2022, la juridiction de première instance n'a pas pu le retenir comme fondé.

L'abrogation du texte de loi régissant le droit aux indemnités, droit suspendu à la date de l'abrogation, n'équivaut pas à la cessation de la cause de suspension, la demande des requérantes étant régie par les dispositions de la loi n° 303/2004, leur droit étant né en vertu de cette loi, tandis que la cause de suspension régie par l'OUG n° 168/2022 subsiste tout au long de l'année 2023, ainsi qu'il est prévu [dans ladite ordonnance], qui ne se réfère pas à un droit abrogé, puisqu'elle a pris effet le 9 décembre 2022, date à laquelle la loi n° 303/2004 était encore en vigueur.

Il en va de même des aides matérielles prévues pour le personnel militaire à l'article 20 de l'annexe VII de la Legea cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice (loi-cadre n° 284/2010 relative au système uniforme de rémunération du personnel payé sur des fonds publics) lors de la cessation des rapports de service avec droit à pension, aides qui restent toujours suspendues à présent, alors même que la loi n° 284/2010 a été abrogée le 30 juin 2017, par la loi n° 153/2017, qui ne les prévoit plus.

À cet égard, la juridiction de première instance a retenu que l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) s'était également prononcée par l'arrêt n° 5/2018, rendu sur pourvoi dans l'intérêt de la loi, aux termes duquel « [l]es recours ayant pour objet l'octroi des aides salariales dont bénéficient les cadres militaires, les policiers et les fonctionnaires publics à statut spécial lorsqu'ils sont affectés à l'armée de réserve ou directement radiés, introduits, en vertu de l'article 20, paragraphe 1, du chapitre 2 de l'annexe VII de la loi n° 284/2010, au cours de la période de suspension de l'exercice du droit de recevoir des aides/indemnités, sont prématurés ». La juridiction suprême a statué comme suit : « 94. L'analyse des circonstances spécifiques de l'établissement de ces droits amène à conclure que, compte tenu de leur suspension répétée par des actes normatifs considérés comme conformes à la Constitution, ils ne sont pas entrés dans le patrimoine des bénéficiaires visés par la loi-cadre n° 284/2010, car ils ont encore un contenu abstrait, leur reconnaissance concrète étant subordonnée à une nouvelle manifestation du législateur, raison pour laquelle ils ne peuvent pas être considérés comme des biens à cet égard. 95. Alors que l'exercice du droit au bénéfice des aides prévues à l'article 20 de l'annexe VII de la loi-cadre n° 284/2010 a été suspendu par des dispositions légales successives, spéciales et dérogatoires, à partir de 2011 et jusqu'à 2017 inclus, ce qui a été reconnu par la jurisprudence constante de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) et de la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie), il convient de considérer qu'il ne saurait être question d'aucun espoir légitime de mise en œuvre effective de ces droits. 96. Cette conclusion est renforcée dans le contexte de l'abrogation de la loi-cadre n° 284/2010 par la loi n° 153/2017, qui n'établit plus de tels droits, dans la mesure où l'article 66 de la Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (loi n° 24/2000 relative aux règles de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs), republiée, telle que modifiée et complétée ultérieurement, reconnaît la possibilité d'une abrogation même pour les règles suspendues. 97. En outre, l'OUG n° 90/2017 (entrée en vigueur le 7 décembre 2017) prévoyait à son article 11 que les aides ou, le cas échéant, les indemnités de départ à la retraite, de radiation, de cessation des fonctions ou d'affectation à l'armée de réserve n'étaient pas accordées pour l'année 2018. Il convient toutefois de mentionner que les effets de ces dernières modifications législatives n'ont pas pu être analysés par les juridictions ayant prononcé les décisions jointes au pourvoi dans l'intérêt de la loi, puisque l'abrogation de la loi-cadre n° 284/2010 et l'adoption de l'OUG n° 90/2017 sont intervenues à une date ultérieure et qu'aucune décision mettant en œuvre le nouveau cadre législatif n'a été identifiée. 98. Même si, pendant toute la période

où la loi-cadre n° 284/2010 était en vigueur, les dispositions relatives à ces droits n'ont pas été expressément abrogées, il ne peut être soutenu que ceux-ci sont effectivement nés dans le patrimoine des bénéficiaires initialement prévus, étant donné que leur exercice a été suspendu de manière répétée et qu'aucune autre disposition légale ou solution jurisprudentielle n'a diminué l'effet des actes normatifs ayant suspendu l'exercice des droits afin de concrétiser un espoir légitime pour l'avenir. 99. Dès lors qu'aucune atteinte aux droits fondamentaux ne peut être constatée et que l'État a agi sur le plan normatif dans les limites de son droit d'appréciation concernant les prestations qui devraient être versées à ses employés sur le budget de l'État, les suspensions répétées ne peuvent être analysées à la lumière des exigences établies à l'article 53 de la Constitution roumaine, republiée, concernant la restriction de l'exercice de certains droits et libertés. 100. Par conséquent, étant donné que l'exercice du droit au bénéfice des aides prévues à l'article 20 de l'annexe VII de la loi-cadre n° 284/2010 a été suspendu par des dispositions légales successives, spéciales et dérogatoires, à partir de l'année 2011 et jusqu'à la fin de l'année 2017, les recours introduits au cours de cette période sont prématurés, dans la mesure où le droit n'est pas actuel. Pour bénéficier de la protection juridique de l'action en justice, le droit subjectif, outre la condition d'être reconnu et protégé par la loi, doit également satisfaire à la condition d'être actuel. 101. Aucun fondement de droit matériel interne ou conventionnel ne justifiait, au moment de l'introduction des requêtes, la mise à la charge des défendeurs d'une obligation exécutoire de paiement des droits réclamés, tandis que l'exercice du droit prévu à l'article 20, paragraphe 1, du chapitre II de l'annexe VII à la loi-cadre n° 284/2010 reste subordonné à la politique financière de l'État, qui bénéficie d'une marge d'appréciation étendue pour déterminer l'opportunité de ses politiques ».

Les requérantes ont attaqué ce jugement d'un appel, interjeté conformément à la loi et dans le délai imparti, en faisant valoir notamment que, eu égard à l'indépendance des juges, le non-octroi du droit réclamé, protégé par l'article 74, paragraphe 2, de la loi n° 304/2004, porte atteinte au droit de propriété, dans la mesure où les droits salariaux des juges et procureurs ne peuvent être réduits ou suspendus que dans les cas prévus par la loi. Les appelantes ont également mentionné que ce droit est lié au statut constitutionnel des magistrats, développé par une loi organique, et qu'il s'agit d'une indemnité destinée à récompenser une activité continue dans la magistrature pendant 20 ans.

Développant ce raisonnement, dans les observations soumises à la juridiction d'appel le 17 novembre 2023, les appelantes, par l'intermédiaire de leur représentante conventionnelle, JT, ont précisé que ce droit est accordé en vue de la reconnaissance de la loyauté professionnelle, en raison des privations, risques, interdictions et incompatibilités imposés par le statut et supportés par les magistrats au cours de leur carrière, en invoquant les dispositions de l'article 19 TUE et en approuvant la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans leur requête en appel, les appelantes ont fait valoir, en substance, qu'il s'agit sans aucun doute de la suspension de l'exercice du droit prévu à l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004, et non de son existence, et qu'il peut être constaté que les appelantes peuvent effectivement bénéficier de l'indemnité, dans la mesure où la décision de rejeter le recours comme prématuré au motif qu'elles ont revendiqué des droits qui n'existaient pas à la date d'ouverture du droit à pension mais qui existaient dans la législation à une date antérieure et qui n'ont pas la nature d'un droit acquis est non seulement infondée et illégale, mais également dépourvue de logique, puisqu'il n'est pas possible de parler du caractère prématuré de la revendication d'un droit qui n'existe plus. La mesure de suspension légale de l'octroi de l'indemnité prévue à l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 est dépourvue de prévisibilité, puisqu'elle ne saurait être considérée comme prévisible au seul motif que les ordonnances successives qui l'ont imposée n'ont pas affecté la substance du droit reconnu par le législateur, mais ont seulement retardé l'exercice de ce droit.

En l'espèce, la stabilité, la sécurité et la cohérence législative raisonnablement espérées ont été enfreintes, car elles sont entachées d'ambiguïté. Il y a donc eu violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH. Dans l'exposé des motifs des actes normatifs successifs de suspension il est indiqué, en substance, que la non-adoption en urgence des mesures fiscales-budgétaires proposées aurait un impact supplémentaire sur le déficit du budget général consolidé, affectant de manière significative la viabilité des finances publiques. Du point de vue de la garantie de la viabilité du budget de l'État, la condition de proportionnalité exige une justification suffisante des moyens utilisés, ainsi qu'une action de l'État dans un délai adéquat, d'une manière appropriée et avec un maximum de cohérence. La suspension du paiement salarial litigieux, imposée par l'existence de la crise économique, aurait dû avoir un caractère temporaire, et les moyens utilisés pour atteindre le but légitime poursuivi auraient dû assurer une proportionnalité entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les exigences de la protection du droit individuel affecté, et auraient donc dû consister en une suspension temporaire du paiement du droit salarial litigieux et être proportionnés au montant de ce droit et à son incidence particulière sur le déficit budgétaire. Or, il est évident que les moyens utilisés ne sont pas raisonnablement proportionnés au caractère temporaire de la crise économique et au délai raisonnable dans lequel l'État doit trouver des solutions appropriées, l'obligation de l'État d'agir de manière appropriée et aussi cohérente que possible étant méconnue sous l'angle de la condition de proportionnalité.

L'incertitude, qu'elle soit législative, administrative ou qu'elle découle des pratiques mises en œuvre par les autorités, est un élément à prendre en compte lors de l'évaluation du comportement de l'État dans le cadre de l'examen de l'exigence de proportionnalité de l'ingérence, visant à déterminer comment et dans quelle mesure l'exercice du droit affecté par l'ingérence dénoncée a été restreint. [Il convient de] préserver un juste équilibre entre l'impératif de protection du droit fondamental de l'individu à la propriété et les exigences de l'intérêt général de la société. Cet aspect de l'exigence de proportionnalité de

l'ingérence semble avoir été pris en compte par la juridiction de première instance lorsqu'elle a jugé que le recours ne pouvait être accueilli parce que les requérantes n'avaient pas fait valoir que l'absence d'octroi des droits invoqués avait causé un préjudice disproportionné et excessif incompatible avec le droit au respect des biens.

Les requérantes invoquent également une discrimination par rapport aux juges de la Curtea Constituțională a României (Cour constitutionnelle de Roumanie), en indiquant qu'il existe des catégories de personnes qui ont été traitées de manière privilégiée, sans aucune justification objective et rationnelle, en ce qu'elles ont échappé à la suspension du paiement du droit litigieux. L'indemnité due par l'employeur lors de la cessation de la relation de travail ne constitue pas, du point de vue de son objet et de sa finalité, une prestation liée à la manière dont il a été mis fin à la relation de travail, mais une indemnité destinée à récompenser une activité continue dans la magistrature pendant 20 ans, pour les deux catégories en cause. L'indemnité n'est accordée qu'en considération du travail du juge pendant une certaine période, et non pour d'autres motifs. Or, étant donné que les actes normatifs de 2010 ont suspendu l'application de l'article 81 de la loi n° 303/2004 prévoyant ce droit et que l'OUG n° 83/2014 a été la première à introduire la seule exception [à cette règle], à savoir celle prévue à l'article 81, paragraphe 4, de la loi n° 83/2004 (le décès du magistrat, auquel cas l'indemnité est accordée au conjoint et aux enfants à charge), il semble que le législateur a modifié le but même poursuivi lors de l'introduction de cette gratification, en transformant l'indemnité d'un droit accessoire à la relation de travail en une pension de survie, bien qu'il s'agisse d'institutions différentes, ayant un régime juridique distinct. La disposition de l'acte normatif qui s'applique à chacune des requérantes (suspendant le droit au paiement de l'indemnité à la fin de la période de service pour une partie seulement des bénéficiaires d'une telle indemnité, à savoir les juges des juridictions ordinaires, mais non pour les héritiers d'un juge décédé) n'est pas objectivement justifiée par un but légitime et les moyens pour atteindre ce but ne sont pas appropriés et nécessaires.

II. DISPOSITIONS NATIONALES APPLICABLES. JURISPRUDENCE NATIONALE PERTINENTE

II.1. LE DROIT NATIONAL APPLICABLE

Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice (loi n° 285/2010 relative à la rémunération pour 2011 du personnel payé sur des fonds publics)

Article 13

« 1. Pour l'année 2011, les dispositions légales relatives à l'octroi des aides ou, le cas échéant, des indemnités de départ à la retraite, de radiation, de cessation des fonctions ou d'affectation à l'armée de réserve ne s'appliquent pas.

2. Pour l'année 2011, le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsqu'il est impossible de maintenir en activité les personnes déclarées inaptes au service militaire, reconnues invalides ou décédées ».

Aux termes de l'exposé des motifs de cette loi : « En 2010, malgré de légères améliorations de la situation économique, les conditions financières se sont révélées plus difficiles qu'initialement prévu, l'activité économique en Roumanie au cours des derniers mois étant toujours marquée par la récession, en raison à la fois de la faiblesse de la demande intérieure et du lent retour des partenaires commerciaux de la Roumanie. Conformément à la stratégie fiscale et budgétaire pour la période 2011-2013, à la fin de l'année 2010, il est estimé que le taux d'inflation devrait atteindre 8,1 % par rapport à la fin de l'année 2009, soit 3,36 points de pourcentage de plus que l'année précédente, tandis que le déficit courant de la balance des paiements extérieurs devrait rester dans des limites viables, représentant 5,7 % du PIB ».

[Les actes normatifs ci-après prolongent successivement cette suspension jusqu'à 2023 inclus :]

Legea nr. 283/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea articolului 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar (loi n° 283/2011 approuvant l'OUG n° 80/2010 complétant l'article 11 de l'OUG n° 37/2008 réglementant certaines mesures financières dans le domaine budgétaire) [OMISSIS]

OUG nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice (OUG n° 103/2013 relative à la rémunération du personnel payé sur des fonds publics en 2014 ainsi qu'à d'autres mesures en matière de dépenses publiques) [OMISSIS]

OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice (OUG n° 83/2014 relative à la rémunération du personnel payé sur des fonds publics en 2015 ainsi qu'à d'autres mesures en matière de dépenses publiques) [OMISSIS]

OUG nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare (OUG n° 57/2015 relative à la rémunération du personnel payé sur des fonds publics en 2016, la prorogation de certains délais ainsi qu'à certaines mesures fiscales budgétaires) [OMISSIS]

OUG nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare (OUG n° 99/2016 relative à certaines mesures concernant la rémunération du personnel payé sur des fonds publics, la prorogation de certains délais ainsi qu'à certaines mesures fiscales budgétaires) [OMISSIS]

OUG nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative (OUG n° 9/2017 concernant des mesures budgétaires en 2017, la prorogation de certains délais ainsi que modifiant et complétant certains actes normatifs) [OMISSIS]

OUG nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene (OUG n° 90/2017 relative à certaines mesures fiscales-budgétaires, modifiant et complétant certains actes normatifs et prolongeant certains délais) [OMISSIS]

OUG nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene (OUG n° 114/2018 relative à l'introduction de certaines mesures dans le domaine de l'investissement public et de certaines mesures fiscales-budgétaires, modifiant et complétant certains actes normatifs et prolongeant certains délais) [OMISSIS]

OUG nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (OUG n° 130/2021 relative à certaines mesures fiscales et budgétaires, prolongeant certains délais ainsi que modifiant et complétant certains actes normatifs) [OMISSIS]

OUG nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (OUG n° 168/2022 relative à certaines mesures fiscales et budgétaires, prolongeant certains délais ainsi que modifiant et complétant certains actes normatifs) [OMISSIS] [les différentes dispositions relatives à la prolongation de la suspension du paiement de l'indemnité et leurs exposés des motifs].

Loi n° 303/2004

« Article 74

1. Pour leur travail, les juges et les procureurs ont droit à une rémunération déterminée en fonction du niveau de la juridiction ou du parquet, de la fonction occupée, de l'ancienneté dans la magistrature et d'autres critères prévus par la loi.

2. Les droits salariaux des juges et des procureurs ne peuvent être réduits ou suspendus que dans les cas prévus par la présente loi. Les salaires des juges et des procureurs sont fixés par une loi spéciale. [...]

Article 81

1. Les juges et les procureurs ayant une ancienneté continue de 20 ans dans la magistrature perçoivent, lors de leur départ à la retraite ou de la cessation de leurs fonctions pour d'autres raisons qui ne leur sont pas imputables, une indemnité

égale à sept indemnités de classement mensuelles brutes, qui est imposée conformément à la loi.

2. L'indemnité prévue au paragraphe 1 est accordée une seule fois au cours de la carrière de juge ou de procureur et fait l'objet d'un enregistrement, conformément à la loi ».

Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară (loi n° 304/2022 sur l'organisation du système judiciaire)

« Article 142 [...]

2. Le budget des cours d'appel, des tribunaux de grande instance, des tribunaux spécialisés et des tribunaux de première instance approuvé pour les frais de personnel de ces juridictions, de même que celui approuvé pour d'autres catégories de dépenses intrinsèquement liées aux frais de personnel, est inclus dans le budget de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) et est géré par elle, le président de celle-ci agissant en tant qu'ordonnateur principal pour les juridictions en ce qui concerne ces catégories de dépenses. [...]

5. Les droits salariaux ou autres droits de nature salariale des juges employés par les juridictions visées au paragraphe 2, y compris les intérêts et autres droits intrinsèques liés aux droits salariaux, sont versés par l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), et les actes relatifs aux salaires et aux autres droits de nature salariale des juges de ces juridictions sont établis par le président de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice). [...]

6. L'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) est subrogée de plein droit à tous les droits et obligations du ministère de la Justice découlant de l'application des dispositions du paragraphe 2, y compris ceux de nature procédurale et ceux découlant des décisions de justice et autres titres exécutoires. [...]

8. Les dispositions du présent article s'appliquent à compter de la date d'entrée en vigueur de la Legea bugetului de stat pe anul 2023 (loi relative au budget de l'État pour l'année 2023). À cet effet, le projet de budget de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) et celui du ministère de la Justice pour l'année 2023 intégreront les modifications prévues par la présente loi ».

Aux termes de l'exposé des motifs de cette loi : « Par le programme de gouvernement 2021-2024, le gouvernement roumain s'est engagé à assurer l'harmonisation de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la justice avec les principes figurant dans les instruments internationaux ratifiés par la Roumanie, ainsi qu'avec la prise en compte de toutes les recommandations formulées dans le cadre des mécanismes européens (mécanisme de coopération et de vérification, Groupe d'États contre la corruption, Commission de Venise,

Rapport de la Commission sur l'État de droit) et des décisions de la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie). L'entrée en vigueur des "lois sur la justice" [lois sur le statut des juges et des procureurs, sur l'organisation du système judiciaire et sur le Consiliul Superior al Magistraturii (Conseil supérieur de la magistrature, Roumanie)] constitue un jalon dans le cadre du plan national pour la reprise et la résilience de la Roumanie. [...] La mise en œuvre, sur le plan législatif, des recommandations des organismes européens contenues dans les documents suivants : le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, octobre 2019 ; le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, novembre 2018 ; le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, novembre 2017 ; [...] ».

Loi n° 24/2000

« Article 66

1. Dans des cas particuliers, l'application d'un acte normatif peut être suspendue par un autre acte normatif de même niveau ou de niveau supérieur. Dans cette situation, la date à laquelle la suspension intervient ainsi que sa durée déterminée doivent être expressément prévues.
2. À l'expiration de la période de suspension, l'acte normatif ou la disposition faisant l'objet de la suspension reprend effet de plein droit.
3. La prolongation de la suspension ou la modification ou l'abrogation de la disposition ou de l'acte normatif suspendu peut faire l'objet d'une disposition ou d'un acte normatif exprès, avec effet à compter de la date d'expiration de la suspension ».

II.2. LA JURISPRUDENCE DE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI (COUR CONSTITUTIONNELLE DE ROUMANIE)

Arrêt n° 541 du 14 juillet 2015 sur l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 13, paragraphe 1, de la loi n° 285/2010 relative à la rémunération pour 2011 du personnel payé sur des fonds publics

« 16. En ce qui concerne cette situation législative, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie), par l'arrêt n° 278 du 23 avril 2015, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 447 du 23 juin 2015, a jugé qu'elle est effectivement révélatrice d'un problème lié à la manière de légiférer, tout en précisant que ce problème ne peut être résolu que par le législateur, et non par la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) dans le cadre de ses compétences consacrées par la Constitution.

17. De plus, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) estime que ce problème lié à la manière de légiférer ne rend pas les effets du texte de loi attaqué dépourvus de prévisibilité, dans la mesure où, ainsi qu'elle a jugé dans l'arrêt n° 326 du 25 juin 2013, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 454 du 24 juillet 2013, les personnes qui partent à la retraite sont soumises aux dispositions légales en vigueur à la date d'ouverture du droit à pension, conformément au principe *tempus regit actum*.

18. Ensuite, examinant les griefs d'inconstitutionnalité relatifs à la violation du droit de propriété, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) constate que, par l'arrêt n° 170 du 19 mars 2015, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 354 du 22 mai 2015, elle a retenu que la Cour européenne des droits de l'homme avait établi dans sa jurisprudence, telle que l'arrêt du 8 novembre 2005, *Kechko c. Ukraine*, CE:ECHR:2005:1108JUD006313400, § 23, que l'État est en mesure de déterminer quels bénéfices doivent être versés à ses employés sur le budget de l'État. Ainsi, l'État peut ordonner l'introduction, la suspension ou la cessation du versement de ces bénéfices par des modifications législatives appropriées. Dans le même sens, par la décision d'irrecevabilité du 6 décembre 2011, *Mihăieș c. Roumanie*, CE:ECHR:2011:1206DEC004423211, §§ 15 et 19, la Cour EDH rappelle que, grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'« utilité publique ». Dans le mécanisme de protection créé par la CEDH, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général. Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour EDH respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (§ 19).

19. En outre, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) constate que les aides ou indemnités visés à l'article 13, paragraphe 1, de la loi n° 285/2010 ne relèvent pas de la catégorie des droits fondamentaux, de sorte que le législateur est libre de décider du contenu, des limites et des conditions de leur octroi, ainsi que d'ordonner leur réduction ou même leur suppression, sans qu'il soit nécessaire de remplir les conditions prévues à l'article 53 de la Constitution.

20. Dans le même sens, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) s'est également prononcée par l'arrêt n° 170 du 19 mars 2015, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 354 du 22 mai 2015, points 21, 23, 25 et 27.

21. Étant donné l'absence d'éléments nouveaux, de nature à justifier la remise en question de la jurisprudence de la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) en la matière, les motifs et les dispositifs des arrêts susmentionnés restent également valables en l'espèce ».

Arrêt n° 284 du 7 mai 2019 relatif à l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions [de plusieurs actes normatifs] [OMISSIS]

« 44. S'agissant du grief tiré de la violation de l'article 41 de la Constitution, dans l'arrêt n° 192 du 23 mars 2017, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 425 du 8 juin 2017, point 19, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a jugé que, conformément à l'article 41, paragraphe 2, de la Constitution, les salariés ont droit à des mesures de protection sociale, qui portent sur : la sécurité et la santé des salariés, le régime de travail des femmes et des jeunes, l'institution d'un salaire minimum brut au niveau national, le repos hebdomadaire, les congés payés annuels, le travail dans des conditions particulières ou spéciales, la formation professionnelle, "ainsi que sur d'autres situations spécifiques, établies par la loi". Il n'existe donc aucune obligation constitutionnelle du législateur de réglementer l'octroi d'aides ou indemnités de départ à la retraite, de radiation, de cessation des fonctions ou d'affectation à l'armée de réserve.

45. S'exprimant sur la compatibilité des dispositions légales attaquées avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles relatives au droit de propriété, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a réitéré, au point 18 de l'arrêt n° 192 du 23 mars 2017, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 425 du 8 juin 2017, que, conformément à la jurisprudence de la Cour EDH (voir par exemple Cour EDH, 8 novembre 2005, Kechko c. Ukraine, CE:ECHR:2005:1108JUD006313400, § 23), l'État est en mesure de déterminer quels bénéfices doivent être versés à ses employés sur le budget de l'État. Ainsi, l'État peut ordonner l'introduction, la suspension ou la cessation du versement de ces bénéfices par des modifications législatives appropriées. Dans le même sens, par la décision du 6 décembre 2011, Mihăieș c. Roumanie, CE:ECHR:2011:1206DEC004423211, §§ 15 et 19, la Cour EDH rappelle que, grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'"utilité publique". Dans le mécanisme de protection créé par la CEDH, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général. Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour EDH respecte la manière dont le législateur national conçoit les impératifs de l'"utilité publique", sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable.

46. En ce qui concerne le grief relatif aux dispositions de l'article 47, paragraphes 1 et 2, de la Constitution, dans l'arrêt n° 366 du 30 mai 2017, points 23 et 24, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a jugé pertinents les considérants de l'arrêt n° 765 du 15 juin 2011, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 476 du 6 juillet 2011, dans laquelle elle avait constaté que "la détermination d'une norme relative au niveau de vie pouvant être considéré comme décent doit être appréciée au cas par cas, en fonction d'un certain nombre de facteurs conjoncturels. La situation économique

du pays, les ressources dont dispose l'État pour atteindre cet objectif, mais aussi le niveau de développement de la société, le degré de culture et de civilisation à un moment donné et la manière dont la société est organisée sont également des facteurs à prendre en compte pour évaluer le niveau de vie 'décent'. En conclusion, l'appréciation de la manière dont l'État s'acquitte de son obligation d'assurer un niveau de vie décent et de la mesure dans laquelle il le fait doit se rapporter à ces facteurs et il n'est pas possible d'établir une norme fixe et immuable". Or, à la lumière de ces considérations, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a jugé que les dispositions légales attaquées ne sauraient être considérées comme portant atteinte au droit constitutionnel à un niveau de vie décent, mais plutôt comme instituant un ensemble de mesures d'adaptation aux conditions économiques et sociales existantes, en fonction desquelles le niveau de vie ne saurait être évalué comme répondant à une norme plus élevée (voir également, en ce sens, arrêt n° 154 du 27 mars 2018, point 28).

47. S'agissant de l'invocation de l'article 53 de la Constitution, dans l'arrêt n° 170 du 19 mars 2015, point 21, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a jugé, en substance, que les aides ou indemnités de départ à la retraite, de radiation, de cessation des fonctions ou d'affectation à l'armée de réserve "constituent des avantages accordés à certaines catégories socioprofessionnelles en raison de leur statut particulier, sans avoir toutefois de fondement constitutionnel". Au point 23 du même arrêt, la Curtea [Constituțională a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a précisé que les aides ou indemnités visées par le texte de loi contesté ne relèvent pas de cette catégorie de droits, de sorte que le législateur est libre de décider du contenu, des limites et des conditions de leur octroi, ainsi que d'ordonner leur réduction ou même leur suppression, sans qu'il soit nécessaire de remplir les conditions prévues à l'article 53 de la Constitution (voir également, en ce sens, arrêt n° 154 du 27 mars 2018, point 29).

48. Étant donné l'absence d'éléments nouveaux, de nature à justifier la remise en question de la jurisprudence de la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) en la matière, les motifs et les dispositifs des arrêts susmentionnés restent également valables en l'espèce ».

II.3. LA JURISPRUDENCE DE L'ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE (HAUTE COUR DE CASSATION ET DE JUSTICE)

Arrêt n° 79/2017, rendu par la formation compétente pour statuer sur des questions de droit

[OMISSIS : extrait cité ci-dessus dans la section « Objet du litige. Procédure devant la juridiction nationale »]

Arrêt n° 16/2015, rendu par la formation compétente pour statuer sur des questions de droit

« La raison d'être de la mesure prise par le législateur trouve sa source dans une situation exceptionnelle, à savoir la crise économique du pays, contexte dans lequel la Cour EDH a admis que l'État a le droit de suspendre ou de supprimer certaines rémunérations et que, lors de l'adoption de la loi n° 118/2010, l'ingérence de l'État était prévue par la loi et poursuivait un intérêt public, à savoir la protection de l'équilibre fiscal entre les dépenses et les recettes de l'État, dans le contexte de la crise économique du pays (Cour EDH, décision d'irrecevabilité du 6 décembre 2011, Mihăieș c. Roumanie, CE:ECHR:2011:1206DEC004423211). En ce qui concerne la nature des droits accordés lors de la mise à la retraite, de la radiation, de la cessation des fonctions ou de l'affectation à l'armée de réserve, la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a jugé que ces droits constituent des bénéfices accordés à certaines catégories socioprofessionnelles en vertu de leur statut particulier. Ils ne font pas partie de la catégorie des droits fondamentaux, de sorte que le législateur est en droit de décider du contenu, des limites et des conditions de leur octroi, ainsi que d'ordonner leur réduction ou même leur suppression, sans qu'il soit nécessaire de remplir les conditions prévues à l'article 53 de la Constitution (arrêts n° 1 576 du 7 décembre 2011, n° 326 du 25 juin 2013 et n° 334 du 12 juin 2014).

En outre, la juridiction de contentieux constitutionnel a constamment retenu dans sa jurisprudence que l'État dispose d'une pleine légitimité constitutionnelle pour accorder des primes, des récompenses périodiques et d'autres incitations au personnel rémunéré sur des fonds publics, en fonction des recettes budgétaires qu'il perçoit. Il s'agit de droits salariaux supplémentaires et non de droits fondamentaux inscrits dans la Constitution et garantis par celle-ci. Le législateur est libre de les modifier à différents moments, de les suspendre et même de les annuler (arrêts de la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) n° 108 du 14 février 2006, n° 1 250 du 7 octobre 2010 et n° 1 658 du 28 décembre 2010).

Du point de vue de l'existence du droit à l'octroi d'aides/indemnités, les dispositions pertinentes sont celles de l'article 15, paragraphe 1, de la loi n° 118/2010, qui ont expressément abrogé une série de dispositions légales, limitativement énumérées, n'incluant pas la loi n° 330/2009 ou certaines dispositions de cette loi.

L'abrogation de la loi n° 330/2009 a été décidée par l'article 39, sous w), de la loi n° 284/2010.

Dans le nouveau cadre législatif, applicable à compter de l'année 2011, le droit à l'octroi d'aides lors du départ à la retraite, de la radiation ou de l'affectation à l'armée de réserve a été prévu à l'article 20 de l'annexe VII de la loi n° 284/2010.

En outre, l'article 13 paragraphe 1, de la loi n° 285/2010 prévoyait :

“Pour l’année 2011, les dispositions légales relatives à l’octroi des aides ou, le cas échéant, des indemnités de départ à la retraite, de radiation, de cessation des fonctions ou d’affectation à l’armée de réserve ne s’appliquent pas”.

Il ressort de l’interprétation des dispositions légales susmentionnées que la volonté du législateur n’était pas de supprimer les bénéfices accordés à certaines catégories socio-professionnelles, à savoir de mettre fin au droit à l’octroi d’aides/indemnités, mais seulement de suspendre l’exercice de ce droit.

La raison qui sous-tend cette interprétation est également imposée par la succession dans le temps des actes normatifs par lesquels le législateur a pris, à titre temporaire, la mesure de non-application des dispositions légales relatives aux aides/indemnités dans les années 2011 à 2015.

À cet égard, s’agissant des mesures financières introduites par la loi n° 283/2011 pour l’année 2012, la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) a retenu que ces mesures ne portent pas atteinte à la substance même des droits financiers concernés, mais reportent simplement l’octroi d’aides/indemnités pour une période limitée afin de ne pas créer une dette budgétaire impossible à couvrir, dans le contexte d’un équilibre financier marqué par la crise (arrêts n° 1 576 du 7 décembre 2011 et n° 291 du 23 mai 2013).

Il y a donc lieu de considérer que les effets de l’article 9 de la loi n° 118/2010 portaient sur l’exercice du droit à l’octroi d’aides/indemnités, au sens de sa suspension pendant la période allant du 3 juillet au 31 décembre 2010, et non sur l’existence de ce droit ».

Arrêt n° XXIII/2005, rendu sur pourvoi dans l’intérêt de la loi formé par le procureur général du parquet près l’Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), relatif à l’applicabilité de l’article [41¹], paragraphe 1, de la loi n° 50/1996, introduit par l’ordonnance du gouvernement n° 83/2000, concernant l’octroi d’une prime au titre des congés annuels :

« La suspension de l’exercice du droit n’équivaut pas à sa suppression même. [...] Par conséquent, afin d’éviter qu’un droit ne devienne une simple obligation dépourvue de contenu, réduite au nudum ius, ce qui constituerait une entrave illégitime à son exercice, un tel droit ne saurait être considéré comme n’ayant pas existé pendant la période de deux ans au cours de laquelle son exercice a été suspendu et non supprimé. [...] C’est pourquoi le respect du principe de confiance dans l’État de droit, qui implique d’assurer l’application des lois adoptées conformément à leur esprit et à leur lettre tout en éliminant toute tendance à la réglementation de situations juridiques fictives, rend nécessaire que les titulaires des droits reconnus ne puissent pas être empêchés d’en jouir effectivement pour la période durant laquelle ces droits ont été prévus par la loi. Dans ce cas de figure, c’est à juste titre que les juridictions ont considéré que le droit de recours pour le calcul et le paiement de la prime de congés était né le 1^{er} janvier 2003, date à

laquelle il avait été mis fin à toute cause de suspension ou de non-application des dispositions de l'article 41¹, paragraphe 1, de la loi n° 50/1996 ; telle que modifiée et complétée par l'ordonnance du gouvernement n° 83/2000 ».

III. DISPOSITIONS PERTINENTES DU DROIT DE L'UNION

La juridiction de renvoi estime que les dispositions applicables en l'espèce sont les suivantes :

Traité sur l'Union européenne

Article 2

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa

« Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

Décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption

Préambule

« 1. L'Union européenne est fondée sur l'État de droit, un principe commun à tous les États membres.

2. L'espace de liberté, de sécurité et de justice et le marché intérieur instaurés par le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne reposent sur la conviction réciproque que les décisions et pratiques administratives et judiciaires de tous les États membres respectent pleinement l'État de droit.

*3. Cette condition implique l'existence, dans tous les États membres, d'un système judiciaire et administratif impartial, **indépendant** et efficace, doté de moyens suffisants, entre autres, pour lutter contre la corruption ».*

Arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117)

« 30. Selon l'article 2 TUE, l'Union est fondée sur des valeurs, telles que l'État de droit, qui sont communes aux États membres dans une société caractérisée, notamment, par la justice. À cet égard, il convient de relever que la confiance mutuelle entre les États membres et, notamment, leurs juridictions est fondée sur la prémisses fondamentale selon laquelle les États membres partagent une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à cet article 2 TUE [voir, en ce sens, avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 168].

31. L'Union est une Union de droit dans laquelle les justiciables ont le droit de contester en justice la légalité de toute décision ou de tout autre acte national relatif à l'application à leur égard d'un acte de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 91 et 94 ainsi que jurisprudence citée).

32. L'article 19 TUE, qui concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE, confie la charge d'assurer le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union non seulement à la Cour, mais également aux juridictions nationales [voir, en ce sens, avis 1/09 (Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011, EU:C:2011:123, point 66 ; arrêts du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 90, ainsi que du 28 avril 2015, *T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 45].

33. Ces juridictions remplissent ainsi, en collaboration avec la Cour, une fonction qui leur est attribuée en commun, en vue d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités [voir, en ce sens, avis 1/09 (Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011, EU:C:2011:123, point 69, ainsi que arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 99].

34. Il incombe donc aux États membres, notamment, en vertu du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'assurer, sur leur territoire, l'application et le respect du droit de l'Union [voir, en ce sens, avis 1/09 (Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011, EU:C:2011:123, point 68]. À ce titre, et ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Ainsi, il appartient aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures assurant un contrôle juridictionnel effectif dans lesdits domaines (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 100 et 101 ainsi que jurisprudence citée).

35. Le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue, en effet, un principe général du droit de l'Union qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et qui est à présent affirmé à l'article 47 de la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, point 37, et du 22 décembre 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, points 29 à 33).

36. L'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du droit de l'Union est inhérente à un État de droit (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 73 et jurisprudence citée).

37. Il s'ensuit que tout État membre doit assurer que les instances relevant, en tant que "juridiction", au sens défini par le droit de l'Union, de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective. [...]

42. La garantie d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger (voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, point 49 ; du 14 juin 2017, Online Games e.a., C-685/15, EU:C:2017:452, point 60, ainsi que du 13 décembre 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, point 40), s'impose non seulement au niveau de l'Union, pour les juges de l'Union et les avocats généraux de la Cour, ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales.

43. L'indépendance des juridictions nationales est, en particulier, essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE, en ce que, conformément à la jurisprudence constante rappelée au point 38 du présent arrêt, ce mécanisme ne peut être activé que par une instance, chargée d'appliquer le droit de l'Union, qui répond, notamment, à ce critère d'indépendance.

44. La notion d'indépendance suppose, notamment, que l'instance concernée exerce ses fonctions juridictionnelles en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, et qu'elle soit ainsi protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions (voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, point 51, ainsi que du 16 février 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, point 37 et jurisprudence citée).

45. Or, tout comme l'inamovibilité des membres de l'instance concernée (voir, notamment, arrêt du 19 septembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, point 51), la perception par ceux-ci d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges.

46. En l'occurrence, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort des indications de la juridiction de renvoi, les mesures de réduction salariale en cause au principal ont été adoptées en raison d'impératifs liés à l'élimination du déficit budgétaire excessif de l'État portugais et dans le contexte d'un programme d'assistance financière de l'Union à cet État membre ».

IV. LES MOTIFS AYANT CONDUIT LA JURIDICTION DE RÉFÉRENCE À PRÉSENTER UNE DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Aux termes de l'article 267 TFUE : « *La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel : a) sur l'interprétation des traités, b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question* ».

Bien que les appelantes n'invoquent pas expressément à l'appui de leur appel initial les dispositions de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE comme règle de référence, toutefois, la juridiction de renvoi les considérera en tant que telles, eu égard à la manière dont l'appel est formulé et aux précisions apportées par la représentante des appelantes le 17 novembre 2023, par ses observations favorables à la présentation d'une demande de décision préjudicielle. Par ailleurs, dans l'appel il a été notamment précisé que, eu égard à l'indépendance des juges, le non-octroi du droit réclamé, protégé par l'article 74, paragraphe 2, de la loi n° 304/2004, constitue une violation du droit de propriété, dans la mesure où les droits salariaux des juges et procureurs ne peuvent être réduits ou suspendus que dans les cas prévus par la loi. Les appelantes ont également mentionné que ce droit est lié au statut constitutionnel des magistrats, développé par une loi organique, et qu'il s'agit d'une indemnité destinée à récompenser une activité continue dans la magistrature pendant 20 ans. En outre, dans ses observations présentées devant la juridiction d'appel le 17 novembre 2023, la représentante des appelantes, JT, a précisé que ce droit est accordé en vue de la reconnaissance de la loyauté professionnelle, en raison des privations, risques, interdictions et incompatibilités imposés par le statut et supportés par les magistrats au cours de leur carrière, en invoquant les dispositions de l'article 19 TUE.

Les dispositions constitutionnelles sont complétées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne afin d'assurer toutes les garanties inhérentes à l'indépendance des juges et, conformément à la jurisprudence de la Cour précitée,

à savoir l'arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), la perception par ceux-ci d'une rémunération dont le niveau est en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges.

Depuis la date d'entrée en vigueur de la loi n° 303/2004 (le 27 septembre 2004), les magistrats se sont vu reconnaître le droit de percevoir une indemnité à l'occasion du départ à la retraite en guise de remerciement pour avoir exercé leurs fonctions de manière ininterrompue et dans des conditions respectables pendant une longue période. Cette somme accordée lors du départ à la retraite des magistrats ou lors de la cessation de leurs fonctions pour des raisons qui [ne] leur sont [pas] imputables n'est pas un droit de sécurité sociale mais un droit lié à l'exercice d'une certaine activité dans le cadre d'une relation de travail (il s'agit d'un droit, spécial pour les juges), la nature juridique de cette aide étant celle d'un droit de nature salariale ou assimilée, d'une rémunération, puisqu'il découle d'une relation de travail qui a pris fin. Dans l'interprétation et l'application de l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004, les juridictions ont établi que cette compensation devait être calculée au niveau de l'indemnité de classement mensuelle brute du mois de départ à la retraite (et non celle du mois du paiement effectif lorsqu'un nouvel acte normatif était en vigueur qui limitait rétroactivement le montant des paiements effectués après une certaine date), que la date par rapport à laquelle l'existence ou non de ce droit est établie est celle de la publication au *Monitorul Oficial* du décret présidentiel conformément à l'article 65, paragraphe 1, sous b), de la loi n° 303/2004, et non la date à laquelle le magistrat a introduit sa demande de mise à la retraite ou celle à laquelle le *Consiliul Superior al Magistraturii* (Conseil supérieur de la magistrature, Roumanie) a proposé au président de la Roumanie de mettre fin aux fonctions [du magistrat en question] [OMISSIS].

Pendant la période 2010-2022, le paiement de l'indemnité [prévue à] l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004 n'a plus eu lieu, étant suspendue en vertu de certains actes normatifs relatifs à des mesures nécessaires en vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire [OMISSIS : dispositions successives suspendant le paiement de l'indemnité en cause]

Ces dispositions font partie des lois annuelles relatives aux salaires du personnel rémunéré sur des [fonds] publics et prévoient, déjà depuis 2010, qu'aucune aide ou, le cas échéant, aucune indemnité n'est accordée lors du départ à la retraite, de la radiation, de la cessation des fonctions ou de l'affectation à l'armée de réserve.

À l'instar des faits établis dans l'arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), les mesures de réduction salariale en cause ont été adoptées en raison d'impératifs liés à l'élimination du déficit budgétaire excessif de l'État roumain et dans le cadre l'obtention d'une aide financière de l'Union. Par ailleurs, plusieurs des exposés des motifs qui accompagnent [les ordonnances d'urgence du gouvernement mettant en place les suspensions successives du versement de l'indemnité]

indiquent explicitement la prise en compte du fait que, en l'absence d'adoption d'urgence de ces mesures, le déficit budgétaire dépassera le seuil de 3 % du produit intérieur brut prévu par le TFUE, ratifié par la loi n° 13/2008, ce qui entraînera l'ouverture par la Commission de la procédure concernant les déficits excessifs, de sorte que le droit de l'Union est applicable en l'espèce.

La loi n° 303/2022, en vigueur à compter du 16 décembre 2022, [OMISSIS] prévoit que, à la date de son entrée en vigueur, la loi n° 303/2004, republiée au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 826 du 13 septembre 2005, telle que modifiée et complétée ultérieurement, est abrogée. **Par conséquent, l'article 81, paragraphe 1, de la loi n° 303/2004, après avoir été laissé inappliqué pendant la période comprise entre le 3 juillet 2010 et le 15 décembre 2022, a été abrogé à compter du 16 décembre 2022.** Aux termes de l'exposé des motifs accompagnant la loi n° 303/2022 : « Par le programme de gouvernement 2021-2024, le gouvernement roumain s'est engagé à assurer l'harmonisation de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la justice avec les principes figurant dans les instruments internationaux ratifiés par la Roumanie, ainsi qu'avec la prise en compte de toutes les recommandations formulées dans le cadre des mécanismes européens (mécanisme de coopération et de vérification, Groupe d'États contre la corruption, Commission de Venise, Rapport de la Commission sur l'État de droit) et des décisions de la Curtea Constituțională [a României] (Cour constitutionnelle de Roumanie) ».

En vertu de l'article 66 de la loi n° 24/2000, dans des cas particuliers, l'application d'un acte normatif peut être suspendue par un autre acte normatif de même niveau ou de niveau supérieur, qui prévoira expressément la date à laquelle la suspension intervient ainsi que sa durée déterminée. Par la suite, à l'expiration de la période de suspension, l'acte normatif ou la disposition faisant l'objet de la suspension reprend effet de plein droit.

[OMISSIS]

Même si la Curtea Constituțională a României (Cour constitutionnelle de Roumanie) a estimé que les indemnités de départ à la retraite ne relèvent pas de la catégorie des droits fondamentaux, de sorte que le législateur est libre de décider du contenu, des limites et des conditions de leur octroi, ainsi que d'ordonner leur réduction ou même leur suppression, il n'en demeure pas moins que, dans le cas des juges (magistrats), la question se pose de l'atteinte à leur indépendance par l'effet de la suspension de longue durée [de ces indemnités], suivie de leur abrogation.

Le statut des juges et des procureurs est réglementé en Roumanie au niveau constitutionnel, à l'article 125 pour les juges et à l'article 132 pour les procureurs, dispositions qui font partie du titre III, « Les autorités publiques », chapitre VI, « L'autorité judiciaire », section 1, « Les juridictions » (articles 124 à 130), section 2, « Le Ministère public » (articles 131 et 132), et section 3, « Le Conseil

supérieur de la magistrature » (articles 133 et 134). Aux termes de l'article 125 de la Constitution, les juges nommés par le président de la Roumanie sont inamovibles, les propositions de nomination ainsi que la promotion, le transfert et la sanction des juges relèvent de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature et la fonction de juge est incompatible avec toute autre fonction publique ou privée, à l'exception des fonctions pédagogiques dans l'enseignement supérieur.

Tant dans la jurisprudence de la Curtea Constituțională a României (Cour constitutionnelle de Roumanie) que dans celle d'autres cours constitutionnelles, il a été jugé que la stabilité financière des juges est l'une des garanties de l'indépendance de la justice. Comme l'a retenu de manière constante la Curtea Constituțională a României (Cour constitutionnelle de Roumanie) (arrêt n° 873 du 25 juin 2010), tant l'indépendance de la justice – la composante institutionnelle (dans la mesure où le concept d'« indépendance des juges » ne se réfère pas exclusivement aux juges mais couvre le système judiciaire dans son ensemble) – que l'indépendance du juge – la composante individuelle –, impliquent l'existence de nombreux aspects, tels que : la non-ingérence des autres pouvoirs dans l'activité juridictionnelle, le fait qu'aucun organe autre que les juridictions ne peut décider de leurs compétences spécifiques prévues par la loi, l'existence d'une procédure prévue par la loi concernant les recours contre les décisions de justice, l'existence de fonds suffisants pour la conduite et l'administration de l'activité juridictionnelle, la procédure de nomination et de promotion des magistrats, et, le cas échéant, la période pour laquelle ils sont nommés, les conditions de travail adéquates, l'existence d'un nombre suffisant de magistrats au sein de la juridiction en question pour éviter une charge de travail excessive et permettre l'achèvement des procédures dans un délai raisonnable, une rémunération en rapport avec la nature du travail, une répartition impartiale des affaires, la possibilité de constituer des associations dont le but principal est de protéger l'indépendance et les intérêts des magistrats, etc.

Le principe de l'indépendance de la justice ne peut être limité au seul montant de la rémunération (comprenant à la fois le salaire et la pension) des magistrats, car ce principe implique un certain nombre de garanties, telles que le statut des magistrats (conditions d'accès, procédure de nomination, garanties solides assurant la transparence des procédures de nomination, promotion et transfert, suspension et cessation des fonctions des magistrats), leur stabilité ou inamovibilité, les garanties financières, l'indépendance administrative des magistrats, ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux autres pouvoirs de l'État. Toutefois, *l'indépendance de la justice inclut la sécurité financière des magistrats, ce qui implique également la fourniture d'une garantie sociale.*

La Cour constitutionnelle de la République tchèque, dans son arrêt du 14 juillet 2005, a jugé que, dans les États démocratiques, la sécurité financière est clairement reconnue comme l'un des éléments essentiels garantissant l'indépendance des juges. La Cour constitutionnelle lettone, par arrêt du

18 janvier 2010, a déclaré inconstitutionnelles et inapplicables certaines dispositions de la loi sur le pouvoir judiciaire, constatant qu'elles étaient contraires au principe de l'indépendance des juges consacré par l'article 83 de la Constitution lettone. Il a été constaté que la notion d'indépendance des juges inclut une rémunération adéquate, comparable au prestige de la profession et au but de leur responsabilité. Eu égard au statut des juges, la rémunération des juges a pour but à la fois d'assurer leur indépendance et de compenser en partie les restrictions imposées par la loi. En outre, l'exigence d'assurer une rémunération adéquate aux juges est liée non seulement au principe de l'indépendance des juges, mais aussi aux exigences de qualification et de compétence établies et aux interdictions qui leur sont imposées. La Cour constitutionnelle de Lituanie, dans son arrêt du 12 juillet 2001, a jugé que, dans les États démocratiques, il est admis que le juge qui doit régler les litiges dans la société, y compris ceux entre des personnes physiques ou morales et l'État, doit non seulement avoir des qualifications professionnelles élevées et une réputation parfaite, mais aussi être indépendant sur le plan matériel et avoir un sentiment de sécurité quant à son avenir. L'État est tenu de fixer la rémunération des juges de manière à offrir une compensation pour leur statut, leurs fonctions et leurs responsabilités, et le maintien de la rémunération des juges est l'une des garanties de leur indépendance.

Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Milan, 26 août – 6 septembre 1985) et confirmés par l'Assemblée générale des Nations unies dans ses résolutions n° 40/32 du 29 novembre 1985 et n° 40/146 du 13 décembre 1985, prévoient expressément au point 11 que « *[l]a durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite sont garantis par la loi* ».

Les normes minimales de l'indépendance judiciaire, adoptées par International Bar Association (association internationale des barreaux) en 1982, prévoient que « les pensions et les salaires des juges [...] devraient être ajustés régulièrement en fonction de l'augmentation des prix, indépendamment du contrôle de l'exécutif » [traduction libre] (point 14). Dans certains pays, les salaires des juges sont protégés contre les réductions, bien que les augmentations de salaire puissent dépendre des pouvoirs exécutif et législatif.

La Recommandation n° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, adoptée le 13 octobre 1994 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, soulignant l'importance de l'indépendance des juges pour renforcer la prééminence du droit au sein des États démocratiques et compte tenu de l'article 6 CEDH, ainsi que des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, mentionnés ci-dessus, a établi, parmi d'autres mesures importantes que les États membres sont appelés à adopter, celle de « *veiller à ce que le statut et la rémunération des juges soient à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument* ».

La Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, lors de la 1098e réunion des Délégués des Ministres) prévoit que : « 54. *La rémunération des juges devrait être à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et être de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions.* Le maintien d'une rémunération raisonnable devrait être garanti en cas de maladie ou de congé de maternité ou de paternité, ainsi que le versement d'une pension de retraite dont le niveau devrait être raisonnablement en rapport avec celui de la rémunération des juges en exercice. Des dispositions légales spécifiques devraient être introduites pour se prémunir contre une réduction de rémunération visant spécifiquement les juges. 55. Les systèmes faisant dépendre l'essentiel de la rémunération des juges de la performance devraient être évités, dans la mesure où ils peuvent créer des difficultés pour l'indépendance des juges ».

Le point 6.4 de la Charte européenne sur le statut des juges, adoptée en 1998, dispose que : « *En particulier, le statut assure au juge ou à la juge qui ont atteint l'âge légal de cessation de leurs fonctions après les avoir accomplies à titre professionnel pendant une durée déterminée le versement d'une pension de retraite dont le niveau doit être aussi proche que possible de celui de leur dernière rémunération d'activité juridictionnelle* ».

La Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit), dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire adopté lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), retient que la rémunération des juges doit correspondre à la dignité de leur profession et qu'une rémunération satisfaisante est indispensable pour protéger les juges contre des ingérences extérieures indues. Par exemple, la Constitution polonaise garantit aux juges une rémunération conforme à la dignité de leur fonction et au but dans lequel ils exercent leurs attributions. *La rémunération des magistrats doit être fixée en tenant compte de la situation sociale du pays et doit être comparable au niveau de rémunération des hauts fonctionnaires*, déterminé en fonction d'un barème général ainsi que de critères objectifs et transparents. Les primes qui comportent un élément discrétionnaire doivent être exclues.

En principe, les salaires des juges sont fixés en tenant compte de la place et du rôle de la justice dans l'État de droit, de l'importance sociale du travail, de la responsabilité, de la complexité, des difficultés et des risques dans l'exercice de la profession, ainsi que des incompatibilités et des interdictions prévues par la loi pour cette catégorie de personnel. La rémunération doit assurer aux magistrats une véritable indépendance économique, exigence essentielle pour leur protection contre toute atteinte à leur indépendance et impartialité dans l'administration de la justice.

Pour résumer la présente demande de décision préjudicielle, la Roumanie a conservé dans sa législation un droit des magistrats (juges et procureurs) à une indemnité de départ à la retraite (c'est-à-dire un montant égal à sept

indemnités de classement mensuelles brutes), droit salarial dont l'exercice avait été suspendu avant son abrogation, de manière continue et pour une longue période (2010-2022), pour des raisons liées notamment aux contraintes relatives à l'élimination d'un déficit budgétaire excessif (le législateur invoquant expressément le seuil de 3 % du produit intérieur brut prévu par le TFUE, ratifié par la loi n° 13/2008, ainsi que le déclenchement de la procédure de déficit excessif par la Commission). Ainsi, le texte de loi prévoyant ce droit était, en réalité, dépourvu d'efficacité, de sorte que l'espoir des titulaires de ces droits, bien qu'ayant un fondement légal, était en réalité vidé de son contenu. Le gouvernement roumain s'est engagé à assurer l'harmonisation de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la justice avec les principes figurant dans les instruments internationaux ratifiés par la Roumanie et, en 2022, le texte en question a été abrogé par une loi adoptée notamment afin de tenir compte des rapports établis par la Commission sur le fondement de la décision 2006/928, et plus particulièrement des recommandations formulées dans lesdits rapports, en vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE. Même si ce droit salarial n'appartient pas à la catégorie des droits fondamentaux, de sorte que le législateur est libre de décider du contenu, des limites et des conditions de son octroi, ainsi que d'ordonner sa réduction ou même sa suppression, néanmoins, dans le cas des juges (magistrats), le problème se pose d'une atteinte à leur indépendance, dans la mesure où la stabilité financière des magistrats (y compris la perception d'une rémunération à un niveau approprié par rapport à l'importance des fonctions qu'ils exercent) est l'une des garanties de l'indépendance de la justice. L'article 19 TUE concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE.

Dans ce contexte, la septième chambre de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) estime qu'une question préjudicielle doit être posée à la Cour de justice de l'Union européenne. [OMISSIS : question reprise dans le dispositif]

VI. POSITIONS DES PARTIES

Dans les observations soumises à la juridiction d'appel le 17 novembre 2023, la représentante des appelantes, JT, a précisé que ce droit est accordé en vue de la reconnaissance de la loyauté professionnelle, en raison des privations, risques, interdictions et incompatibilités imposés par le statut et supportés par les magistrats au cours de leur carrière, en invoquant les dispositions de l'article 19 TUE et en approuvant la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne de la présente demande de décision préjudicielle.

La composante financière est reconnue et garantie au niveau européen, comme faisant partie de l'indépendance de la justice, par de nombreux actes internationaux. [La représentante des appelantes] invoque l'arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2021:311), en faisant valoir également que, comme

détaillé dans la requête et dans les motifs de l'exception d'inconstitutionnalité, l'abrogation du droit prévu à l'article 81 de la loi n° 303/2004, après avoir été placé sous le signe de l'incertitude pendant 12 ans par des dispositions légales adoptées par une autorité étatique dépourvue de compétences en la matière, porte atteinte à l'indépendance financière du juge.

L'intimée, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest), n'a pas exprimé de point de vue sur la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne de la présente demande de décision préjudicielle.

PAR CES MOTIFS,

AU NOM DE LA LOI

DÉCIDE :

Conformément à l'article 267 TFUE, il y a lieu de soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE (lu en combinaison avec l'article 2 TUE) doit-il être interprété en ce sens que le principe de l'indépendance des juges s'oppose à l'abrogation, dans le cas des juges roumains ayant 20 ans d'ancienneté continue dans la magistrature, du droit de percevoir, lors de leur départ à la retraite ou de la cessation de leurs fonctions pour d'autres raisons qui ne leur sont pas imputables, une somme égale à sept indemnités de classement mensuelles brutes, alors que, avant l'abrogation, l'exercice de ce droit salarial a été suspendu de manière continue et pendant une longue période, pour des raisons liées notamment aux contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif (le législateur invoquant expressément le seuil de 3 % du produit intérieur brut prévu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ? »

[OMISSIS : questions de procédure nationale]