EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 2598/24
Voicu-Ionel PUȘCAȘU contre la Roumanie
et 4 autres requêtes
(voir liste en annexe)

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 13 octobre 2026 en une chambre composée de :

Lado Chanturia*, président*,
Faris Vehabović,
Anja Seibert-Fohr,
Ana Maria Guerra Martins,
Sebastian Răduleţu,
András Jakab,
Corinna Wissels*, juges*,

et de Hasan Bakırcı, *greffier de section*,

Vu les requêtes susmentionnées introduites aux dates indiquées dans le tableau joint en annexe,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La liste des parties requérantes ainsi que d'autres informations les concernant figurent en annexe.

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M^me^ O.F. Ezer, du ministère des Affaires étrangères.

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. Le contexte de l'affaire

1. La première vague d'actions en justice engagées par les magistrats entre 2006 et 2009

4. En Roumanie, en application de l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 27/2006, la rémunération d'un juge se composait principalement de l'indemnité de base brute mensuelle (« l'indemnité »), à laquelle pouvaient s'ajouter diverses primes et, pour les fonctions de directions, d'éventuelles majorations. L'indemnité des magistrats était calculée par la multiplication d'un coefficient dit multiplicateur, variable, à une valeur de référence sectorielle (« VRS ») fixe.

5. Entre 2006 et 2009, les magistrats roumains ont engagé de nombreuses actions en justice tendant à faire constater l'existence d'une discrimination salariale par rapport à d'autres catégories de magistrats ou de fonctionnaires payés sur des fonds publics bénéficiant d'un régime de rémunération plus avantageux. Ces actions visaient notamment à l'obtention de primes prévues par la loi en faveur de catégories de fonctionnaires autres que les magistrats, ou de la VRS fixée pour d'autres catégories de fonctionnaires, ou encore du coefficient ou des majorations qui étaient accordés aux procureurs des parquets spécialisés, à savoir la Direction nationale anticorruption (« la DNA ») et la Direction d'investigation du crime organisé et du terrorisme (« la DIICOT » ; ci-après « les parquets spécialisés »). Lesdites actions, qui étaient fondées sur le principe de non-discrimination, ont généralement conduit les juridictions à constater une différence injustifiée de rémunération et à accorder aux demandeurs les droits réclamés, ou des dédommagements (paragraphes 66 et 76 ci-dessous) correspondant à la différence entre l'indemnité que le magistrat percevait et le montant de la rémunération après prise en compte de l'avantage revendiqué. Ces dédommagements couvraient de manière rétroactive les années durant lesquelles la situation litigieuse avait perduré, et étaient également dus pour l'avenir, jusqu'à la cessation du traitement discriminatoire.

6. Le 16 février 2010, le ministère de la Justice, qui était à l'époque l'ordonnateur principal de crédits pour les tribunaux, émit une circulaire par laquelle il indiquait que le paiement des droits obtenus par décisions de justice pour l'avenir (paragraphe 5 ci-dessus) cessait au moment de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2010, de la loi-cadre n° 330/2009 relative à la rémunération uniformisée (*unitară*) du personnel rétribué sur les fonds publics (« la loi-cadre n° 330/2009 » ; paragraphe 11 ci-dessous), qui régissait, à partir de cette date, la rémunération du personnel en question. Par suite, le ministère de Justice calcula et versa aux magistrats des sommes correspondant à des périodes allant de 2004-2006 jusqu'à décembre 2009.

7. D'après le Gouvernement, entre 2006 et 2008, 551 773 811 lei roumains (RON), soit 124 273 380 EUR, furent versés aux magistrats en exécution des décisions de justice favorables qu'ils avaient obtenues.

8. En raison du montant élevé des sommes en jeu (paragraphe 5 ci-dessus) dont le versement représentait une charge importante sur le budget de l'État dans le contexte de la crise économique mondiale de 2008, le gouvernement adopta, à partir de 2009, plusieurs actes normatifs successifs afin d'échelonner leur paiement (paragraphe 90 ci-dessous). Bien que la Roumanie traversât une période de fortes difficultés budgétaires en 2009, où son déficit budgétaire avait atteint 8,6 % du PIB, ce qui entraîna l'ouverture d'une procédure de déficit excessif, les mesures d'assainissement mises en œuvre par les autorités permirent progressivement de réduire le déficit public. La situation des finances publiques s'améliora ainsi au cours des années suivantes, jusqu'à la clôture de ladite procédure, en 2013.

9. À cette époque, la Cour fut saisie, en 2008, d'une requête dans laquelle les requérants, des juges ayant obtenus des décisions de justice favorables leur reconnaissant le droit à une certaine majoration salariale, dénonçaient, sous l'angle de l'article 6 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 à celle-ci, le système d'échelonnement que les autorités roumaines avaient mis en place pour assurer le règlement des sommes dues aux magistrats dans le cadre de ce contentieux (paragraphe 8 ci-dessus). Dans la décision *Dumitru et autres c. Roumanie* ((déc.), n° 57265/08, 4 septembre 2012), la Cour a considéré que le système d'échelonnement pertinent pour la période à l'étude dans cette affaire était compatible avec l'article 6 § 1 de la Convention et avec l'article 1 du Protocole n° 1.

10. L'État versa l'intégralité des sommes qu'il estimait dues aux magistrats en vertu des décisions rendues de 2006 à 2010 par des tranches annuelles successives payées de 2008 à 2015 (paragraphe 7 ci-dessus).

2. L'évolution du cadre législatif et jurisprudentiel concernant l'établissement de l'indemnité des magistrats

11. Le 1er janvier 2010, la loi-cadre n° 330/2009 entra en vigueur, abrogeant les dispositions légales antérieures relatives à la rémunération des magistrats. Elle visait à mettre en place progressivement un système de rémunération uniformisé pour le personnel payé sur le budget général consolidé de l'État. En particulier, elle intégrait certaines des primes obtenues par des magistrats par décision de justice dans la rémunération du personnel du système judiciaire, mais maintenait cependant certains avantages salariaux en faveur des procureurs en poste auprès des parquets spécialisés.

12. Le 31 décembre 2010 la loi-cadre n° 284/2010 remplaça la loi-cadre n° 330/2009. Elle avait également pour objectif l'instauration d'un système uniformisé de rémunération du personnel payé sur fonds publics, avec une mise en œuvre progressive de ce nouveau système, qui devait intervenir au moyen de lois annuelles d'application. Toutefois, en pratique, la loi-cadre n° 284/2010 n'a pas été pleinement mise en œuvre selon ce mécanisme, les lois annuelles successives ayant essentiellement maintenu les niveaux de rémunération existants.

13. Le 9 avril 2015, la loi nº 71/2015, portant approbation de l'ordonnance d'urgence du Gouvernement (« l'OUG ») nº 83/2014 relative à la rémunération du personnel payé sur fonds publics en 2015, entra en vigueur. Elle introduisait un mécanisme d'harmonisation salariale qui visait à supprimer les différences de rémunération résultant de l'application successive des régimes issus notamment des lois-cadres nº 330/2009 et nº 284/2010. Selon ce mécanisme, lorsque, pour une même fonction, un même grade ou niveau, une même catégorie et dans les mêmes conditions de travail, certains agents publics percevaient une rémunération inférieure au niveau le plus élevé pratiqué au sein de la même institution ou autorité publique, leur rémunération devait être portée à ce dernier niveau.

14. L'article 3^1 alinéa (1^2) de l'OUG nº 57/2015, introduit par l'OUG nº 43/2016, prévoyait expressément que, pour déterminer le niveau le plus élevé en vue de l'égalisation des indemnités (paragraphe 13 ci-dessus), seuls les droits salariaux prévus par les actes normatifs de rémunération étaient pris en compte et que les droits établis ou reconnus par des décisions judiciaires en étaient exclus. Toutefois, saisie d'une exception d'inconstitutionnalité concernant ces dernières dispositions légales, la Cour constitutionnelle, par la décision nº 794 prononcée le 15 décembre 2016 (« la décision nº 794/2016 »), jugea que les droits relatifs à l'indemnité de base acquis par décisions de justice devaient également être pris en compte pour établir le montant le plus élevé d'une indemnité pour tous les agents publics se trouvant dans la même situation. Ultérieurement, par une décision interprétative nº 36/2018 du 4 juin 2018, la Haute Cour de cassation et de justice (« la Cour de cassation ») considéra que, dans le cadre de l'application du mécanisme d'uniformisation salariale prévu par la loi nº 71/2015, le montant de la rémunération perçue au sein d'une même catégorie devait être déterminé sur la base des majorations et indexations reconnues par des décisions judiciaires définitives à des agents ou magistrats placés dans une situation comparable, que l'ordonnateur de crédit compétent ait issue ou non un ordre de rémunération.

15. Le 1er juillet 2017, la loi-cadre nº 153/2017 sur la rémunération du personnel payé sur les fonds publics est entrée en vigueur, abrogeant et remplaçant la loi-cadre nº 284/2010 (paragraphe 12 ci-dessus). Elle visait à refondre et uniformiser le système de rémunération du personnel payé sur fonds publics, en fixant des règles communes de classement, d'égalité, de hiérarchisation et de progression salariale, avec l'objectif d'une mise en œuvre progressive du nouveau système. Elle précisait, en son article 6, que le système de rémunération ainsi mis en place reposait, entre autres principes, sur ceux d'égalité et de non-discrimination. Le système en question devait être mis en pratique progressivement. Cette loi-cadre a fixé un plafond de rémunération en disposant que les droits salariaux ne pouvaient dépasser les niveaux prévus par les grilles de rémunération applicables pour l'année 2022.

16. En 2018, le président de la Cour de cassation disposa, par des actes administratifs, de l'augmentation générale et rétroactive de la VRS pour différentes catégories de magistrats, afin de tenir compte de la jurisprudence apparue à la suite de la décision n° 794/2016 de la Cour constitutionnelle (paragraphe 14 ci-dessus) et d'aligner les rémunérations des magistrats sur le niveau le plus favorable déjà reconnu à certains d'entre eux. Par la suite, en 2023, le président de la Cour de cassation instaura une nouvelle augmentation de la VRS, pour des raisons similaires.

17. Après l'entrée en vigueur de la loi-cadre n° 153/2017, le contentieux salarial des magistrats a eu principalement pour objet de faire déterminer dans quelle mesure, au nom des principes d'égalité et de non-discrimination salariales consacrés par cette loi, les droits reconnus à certains magistrats par la loi ou par des décisions judiciaires pouvaient être étendus à d'autres magistrats exerçant des fonctions comparables.

18. En outre, dans une décision n° 7 du 11 février 2019 rendue dans le cadre d'un recours dans l'intérêt de la loi, où la Cour de cassation était appelée à déterminer si certaines des majorations salariales accordées en vertu d'une l'ordonnance en vigueur avant l'adoption de la loi-cadre n° 330/2009 demeuraient incluses dans l'indemnité brute d'encadrement des magistrats après l'entrée en vigueur de cette loi-cadre, elle considéra que les majorations d'éléments constituant de l'indemnité établies par décision de justice rendues avant l'entrée en vigueur de la loi n° 330/2009 (paragraphe 5 ci-dessus), restaient, même après celle-ci, intégrées dans l'indemnité des magistrats.

19. À partir de 2023, la Cour de cassation a rendu plusieurs décisions judiciaires de principe qui définissaient les conditions et les limites dans lesquelles les rémunérations des magistrats pouvaient être alignées sur des droits salariaux reconnus à certains magistrats par la loi ou des décisions de justice.

20. Ainsi, dans une décision interprétative n° 13/2023 du 13 mars 2023, la Cour de cassation jugea que l'harmonisation des rémunérations ne pouvait porter que sur les composantes de l'indemnité, et non sur des avantages salariaux autonomes qui, bien qu'accordés à certaines catégories de magistrats, conservaient la nature de droits salariaux distincts. Dans une décision interprétative n° 80/2023 du 11 décembre 2023, la Cour de cassation a considéré que les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement prévus à l'article 6 de la loi-cadre n° 153/2017 pouvaient justifier l'alignement des rémunérations sur le niveau le plus élevé, avec également la prise en compte des majorations salariales reconnues par des décisions judiciaires définitives, à condition que les avantages ainsi reconnus fussent d'application générale à une même catégorie professionnelle au sein d'un même type d'emplois. Dans une décision n° 4/2024 du 11 mars 2024 rendue dans le cadre d'un recours dans l'intérêt de la loi, la Cour de cassation a indiqué que les sommes accordées par certaines décisions judiciaires pouvaient avoir la nature de dédommagements lorsqu'elles réparaient une

discrimination salariale, sans pour autant modifier le cadre légal régissant l'établissement de l'indemnité de fonction. Leur montant pouvait néanmoins être soumis au plafond imposé par la loi-cadre nº 153/2017 (paragraphe 15 *in fine* ci-dessus).

21. En outre, dans une décision interprétative nº 40/2024 du 16 septembre 2024, la Cour de cassation a jugé que, pour déterminer le niveau de rémunération effectivement versé pour des fonctions similaires, il ne pouvait être tenu compte des droits salariaux reconnus à d'autres agents par des décisions judiciaires définitives lorsque l'interprétation juridique sur laquelle reposaient ces décisions avait été ultérieurement écartée par une décision obligatoire de la Cour de cassation rendue dans le cadre d'une procédure d'unification de l'interprétation du droit.

3. La deuxième vague d'actions en justice engagées par les magistrats

22. Pendant les années 2016-2021, apparut un nouveau contentieux, qui visait à l'interprétation des décisions judiciaires rendues au cours des années 2006-2009 par lesquelles une différence de traitement entre les magistrats et les procureurs des parquets spécialisés avait été constatée (paragraphe 5 ci-dessus). Les parties demanderesses s'estimaient en droit de se voir verser également après l'entrée en vigueur de la loi-cadre nº 330/2009 les avantages financiers reconnus par lesdites décisions (paragraphes 5 à 10 ci-dessus et paragraphes 66 et 79 ci-dessous). Les juridictions nationales ont conclu que les droits reconnus par les décisions de justice antérieures à l'entrée en vigueur de la loi-cadre nº 330/2009 continuaient à exister après celle-ci (paragraphe 18 ci-dessus).

23. Pendant la même période, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi nº 71/2015 et de son interprétation à la lumière des principes dégagés par la décision nº 794/2016 de la Cour constitutionnelle (paragraphes 13 et 14 ci-dessus), un autre contentieux s'était développé pour déterminer l'établissement du niveau maximal de la rémunération et clarifier la portée à accorder aux décisions favorables déjà obtenues par certains magistrats. De même, bien que la loi-cadre nº 153/2017 visait à instaurer un système unitaire de rémunération pour l'ensemble du personnel rémunéré sur fonds publics, en pratique, une nouvelle série de litiges salariaux opposant les magistrats au ministère de la Justice et aux tribunaux auprès desquels ils exerçaient leur fonction se développa, portant sur la question de savoir si des avantages antérieurement reconnus par voie jurisprudentielle ou par certaines loi en faveur d'autres magistrats ou agents publics devaient leur être étendus au nom des principes d'égalité et de non-discrimination.

24. Ainsi, par exemple, des magistrats demandèrent l'alignement de la VRS retenue pour le calcul de leur indemnité sur celle reconnue à d'autres catégories de personnel du système judiciaire (paragraphe 54 ci-dessous). Des magistrats réclamèrent également l'octroi des primes non-plafonnées (voir, par exemple, *Danci c. Roumanie* (déc.), nº 24712/24, §§ 6 et 7, 19 mai 2026).

25. Une partie des litiges portaient par ailleurs sur le principe d'égalité de traitement et les coefficients des parquets spécialisés. Dans ces actions, les magistrats invoquaient le principe de non-discrimination pour réclamer le bénéfice des coefficients reconnus aux procureurs des parquets spécialisés (paragraphes 59 et 69 ci-dessous) la question soulevée étant celle de savoir si les magistrats non titulaires d'une décision judiciaire antérieure devaient voir leur rémunération alignée sur celle des magistrats ayant obtenu gain de cause en justice. D'autres litiges avaient trait à des majorations accordées à une catégorie déterminée de procureurs, les juridictions étant appelées à déterminer si elles constituaient un élément de leur indemnité susceptible d'être pris en compte dans les mécanismes d'harmonisation salariale.

26. À ces types de litige s'ajoutaient encore des demandes d'exécution forcées et les actions tendant à l'établissement des intérêts de retard ou à une condamnation du débiteur au versement d'autres pénalités (paragraphes 71, 72 et 80 ci-dessous).

27. Ainsi, à titre d'exemple, le ministère des Finances était en 2023 partie dans 847 procédures engagées par 3 749 demandeurs relevant du système judiciaire. En outre, cette même année, 1 421 créanciers relevant du système judiciaire entamèrent des procédures d'exécution forcée.

4. La procédure de déficit budgétaire excessif lancée par le Conseil de l'Union européenne contre la Roumanie

28. Selon les données d'Eurostat, le déficit public de la Roumanie s'est aggravé en 2019, où il dépassait déjà le seuil de 3 % du produit intérieur brut (PIB) fixé par les critères de Maastricht et repris par le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne, et 2024.

29. En 2019, le déficit des administrations publiques s'élevait à environ 4,4 % du PIB. Cette situation conduisit l'Union européenne (« l'UE ») à ouvrir, le 3 avril 2020, une procédure de déficit excessif (« la PDE ») contre la Roumanie. Le programme d'ajustement adopté dans ce cadre fixait, pour les années 2021 à 2024, de nouvelles limites au déficit budgétaire public.

30. En 2020, sous l'effet de la crise sanitaire, de la baisse des recettes publiques et des mesures de soutien à l'économie, le déficit budgétaire augmenta, atteignant environ 9,3 % du PIB. Il s'agissait alors de l'un des déficits les plus élevés de l'UE.

31. En 2021 et 2022, une première phase de consolidation budgétaire ainsi que certaines mesures de maîtrise des dépenses permirent de ramener le déficit à, respectivement, environ 7,2 % et 6,5 % du PIB, ce qui restait toutefois supérieur aux objectifs européens.

32. En 2023, le déficit budgétaire atteignit 6,6 % du PIB, dépassant largement le seuil recommandé de 4,4 % du PIB qui avait été initialement fixée par la PDE. Dans sa recommandation au Conseil de l'Union européenne du 19 juin 2024 relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la Roumanie (COM(2024) 623 final), la

Commission européenne attribua cette dérive s'explique principalement par la poursuite d'une forte croissance des dépenses publiques. Il était également mentionné que le déficit nominal de 2023 avait également été affecté par l'enregistrement des paiements de rémunérations dans le secteur public (représentant 0,5 % du PIB) effectués à la suite de décisions de justice.

33. En 2024, la situation se détériora fortement. La Roumanie enregistra en effet, selon les données validées par Eurostat, un déficit public de 9,3 % du PIB, soit le déficit le plus élevé de l'UE cette année-là. Le 26 juillet 2024, le Conseil de l'UE décida que la PDE à l'égard de la Roumanie devait rester ouverte (voir la décision (UE) 2024/2130 du Conseil du 26 juillet 2024 établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Roumanie en réponse à la recommandation du Conseil du 18 juin 2021).

34. Par une recommandation du 21 janvier 2025, approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Roumanie (C/2025/647), le Conseil approuva le plan qui avait été présenté par la Roumanie, tout en soulignant que celui-ci devait permettre d'assurer une trajectoire descendante de la dette publique jusqu'en 2030 afin de corriger le déficit public excessif. Toutefois, quelques mois plus tard, la Commission ayant estimé que la Roumanie n'avait pas pris de mesures suffisantes pour respecter la recommandation de janvier 2025 (COM(2025) 619 final), le Conseil, dans une recommandation révisée du 8 juillet 2025, demanda à l'État roumain de prendre des mesures effectives de réduction du déficit avant le 15 octobre 2025 et de durcir les objectifs de correction budgétaire.

35. À la suite de la recommandation du Conseil du 8 juillet 2025, les autorités roumaines adoptèrent plusieurs mesures de consolidation budgétaire, comprenant notamment une augmentation de certaines taxes et des restrictions de dépenses publiques, et s'engagèrent à présenter d'autres mesures avant le 15 octobre 2025 aux fins de poursuivre la réduction du déficit public excessif.

36. La Roumanie enregistra, pour l'année 2025, un déficit de 7,9 % du PIB, soit le déficit le plus élevé de l'UE cette année-là.

37. En 2026, la Roumanie a continué à faire l'objet d'une surveillance étroite de la part des autorités européennes. Le Conseil adopta de nouvelles recommandations le 10 juillet 2026 (C/2026/3936) pour la Roumanie et la PDE est toujours pendante.

5. Les mesures prises par l'État en exécution des décisions de justice obtenues par les magistrats lors de la deuxième vague d'actions

38. Estimant que le règlement immédiat de l'ensemble des créances salariales dues en application des décisions judiciaires exécutoires risquait d'avoir un impact important sur le budget de l'État et sur les budgets des institutions publiques et sur la prévisibilité de celui-ci, le gouvernement adopta chaque année, à partir de 2009, des dispositions légales prévoyant la

mise en place d'un échelonnement du paiement desdites sommes et des intérêts afférents (paragraphes 90 et 91 ci-dessous).

39. En 2020, le ministère de la Justice, par une circulaire n° 2/9186/2020, enjoignit aux ordonnateurs de crédits, en vue d'une gestion prudente et responsable des fonds publics, de ne pas procéder au paiement spontané des créances découlant de jugements dont le dispositif avait été clarifié (paragraphe 22 ci-dessus) et pour lequel le délai de prescription de l'exécution de trois ans prévu par le code de procédure civile était échu.

40. Par la suite, eu égard à l'augmentation constante du déficit public du pays à partir de 2019 (paragraphe 28 ci-dessus), à l'ouverture par le Conseil d'une PDE contre la Roumanie (paragraphe 29 ci-dessus) et au contexte de la pandémie de COVID-19, le gouvernement continua d'adopter des ordonnances annuelles portant sur des mesures budgétaires et fiscales dans le but de réduire les dépenses publiques dans une situation qu'il qualifiait d'« urgente et extraordinaire ». Ainsi, parmi d'autres mesures adoptées de 2022 à 2024, il échelonna sur cinq ans, en tranches progressives allant de 5 % à 35 %, le paiement des sommes dues aux magistrats – qu'il s'agisse de la créance principale ou des intérêts – en application des décisions de justice devenues exécutoires pendant l'année suivant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en cause (paragraphes 93, 95, 97 et 98 ci-dessous).

41. Entre-temps, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 304/2022 sur l'organisation judiciaire, le ministère de la Justice avait cessé d'exercer la fonction d'ordonnateur principal des crédits pour les juridictions, étant remplacé dans cette fonction par la Cour de cassation. Le procureur général du parquet auprès de la Cour de cassation était devenu quant à lui ordonnateur principal des crédits pour le ministère public. En outre, le statut d'ordonnateur principal du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) pour son propre budget avait été confirmé par la loi n° 305/2022.

42. Pour ce qui concerne les décisions interprétatives rendues en 2016-2021 relativement à des décisions intervenues en 2006-2009 (paragraphes 5 et 22 ci-dessus) elles faisaient partie intégrante des décisions initiales, étaient exécutoires à compter de la même date que celles-ci et étaient, implicitement, soumises au même échéancier de paiement échelonné que celui applicable aux décisions d'origine. Toutefois, pour certaines créances, le montant dû ne fut définitivement établi qu'en 2023, alors même que les jugements initiaux remontaient à 2009. Aux dires du Gouvernement, étant donné que les décisions interprétatives avaient été rendues environ huit à dix ans après les jugements sur lesquels elles portaient et plus de trois à cinq ans après l'expiration de l'échéancier et des délais d'exécution prévus pour ces décisions initiales, les débiteurs se sont trouvés tenus de verser immédiatement les sommes restant dues, sans possibilité de procéder à un nouvel échelonnement des paiements. Des règlements spontanés furent donc effectués à cet égard et, pour couvrir ces dépenses, le budget du ministère de la Justice fut complété à partir du budget de réserve.

43. Par ailleurs, au cours de l'année 2023, les sommes dues aux magistrats en application des décisions judiciaires augmentèrent, dépassant le budget annuel prévu pour leur paiement. Le gouvernement préleva par conséquent sur le budget de réserve les fonds supplémentaires nécessaires à leur règlement, allouant ainsi au budget de la Cour de cassation 767 000 000 RON, soit environ 155 263 157 EUR, à celui du parquet général 333 000 000 RON, soit environ 66 801 619 EUR et au budget du CSM 8 320 000 RON, soit environ 1 684 210 EUR. Toutes ces sommes étaient exclusivement destinées au paiement des créances dues en vertu des décisions de justice et des intérêts afférents.

44. Les sommes devant être payées pour 2024 aux magistrats en application des décisions de justice et des actes administratifs s'élevaient à 9 157 600 000 RON, soit 1 853 765 182 EUR, représentant 0,57 % du PIB. Dans ce contexte, le gouvernement décida, par l'OUG nº 115/2023, que le paiement des échéances prévues au titre du versement échelonné, conformément à la loi, qui étaient exigibles en 2023 mais n'avaient pas été payées, serait échelonné sur cinq ans, à partir de 2024, avec des annuités progressives de 5 % à 35 % (paragraphe 97 ci-dessous).

45. À la fin de l'année 2024, le budget de la Cour de cassation fut de nouveau augmenté en vue du paiement des droits salariaux courants et impayés ainsi que des intérêts, environ 1,72 milliards de RON, soit environ 346 076 458 EUR, ayant été prélevé sur le budget de réserve à cette fin. De même, le budget du ministère public fut augmenté de 592 100 000 RON, soit environ 119 134 808 EUR, et le CSM reçut 36 553 000 RON, soit environ 7 354 728 EUR. Selon le Gouvernement, la somme devant être versée en 2025 pour l'ensemble du système judiciaire était de 5,3 milliards de RON, soit environ 1 milliard d'EUR.

46. En 2025, compte tenu de ce qu'en 2024 le déficit public s'était encore aggravé, pour atteindre 9,3 % du PIB, et au vu des recommandations formulées en 2025 pour la Roumanie au niveau européen (paragraphes 34 et 35 ci-dessus) ainsi que la nécessité d'assurer certains services qualifiés « d'essentiels » (paragraphe 100 ci-dessous), le gouvernement adopta l'OUG nº 52/2025, qui prévoyait le report à 2026 des échéances de paiement qui auraient dû être payées en 2025 mais n'avaient pas encore été versées à la date de son entrée en vigueur.

47. Par ailleurs, le gouvernement a établi une stratégie budgétaire 2025-2027 (« la Stratégie »), dans laquelle il a indiqué que le cadre budgétaire pour la période 2025-2027 reposait à la fois sur les mesures adoptées pour faire face à la crise du COVID-19 et sur les politiques d'austérité, de restructuration et de rationalisation des dépenses mises en œuvre en 2023 et 2024. Il y est souligné que la Roumanie est confrontée à une situation budgétaire difficile en raison de crises multiples, d'un contexte géopolitique requérant une hausse des dépenses de défense et de sécurité, ainsi que d'une inflation élevée ayant réduit le pouvoir d'achat. La Stratégie met également

en avant les défis liés au changement climatique et à la transition énergétique, qui nécessitent un renforcement de la capacité d'intervention de l'État et des ressources budgétaires accrues. Elle met en outre l'accent sur la prévention du gaspillage des fonds publics, et prévoit le renforcement de la viabilité des finances publiques en réduisant progressivement, jusqu'en 2031, le déficit sous le seuil de 3 % du PIB et en ramenant la dette publique à moins de 60 % du PIB. Enfin, la Stratégie précise que la mise en œuvre des réformes prévues par le Plan national de relance et de résilience est essentielle pour répondre aux défis économiques et sociaux du pays tout en consolidant sa résilience face aux chocs futurs.

48. D'après les indications fournies par le Gouvernement à titre d'exemple, pour la période allant de 2006 à 2022, le ministère de la Justice a versé aux juges, en exécution de décisions de justice et d'actes administratifs la somme 2 556 604 346 RON, soit environ 604 398 190 EUR. Le Gouvernement précise que ce chiffre n'inclut pas les sommes payées aux juges relevant de la cour d'appel de Bucarest et la cour d'appel de Târgu Mureș lesquelles n'ont pas transmis d'informations à cet égard. En outre, le CSM a payé de 2006 jusqu'en juin 2026 la somme de 118 305 943 RON, soit environ 27 641 575 EUR, alors que la Cour de cassation a versé quant à elle pour des périodes de 2010 à 2022 la somme de 4 579 420 000 RON, soit environ 1 002 061 269 EUR.

49. Le Gouvernement indique aussi que, pour la période allant de 2006 à 2025, tous les autres ministères réunis, y compris le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur, ont versé à des agents publics, en application des décisions de justice, la somme totale d'environ 73 234 680 EUR.

50. Selon le Gouvernement, pour l'année 2026, la Cour de cassation a demandé l'allocation de 294 246 000 RON, soit 58 382 142 EUR, au titre des d'arriérés non payés et de 53 833 000 RON, soit environ, 10 681 150 EUR, au titre des intérêts pour son propre budget, ainsi que de 3,72 milliards de RON, soit 738 095 238 EUR, au titre d'arriérés impayés, y compris pour les sommes établies dans le cadre des procédures d'exécution forcée, et de 1,6 milliard de RON, soit 317 460 317 EUR, au titre d'intérêts pris en charge par les autres juridictions nationales. En outre, le Parquet général demanda l'allocation de 1,43 milliard de RON, soit environ 283 730 158 EUR au titre des arriérés impayés et de 47 millions de RON, soit 9 325 396 EUR, au titre des intérêts. Le total des sommes ci-dessus demandées pour l'année 2026 s'élève à environ 1 417 674 401 EUR.

51. D'après les informations fournies par le Gouvernement, l'indemnité moyenne nette d'un magistrat, établie par la loi, qui est d'environ 21 728 RON, soit environ 4 309 EUR, et la pension nette moyenne d'un magistrat, d'environ 25 301 RON, soit environ 5 018 EUR, sont largement supérieures aux salaires moyens des autres institutions publiques, lesquels varient entre environ 650 EUR et environ 2 288 EUR, ainsi qu'à la pension moyenne nette dans le système public, qui s'élève à environ 2 766 RON, soit

environ 548 EUR. À titre de comparaison, le Gouvernement indique en outre que le montant de l'indemnité nette perçue par les plus hautes autorités de l'État est le suivant : 14 602 RON, soit environ 2 897 EUR, pour le Président de la Roumanie ; 15 473 RON, soit environ 3 070 EUR, pour le premier Ministre ; et 13 993 RON, soit environ 2 776 EUR, pour le président du Senat. Il ajoute qu'un juge à la Cour de cassation touche quant à lui une indemnité nette allant de 25 645 RON minimum, soit 5 088 EUR, à 27 588 RON maximum, soit 5 473 EUR.

B. Les circonstances particulières de chacun des requérants

1. M. Voicu-Ionel Puşcaşu (requête nº 2598/24) et Mme Florina-Mihaela Puşcaşu (requête nº 2721/24)

52. Le requérant V.-I. Puşcaşu a été juge du 5 juillet 2010 au 13 juillet 2026, date à laquelle il a cessé ses fonctions à la suite de sa démission. Au moment de celle-ci, il percevait un salaire de 20 116 RON, soit environ 3 991 EUR.

53. La requérante F.-M. Puşcaşu est juge depuis 2011. Elle percevrait une indemnité mensuelle de 18 950 RON, soit environ 3 759 EUR.

a) Le jugement définitif du 9 juillet 2021

54. En 2020, les requérants introduisirent, conjointement avec d'autres juges, une action contre le ministère de la Justice et différentes juridictions devant le tribunal départemental de Caraș-Severin aux fins d'obtenir la reconnaissance de la situation discriminatoire qu'ils estimaient subir, en matière de rémunération, par rapport aux conseillers de probation, lesquels relevaient aussi du ministère de la justice mais bénéficiaient, en vertu des dispositions légales, d'une VRS plus élevée.

55. Par un jugement du 9 juillet 2021, devenu définitif après l'épuisement des voies de recours internes, le tribunal départemental de Caraș-Severin fit partiellement droit à l'action des intéressés, reconnaissant à ceux-ci le droit de percevoir une somme correspondant à la différence entre le salaire qu'ils auraient touché si leur rémunération avait été calculée sur la base de la VRS appliquée aux conseillers de probation, et celui qu'ils avaient effectivement reçu à compter du 15 mars 2017, dans le cas du requérant, et du 25 février 2018 dans le cas de la requérante. Le tribunal précisait en outre que la somme allouée serait indexée sur l'inflation et majorée des intérêts légaux à compter de la date d'échéance jusqu'à la date du paiement effectif.

56. Le tribunal départemental de Hunedoara, en sa qualité de débiteur, calcula les sommes dues aux requérants en application de ce jugement et sollicita les fonds auprès du ministère de la Justice, leur paiement étant échelonné sur cinq ans en vertu des ordonnances d'urgence qui leur étaient applicables. Les requérants perçurent entre 2021 et 2024 des sommes

correspondant aux trois premières tranches de paiement représentant la créance principale indexée et des intérêts légaux. Le tribunal départemental de Hunedoara a payé ainsi au la somme totale de 106 079 RON, soit environ 21 343 EUR, au requérant, et la somme totale de 17 627 RON, soit environ 3 546 EUR, à la requérante.

57. Les quatrième et cinquièmes tranches qui devaient être payées aux requérants furent reportées à 2026, en application de l'OUG nº 52/2025 (paragraphe 46 ci-dessus).

58. Le 12 janvier 2026, le tribunal départemental de Hunedoara, l'un des quarante-deux tribunaux départements du pays, informa les intéressés à leur demande, qu'en vertu du jugement du 9 juillet 2021, le requérant devait encore percevoir 106 932 RON, soit environ 21 216 EUR, alors que la requérante devait percevoir 20 158 RON, soit environ 4 000 EUR.

b) Le jugement définitif du 17 mai 2022

59. Le 5 janvier 2022, les requérants engagèrent une action tendant à une réévaluation de leur indemnité de classification. Ils demandaient à se voir appliquer le coefficient prévu par la loi pour les parquets spécialisés (paragraphe 5 ci-dessus), faisant valoir que d'autres juges qui exerçaient auprès du même tribunal qu'eux avaient déjà obtenu des décisions judiciaires définitives leur reconnaissant ce droit.

60. Par un jugement du 17 mai 2022, définitif après l'épuisement des voies de recours internes, le tribunal départemental de Bistriţa-Năsăud accueillit partiellement l'action des requérants et condamna le ministère de la Justice et les instances auprès desquelles ils avaient exercé leurs fonctions à leur verser la somme correspondant au supplément qu'ils auraient respectivement perçus, à compter du 5 janvier 2019, si leur indemnité avait été calculée selon le coefficient revendiqué. Retenant que les requérants avaient démontré que d'autres juges avaient obtenu, par des décisions judiciaires rendues en 2008, l'application du coefficient prévu pour les parquets spécialisés, et relevant que ces décisions avaient été considérées comme demeurant applicables après l'entrée en vigueur des lois nº 330/2009 et nº 153/2017, il estima que, eu égard à la décision nº 794/2016 de la Cour constitutionnelle (paragraphe 14 ci-dessus), les demandes des requérants étaient fondées.

61. Le tribunal débiteur, après avoir effectué les calculs relatifs aux droits fixés par le jugement du 17 mai 2022 (paragraphe 59 ci-dessus) fit, le 20 octobre 2022, un versement en faveur des requérants. Le 12 janvier 2026, le tribunal débiteur informa ceux-ci que le plafonnement prévu à l'article 38 § 6 de la loi-cadre nº 153/2017, appliqué conformément à la décision nº 4/2024 de la Cour de cassation (paragraphe 20 ci-dessus), avait été atteint.

62. Le requérant estime que les décisions de justice favorables n'ont pas été exécutées intégralement et qu'en exécution des titres exécutoires litigieux,

il devrait encore percevoir la somme de 60 000 EUR. Quant à la requérante, elle soutient qu'elle devrait encore recevoir 30 000 EUR.

63. Le 28 janvier 2026, le tribunal départemental de Hunedoara a indiqué que la somme totale encore due aux juges relevant de sa juridiction à titre de dédommagement en exécution de décisions de justice s'élevait à 17 831 616 RON, soit environ 3 538 019 EUR, ce qui représentait 34,12 % du budget de l'institution pour l'année 2025.

2. M^me^ Maria-Ștefania Pavel (requête n^o^ 11485/24)

64. La requérante a été juge du 5 décembre 1996 au 3 janvier 2022, date de son départ à la retraite. Elle reçoit une pension de 24 545 RON, soit environ 4 870 EUR.

65. Le 1er novembre 2007, la requérante et d'autres juges engagèrent devant le tribunal départemental de Maramures une action aux fins de faire condamner le ministère de la Justice, le ministère des Finances, la cour d'appel de Cluj et le tribunal départemental de Maramureș à leur verser un dédommagement en réparation du traitement discriminatoire qu'ils estimaient avoir subi, concernant leur rémunération, par rapport aux procureurs des parquets spécialisés (paragraphe 5 ci-dessus).

66. Par un jugement du 18 janvier 2008, devenu définitif après le rejet des recours formés par les deux ministères, puis interprété par un arrêt définitif du 13 octobre 2020, le tribunal départemental de Maramureș accueillit ladite action. Il condamna le ministère de la Justice, la cour d'appel et le tribunal départemental à verser à la requérante, à titre de dédommagement, et jusqu'à la cessation de la situation de discrimination constatée, une somme correspondant à la différence entre la rémunération qu'elle aurait perçu, à compter du 1er avril 2006, si son indemnité avait été calculée sur la base du coefficient appliqué aux procureurs des parquets spécialisés, et celle qu'elle avait effectivement touchée pendant cette même période. Le tribunal départemental de Maramureș estima que la requérante faisait l'objet d'une différence de traitement injustifiée par rapport aux procureurs des parquets spécialisés, lesquels percevaient la rémunération prévue pour le parquet près la Cour de cassation sans remplir la condition légale d'ancienneté requise. Jugeant que la seule spécialisation des affaires traitées ne suffisait pas à justifier cette disparité salariale, il considéra que l'intéressée devait se voir allouer une indemnisation sur le fondement du code du travail relatif à la discrimination au travail.

67. Par un jugement définitif du 9 octobre 2014, tribunal départemental de Mureș avait reconnu en faveur de la requérante un droit à des indemnités de retard sur les sommes qu'elle devait percevoir en application de plusieurs décisions, dont le jugement définitif du 18 janvier 2008 (paragraphe 65 ci-dessus).

68. Les sommes dues à l'intéressée en application du jugement du 18 janvier 2008 pour la période allant d'avril 2006 au 12 novembre 2009 lui

furent payées de manière échelonnée jusqu'en 2015. Ainsi, un montant total de 64 554 RON net, soit environ 14 539 EUR, fut versé à la requérante.

69. À une date non précisée en 2020, la requérante saisit la justice d'une nouvelle action par laquelle elle demandait à se voir reconnaître le droit à une indemnité calculée sur la base du coefficient établi par la loi pour les parquets spécialisés (paragraphe 5 ci-dessus). L'écart de rémunération contesté dans cette procédure était similaire à celui en cause dans l'arrêt du 18 janvier 2008 (paragraphe 65 ci-dessus). Par un jugement du 26 janvier 2021, le tribunal départemental de Mures déclara l'action en partie prescrite et partiellement mal-fondée, retenant que l'intéressée ne se trouvait pas dans la même situation que lesdits procureurs, qui avaient dû passer un entretien pour intégrer les parquets spécialisés, et que le coefficient demandé n'était pas d'application générale à tous les magistrats relevant de la catégorie « Justice ». Sur appel de la requérante, la cour d'appel de Târgu Mureș, par un arrêt définitif du 16 septembre 2021, infirma partiellement le jugement rendu en première instance, accueillant l'action de la requérante et reconnaissant à celle-ci un droit au bénéfice dudit coefficient pour la période postérieure au 19 août 2017. La cour d'appel jugea qu'il n'était pas nécessaire d'examiner le fondement juridique du coefficient revendiqué, dès lors que d'autres juges en avaient déjà obtenu le bénéfice par des décisions de justice dont les effets demeuraient, à la suite de la décision de la Cour de cassation n° 7/2019 (paragraphe 18 ci-dessus), valables.

70. Le tribunal débiteur calcula le montant dû à l'intéressée en exécution de l'arrêt définitif du 16 septembre 2021 et lui versa les premières trois tranches de la somme due, à savoir montant brut total de 83 567 RON, soit environ 16 814 EUR. La troisième tranche fut versée à la requérante le 20 décembre 2024.

71. En 2021, la requérante entama une procédure d'exécution forcée concernant le jugement définitif du 18 janvier 2008 tel qu'interprété par l'arrêt du 13 octobre 2020, dans le cadre de laquelle une expertise-comptable établit que le débiteur lui devait, pour la période allant du 11 décembre 2009 à 31 décembre 2021, 453 522 RON, soit environ 92 179 EUR, au titre de la dette principale, et 88 048 RON, soit environ 17 896 EUR, au titre des intérêts légaux. Le débiteur forma une contestation de l'exécution, invoquant la prescription du droit de demander l'exécution forcée. Il fut débouté le19 décembre 2023.

72. Par un jugement avant dire droit du 9 octobre 2024, le tribunal de première instance de Bucarest condamna le ministère des Finances à payer à la requérante des pénalités de retard.

73. La requérante soutient qu'elle doit encore percevoir la somme de 541 570 RON, soit environ 107 454 EUR, au titre de différences salariales et des intérêts afférents.

74. D'après les informations fournies par le Gouvernement, au niveau du tribunal départemental de Maramureș, les sommes encore dues aux juges en

2026 sur la base des décisions judiciaires rendues en la matière représentaient 71,4 % du budget 2025 consacré aux salaires et autres droits du personnel.

3. M^me^ Mirela Hancăş (requête n^o^ 13549/24) et M^me^ Florica-Tanţa Piroş (requête n^o^ 13550/24)

75. Les requérantes sont d'anciennes juges, qui ont pris leur retraite en 2022. La requérante M. Hancăş a exercé ses fonctions du 5 décembre 1996 au 10 janvier 2022. La requérante F.-T. Piroş a été quant à elle en poste du 1er septembre 1998 jusqu'au 19 juillet 2022. Elles reçoivent chacune une pension de retraite nette de 23 108 RON, soit 4 398,67 EUR.

76. Par un jugement définitif du 3 novembre 2008, la cour d'appel d'Alba Iulia reconnut en faveur des requérants un droit à un dédommagement pour la différence de traitement salarial qu'elles avaient subie par rapport aux procureurs des parquets spécialisés (paragraphe 5 ci-dessus). De plus, par un jugement définitif du 23 octobre 2008, ladite juridiction avait fait droit à l'action des requérantes tendant à l'obtention d'une indexation de 5 % de leur indemnité après avoir relevé qu'une telle indexation était accordée par la loi à d'autres catégories des juges. En outre, par des décisions définitives du 13 décembre 2007 et du 1er octobre 2009, le tribunal départemental de Sibiu jugea que les requérantes avaient un droit à recevoir, respectivement, une prime de stress et de surcharge de travail s'élevant à 50 % de l'indemnité de base et une prime de confidentialité à hauteur de 15 % de l'indemnité de base, dès lors que ces primes étaient prévues pour d'autres catégories de fonctionnaires. Tous ces jugements et décisions étaient devenus définitifs après l'épuisement des voies de recours internes.

77. Par un jugement définitif du 23 octobre 2014, le tribunal départemental de Timiș condamna le ministère de la Justice et les juridictions défenderesses à verser aux requérantes des intérêts de retard sur les sommes dues en vertu des quatre décisions susmentionnées (paragraphe 76 ci-dessus).

78. Le tribunal débiteur versa aux requérantes par échéances successives, de 2008 et 2015, les sommes qui leur étaient dues, selon un calcul effectué par ses soins, en application desdites décisions définitives. Les intérêts légaux afférents leur furent versés entre 2016 et 2018. Des sommes supplémentaires découlant d'une modification, favorable aux requérantes, des modalités de calcul des sommes dues leur furent versées de manière échelonnée jusqu'en 2021 (paragraphe 90 ci-dessous). Ainsi, la requérante M. Hancăş reçut un total de 471 083 RON brut, soit environ 95 748 EUR au titre de la créance principale, et de 164 126 RON net, soit 33 358 EUR, au titre des intérêts. Quant à la requérante F.-T. Piroş, elle toucha au total 698 771 RON, soit environ 142 026 EUR, au titre de la créance principale et 176 929 RON net, soit 35 961 EUR, au titre des intérêts.

79. Sur demande des requérantes, la cour d'appel d'Alba Iulia, par un jugement du 28 mai 2019 et un arrêt définitif du 9 juillet 2020, interpréta les jugements définitifs du 23 octobre 2008 et du 3 novembre 2008

(paragraphe 76 ci-dessus), indiquant que les réévaluations salariales accordées par lesdites décisions étaient dues aux intéressées jusqu'à ce que la situation de discrimination constatée prît fin.

80. Les requérantes mandatèrent un huissier de justice pour obtenir l'exécution forcée desdites décisions de justice concernant les sommes qui leur étaient encore dues au titre tant de la créance principale que des intérêts. Elles contestaient aussi la méthode de calcul des sommes qui devaient leur être versées. Par exemple, en 2021, les requérantes demandèrent l'exécution forcée du jugement du 23 octobre 2014 (paragraphe 77 ci-dessus) afin d'obtenir des intérêts sur des sommes payées avec du retard et celles qui ne leur avaient pas encore été payées en application des quatre autres décisions favorables, à la lumière des clarifications apportées ultérieurement (paragraphe 79 ci-dessus). Par un arrêt définitif du 9 mars 2023, le tribunal départemental de Mureş, se référant aux conclusions d'un rapport d'expertise établi aux fins de la procédure, constata que les requérantes F.-T. Piroş et M. Hancăş devaient recevoir, respectivement, 462 543 RON, soit environ 94 018 EUR, et 274 709 RON, soit environ 55 853 EUR, à titre d'intérêts (*dobânzi penalizatoare*) pour des droits non payés.

81. En février 2024, le tribunal débiteur informa les requérantes qu'en décembre 2023, il leur avait versé des pourcentages des droits de nature salariale établis par des titres exécutoires exigibles en 2023, précisant que, pour ce qui était des sommes dues en application de l'arrêt du 9 mars 2023 (paragraphe 80 ci-dessus), il avait demandé plusieurs fois à la Cour de cassation, en sa qualité d'ordonnateur des crédits, au cours de l'année 2023, une mise à disposition des fonds nécessaires pour l'exécution de celui-ci, sans succès. Des demandes similaires adressées à la Cour de cassation pour les années 2024 et 2025 n'avaient pas eu non plus de réponses.

82. Le tribunal débiteur forma plusieurs contestations à l'exécution contre les demandes d'exécution forcée (paragraphe 80 ci-dessus), par lesquelles il contestait, entre autres, les frais d'exécution ou demandait la correction de certaines erreurs de calcul. Alors que certaines contestations à l'exécution ont été rejetées, d'autres ont été en partie admises et d'autres sont toujours pendantes devant les juridictions nationales.

83. Les requérantes soutiennent qu'en juillet 2026, elles devaient encore percevoir les sommes suivantes à titre d'arriérés non-payés et des intérêts de retard : la requérante F.-T. Piroş, la somme de 571 891,74 EUR, et la requérante M. Hancăş la somme de 381 868,12 EUR.

84. D'après les informations fournies par le Gouvernement, au 31 décembre 2025, le tribunal départemental de Sibiu devait aux juges relevant de sa juridiction, en exécution de décision judicaires définitives, la somme de 64 184 992 RON, soit environ 12 735 117 EUR, alors que pour la même année, le budget définitif alloué aux dépenses de son personnel s'élevait à 53 703 126 RON, soit environ 10 655 382 EUR.

C. Autres développements pertinents

1. La procédure engagée par la Cour de cassation contre le Gouvernement en vue de l'obtention du budget nécessaire pour le paiement des créances que les juges détenaient en vertu des décisions de justice

85. Le budget de l'État roumain pour l'exercice 2026 fut adopté par la loi nº 43/2026 (paragraphe 102 ci-dessous). Bien que ladite loi allouât des crédits aux institutions du système judiciaire, et notamment au ministère de la Justice, au ministère public, à la Cour de cassation et au CSM, ils ne couvraient pas intégralement les montants requis pour l'exécution des décisions de justice rendues en faveur des magistrats, une partie des fonds étant réaffectés à un programme d'aide sociale pour les personnes vulnérables.

86. Le 30 mars 2026, la Cour de cassation, en sa qualité d'ordonnateur principal de crédits et partie demanderesse, forma devant la cour d'appel de Bucarest une action dirigée contre le gouvernement et le ministère des Finances en vue de contraindre l'exécutif à augmenter son budget afin d'inclure les montants correspondant aux titres exécutoires exigibles pour l'ensemble du système judiciaire. Par un jugement du 5 mai 2026, la cour d'appel de Bucarest accueillit l'action. Le Gouvernement et le ministère des Financés saisirent la chambre du contentieux administratif et fiscal de la Cour de cassation, compétente pour trancher les recours en la matière, d'un recours contre ce jugement. Cette procédure étant toujours pendante.

2. La procédure engagée aux fins de faire constater l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle

87. En juillet 2026, le gouvernement roumain saisit la Cour constitutionnelle d'une demande tendant à faire constater l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle – entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire de l'État – qui, selon lui, l'opposait à la Cour de cassation. Il reprochait en particulier aux juridictions d'avoir ordonné l'allocation de crédits destinés au paiement des créances litigieuses, au risque de compromettre l'équilibre des finances publiques, estimant qu'elles avaient, ce faisant, excédé leurs compétences en empiétant sur les prérogatives des pouvoirs exécutif et législatif en matière budgétaire. Il ressort des informations accessibles au public que le 7 octobre 2026, la Cour constitutionnelle a publié un communiqué de presse informant qu'elle a constaté, à la majorité, que la demande du gouvernement était irrecevable. La décision rendue par la Cour constitutionnelle n'a pas été publiée à ce jour.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

A. Le droit interne

1. L'effet contraignant des décisions judiciaires

88. L'article 31 de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle dispose que toute décision de cette juridiction déclarant une disposition légale inconstitutionnelle est définitive et contraignante. En vertu de l'article 147 § 4 de la Constitution, à compter de la date de publication au Journal officiel, les décisions rendues par la Cour constitutionnelle ont force obligatoire générale et s'appliquent pour l'avenir. Selon l'article 147 § 1 de la Constitution, à compter de la date de publication d'une décision rendue par la Cour constitutionnelle, les dispositions déclarées inconstitutionnelles sont suspendues et n'ont aucun effet juridique. En vertu des articles 517 § 4 et 521 § 3 du code de procédure civile, les décisions rendues par la Haute Cour de cassation et de justice dans le cadre d'un recours dans l'intérêt de la loi ou d'un renvoi interprétatif préalable sont contraignantes pour tous les tribunaux nationaux à partir de leur publication au Journal officiel.

2. Les dispositions légales régissant l'exécution des créances contre les institutions et autorités publiques

89. Ordonnance n° 22/2002 relative à l'exécution des obligations de paiement des institutions publiques prévoit que les créances constatées par des titres exécutoires à l'encontre des institutions publiques doivent être payées sur les crédits budgétaires spécialement affectés à cette fin, sans pouvoir être prélevées sur les fonds destinés à leur fonctionnement courant (article 1). En cas d'insuffisance de ressources, l'institution débitrice dispose d'un délai de six mois à compter de la mise en demeure pour prendre les mesures nécessaires au paiement de sa dette (article 2). À défaut d'exécution dans ce délai, le créancier est habilité à solliciter l'ouverture d'une procédure d'exécution forcée conformément au droit commun (article 3).

3. Les dispositions légales régissant le calendrier de paiement des sommes obtenues par décision de justice

90. À partir de juin 2009, l'État roumain, invoquant des circonstances exceptionnelles liées à des difficultés financières et budgétaires et soulignant le caractère limité de la règlementation en question, adopta plusieurs lois et ordonnances successives afin d'échelonner le paiement des sommes dues aux fonctionnaires en application des décisions de justice devenues exécutoires, lesquelles sommes étaient indexées sur l'indice des prix à la consommation établi par l'Institut national de statistique (« l'INS »). Les dispositions légales pertinentes de 2009 à 2011 sont décrites dans la décision *Dumitru et autres*

c. Roumanie (décision précitée, §§ 24-27). Par la suite, l'État adopta les OUG nos 17/2012, 92/2012, 103/2013, 74/2014, 57/2015, 99/2016 et 90/2017.

91. Le 29 décembre 2018, l'OUG no 114/2018 entra en vigueur. Elle a décidé l'échelonnement du paiement des sommes allouées par des décisions judiciaires à titre des bénéfices salariaux et des intérêts en faveur de membres du personnel des institutions et des autorités publiques, devenues exécutoires entre 1er janvier 2019 et le 31 décembre 2021. L'échelonnement des paiements était prévu pour une période de cinq ans avec des annuités progressives allant de 5 % lors de la première année à 35 % la dernière année. L'exposé des motifs de l'OUG no 114/2018 met en avant plusieurs objectifs de politique budgétaire, notamment la nécessité de respecter la cible de déficit budgétaire, la préparation de la stratégie budgétaire pour la période 2019-2021, le financement simultané d'autres dépenses publiques importantes et la préservation de l'équilibre des finances publiques.

92. Dans le contexte des actes administratifs ordonnant l'augmentation de la valeur de référence sectorielle des magistrats (paragraphe 16 ci-dessus), l'OUG no 3/2019 décida, entre autres, l'échelonnement sur cinq ans du paiement des droits salariaux restants reconnus par des actes administratifs des ordonnateurs de crédits.

93. Par la suite, eu égard, entre autres, à la pandémie de COVID-19 et à la recommandation du Conseil du 3 avril 2020 visant à mettre fin à la situation de déficit public excessif en Roumanie, le gouvernement adopta, afin de limiter les dépenses budgétaires, l'OUG no 130/2021, entrée en vigueur le 18 décembre 2021. Elle prévoyait, entre autres mesures fiscales et budgétaires, que le paiement des sommes dues en exécution des décisions de justice relatives aux droits salariaux du personnel des organes publics et aux intérêts qu'ils avaient généré, devenues exécutoires au cours de l'année 2022, serait effectué de manière échelonnée au cours d'une période de cinq ans, avec des annuités progressives allant de 5 % lors de la première année à 35 % la dernière année. Dans son exposé des motifs était pris en compte le fait qu'une « absence de mesures de limitation des dépenses budgétaires entraînerait un besoin de financement supplémentaire en 2022, ce qui aurait un impact sur le déficit du budget général consolidé de 6,2 % du PIB, et compromettrait ainsi la viabilité des finances publiques ».

94. Dans une décision no 186 du 25 août 2025, la Cour Constitutionnelle a validé la mesure d'échelonnement des paiements prévue par l'OUG no 130/2021. Elle a jugé que l'échelonnement du paiement des créances reconnues par des décisions judiciaires poursuivait le but légitime de préserver la stabilité économique de l'État, répondait à une situation exceptionnelle et demeurait proportionné dès lors que l'État reconnaissait intégralement sa dette tout en en différant l'exécution en raison de l'ampleur des sommes à verser qui était, d'après elle, absolument nécessaire afin d'éviter de fragiliser et d'avoir des conséquences négatives sur le budget de l'État.

95. Le 9 décembre 2022, l'OUG nº 168/2022 relative à certaines mesures fiscales et budgétaires et à la prorogation de certains délais entra en vigueur. Dans son exposé des motifs, le gouvernement indiquait qu'il devait prendre en compte la recommandation du Conseil du 3 avril 2020 visant à mettre fin à la situation de déficit public excessif en Roumanie et qu'il fallait préserver les équilibres budgétaires par l'adoption de mesures destinées à limiter la hausse des dépenses budgétaires permanentes, faute de quoi il y aurait un risque du durcissement des conditions de financement. Le gouvernement notait, en particulier, que les circonstances décrites répondaient aux critères « d'une situation urgente et extraordinaire qui impos[ait] l'adoption de mesures immédiates en vue d'établir un cadre réglementaire approprié ». Ladite ordonnance prévoyait, entre autres, l'échelonnement du paiement des sommes allouées aux agents publics par des décisions judiciaires, y compris celles relatives aux intérêts moratoires, devenues exécutoires entre le 1er janvier au 31 décembre 2023.

96. Le 30 octobre 2023, la loi nº 296/2023 appelée aussi « la loi de l'austérité » (*legea austeritatii*) entra en vigueur. Elle porte sur certaines mesures fiscales et budgétaires visant à assurer la viabilité financière de la Roumanie à long terme. Ladite loi indique expressément qu'elle vise à gérer les déséquilibres budgétaires, à restructurer certaines facilités fiscales et à répondre à la situation de déficit budgétaire excessif. Ultérieurement, le gouvernement a adopté d'autres mesures de consolidation budgétaire, notamment par voie d'OUG, dont l'OUG nº 115/2023, l'OUG nº 156/2024 et l'OUG nº 52/2025.

97. L'OUG nº 115/2023 relative à certaines mesures fiscales et budgétaires et à la prorogation de certains délais entra en vigueur le 15 décembre 2023. Dans son exposé des motifs, la situation était qualifiée « d'urgente et d'extraordinaire », et il était fait état de la nécessité de mettre en œuvre des mesures urgentes et viables visant à garantir le respect, par la Roumanie, des délais et des étapes fixés par le Plan national de relance et de résilience (« le PNRR ») en matière de réforme fiscale, mesures qui devaient être conformes aux recommandations formulées par la Commission européenne afin d'éviter le risque de suspension des fonds alloués dans le cadre du PNRR. L'ordonnance prévoyait, entre autres, le maintien de nombreuses limitations applicables aux dépenses publiques, ainsi que le plafonnement de plusieurs catégories d'avantages accordés aux agents publics et des mesures destinées à renforcer la discipline budgétaire. En particulier, le paiement des sommes en cause dues aux agents publics en vertu de décisions de justice devenues exécutoires au cours de l'année 2024, y compris celles concernant des intérêts moratoires, était échelonné sur une période de cinq ans, avec des annuités progressives allant de 5 % lors de la première année à 35 % la dernière année. En outre, le reliquat des sommes allouées par des décisions judiciaires au personnel des institutions et autorités publiques au titre de droits de nature salariale qui faisait l'objet d'un paiement

échelonné, conformément à la loi, mais demeurait impayé au 31 décembre 2023 devait être versé de manière échelonnée à compter de l'année 2024 selon le même calendrier de cinq ans comportant des tranches de 5 % à 35 %.

98. L'OUG n° 156/2024 du 30 décembre 2024 décida le gel de nombreuses dépenses salariales dans le secteur public, la limitation de certaines dépenses publiques, le maintien de certaines prestations sociales à leur niveau existant, ainsi que le report ou la modification de certains délais, et notamment l'échelonnement du versement des sommes en cause dues en exécution des jugements définitifs devenus exécutoire en 2025.

99. Le 28 juillet 2025, la loi n° 141/2025 portant adoption d'un ensemble de mesures fiscales et budgétaires destinées à réduire les dépenses publiques était entrée en vigueur. Son objectif déclaré est le redressement durable du déficit excessif et le respect des engagements budgétaires de la Roumanie, et elle précise notamment que les mesures qu'elle contient ont un « caractère exceptionnel ». Elle prévoit, entre autres, le gel des salaires et des pensions en 2026, l'augmentation de la TVA, l'augmentation de certains impôts et la réduction de certaines dépenses sociales et institutionnelles el la mesure d'échelonnement des sommes à payer pour des décisions devenues exécutoires en 2026.

100. L'OUG n° 52/2025 est en vigueur depuis le 2 octobre 2025, son exposé des motifs fait état de la nécessité, d'une part, de respecter l'objectif de déficit budgétaire de 8,4 % du PIB convenu avec la Commission européenne et, d'autre part, de préserver l'équilibre budgétaire. Il y est en outre indiqué que les fonds alloués au ministère du Développement étaient insuffisants pour atteindre les objectifs déjà approuvés et qu'en l'absence de financement, les projets d'investissement déjà bien avancés n'auraient pu être menés à bien. De plus, des services essentiels tels que les réseaux d'eau et d'assainissement, le chauffage, les écoles, les hôpitaux, les routes et autres infrastructures similaires n'auraient peut-être pas pu être fournis aux communautés locales. Il y est également précisé que la mise en œuvre de mesures visant à garantir l'utilisation efficace des fonds publics affectés aux programmes d'investissement dans le secteur de la construction relève de l'intérêt public général et qu'elle constitue une situation urgente et exceptionnelle dont la réglementation ne peut être reportée.

101. L'ordonnance limite certaines dépenses des autorités publiques. Elle dispose par ailleurs que lorsque des sommes correspondant aux droits de nature salariale accordés par des décisions judiciaires au personnel des institutions et autorités publiques faisaient l'objet d'un paiement échelonné, conformément à la loi, et étaient dues à ce titre au plus tard le 31 décembre 2025, mais n'ont pas été versées à la date de son entrée en vigueur, elles seront versées en 2026, y compris les intérêts moratoires. Ledit report de paiement concerne aussi la différence entre les droits salariaux dont le paiement était dû à compter du 1er janvier 2018 et qui ne sont pas acquittés à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, et ceux fixés par l'octroi de la valeur de référence

sectorielle par arrêté ou décision des dirigeants des institutions du système judiciaire.

102. La loi nº 43/2026 relative au budget de l'État pour l'année 2026, en vigueur à partir du 30 mars 2026, a fixé les recettes et les dépenses publiques pour l'exercice budgétaire concerné et a déterminé les crédits alloués aux différentes autorités et institutions publiques, ainsi que les ressources destinées au financement des programmes publics et des engagements de l'État.

103. D'après les informations fournies par le Gouvernement, la question du paiement des tranches dues pour l'année 2026 était encore à l'étude des autorités compétentes.

B. Les instruments internationaux

1. Le Conseil de l'Europe

104. L'avis nº 18(2015) du Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'état dans une démocratie moderne, en sa partie relative à la *Retenue nécessaire dans les relations entre les trois pouvoirs*, et en particulier à la « retenue judiciaire », est ainsi libellé dans sa partie pertinente en l'espèce :

> « 40. Le pouvoir judiciaire, en tant qu'un des trois pouvoirs de l'État, doit rendre compte à la société qu'il sert. Ainsi, comme les autres pouvoirs de l'État, il doit systématiquement tenir pour primordial l'intérêt supérieur des citoyens. Cela suppose qu'il doit tenir compte des conditions sociales et politiques dans lesquelles les deux autres pouvoirs de l'État doivent fonctionner. En outre, le pouvoir judiciaire doit être conscient de l'existence de limites quant à ses interventions se rapportant aux décisions politiques que doivent prendre les pouvoirs législatif et exécutif. Par conséquent, toutes les juridictions doivent être conscientes des limites de leurs prérogatives qui impliquent qu'elles ne peuvent pas interférer dans les prérogatives des autres pouvoirs. Le CCJE reconnaît que c'est à juste titre que le pouvoir législatif, comme le pouvoir exécutif, peuvent être préoccupés par le fait que le pouvoir judiciaire n'outrepasse pas son rôle.
>
> 41. Dans ses rapports avec les deux autres pouvoirs de l'État, le pouvoir judiciaire doit éviter d'être perçu comme étant uniquement soucieux de ses intérêts et exagérant l'importance de ses propres préoccupations. Le pouvoir judiciaire doit, au contraire, se montrer compréhensif et responsable envers les besoins de la société et les exigences de bonne gestion des derniers publics. Le pouvoir judiciaire peut apporter son éclairage sur les incidences possibles d'une législation proposée ou de décisions de l'exécutif sur la capacité du pouvoir judiciaire à remplir son rôle constitutionnel. Le pouvoir judiciaire doit également prendre soin de ne pas s'opposer systématiquement aux modifications proposées concernant le système judiciaire en les qualifiant d'attaque contre l'indépendance judiciaire. Cependant, si l'indépendance judiciaire ou la capacité du pouvoir judiciaire à remplir son rôle constitutionnel sont menacées, le pouvoir judiciaire doit défendre sa position de manière déterminée. À titre d'exemples, on peut citer la baisse massive de l'aide judiciaire ou la fermeture de tribunaux pour des raisons économiques ou politiques. »

2. L'Union européenne

a) La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne

105. Dans un arrêt en daté du 5 juin 2025 (*Curtea de Apel București (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges)*, C-762/23, EU :C :2025 :400), la Cour de justice de l'Union européenne (« la CJUE ») a jugé que le principe de l'indépendance de la justice, garanti par l'article 19 § 1 du Traité sur l'Union européenne (« TUE »), lu en combinaison avec l'article 2 TUE, ne s'oppose pas à ce que soit abrogée, après avoir été suspendue de manière continue durant une longue période, pour des raisons liées notamment aux contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif de l'État membre concerné, la législation de cet État en vertu de laquelle les magistrats ayant vingt ans d'ancienneté continue dans la magistrature percevaient, au moment de leur départ à la retraite ou de la cessation de leurs fonctions pour d'autres raisons qui ne leur étaient pas imputables, une indemnité de départ à la retraite (point 49). La CJUE a notamment souligné que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation lorsqu'ils élaborent leur budget et arbitrent entre les différents postes de dépenses publiques. Cette large marge d'appréciation inclut notamment, selon la CJUE, la détermination de la rémunération des juges, les pouvoirs législatif et exécutif nationaux étant les mieux placés pour tenir compte du contexte socio-économique particulier de l'État membre dans lequel ce budget doit être élaboré et l'indépendance des juges garantie (point 22 de l'arrêt). Elle a également relevé que les juges roumains continuaient à percevoir une rémunération supérieure au salaire brut moyen annuel national (point 43 de l'arrêt) et que la suppression de l'indemnité litigieuse s'inscrivait dans une politique plus large de réduction de la rémunération du personnel de la fonction publique roumaine (point 45 de l'arrêt).

b) Autre document pertinent

106. Le Tableau de bord 2023 de la justice dans l'Union européenne (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, publiée le 8 juin 2023, COM(2023) 309 final) fournit un aperçu comparatif annuel, fondé sur des données, concernant l'efficience, la qualité et l'indépendance des systèmes judiciaires de chaque État membre de l'Union européenne. Le document contient notamment un graphique présentant le ratio entre les salaires annuels des juges et des procureurs et le salaire annuel brut moyen dans chaque pays en 2021 (graphique 34). Il en ressort qu'en 2021, le salaire annuel moyen d'un juge roumain en début de carrière équivalait à 2,9 fois le salaire brut moyen national, et que celui d'un juge de la Cour de cassation correspondait à 5,8 fois ledit salaire brut moyen.

GRIEFS

107. Invoquant les articles 6 de la Convention et 1 du Protocole nº 1 à la Convention, les requérants se plaignent de ce que les décisions de justice rendues en leur faveur concernant différents avantages financiers n'aient pas été intégralement exécutées, et dénoncent une atteinte à leur droit à un tribunal et à leur droit au respect de leurs biens.

EN DROIT

A. Jonction des requêtes

108. Compte tenu de la similitude des requêtes, la Cour estime approprié de les examiner conjointement en une seule décision.

B. Sur les griefs tirés des articles 6 de la Convention et 1 du Protocole nº 1 à la Convention

109. Le Gouvernement excipe de l'irrecevabilité des requêtes pour incompatibilité *ratione personae*. Il explique, à cet égard, que selon la Constitution roumaine, les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif sont distincts et que la fixation de la rémunération des magistrats relève en principe de la compétence du législateur. Il ajoute qu'une série de décisions judiciaires, qui, relève-t-il, étaient rendues par des juges pour des juges, ont accordé ou élargi des droits salariaux au bénéfice de l'ensemble des magistrats, et que le pouvoir judiciaire a ainsi acquis, en pratique, un rôle déterminant dans ce domaine, ses actions dépassant, selon lui, la simple protection des droits individuels des juges en tant que particuliers, et influençant directement le statut matériel des magistrats en général. Le Gouvernement allègue que le pouvoir exécutif, qui devait assurer l'exécution des décisions, ne pouvaient pas anticiper les coûts budgétaires correspondants, ce qui, avance-t-il, a continué d'alimenter un contentieux récurrent et généré des obligations financières croissantes pour l'État. Dans ce contexte, le Gouvernement est d'avis que les requérants demandent à la Cour, par leur requête, d'arbitrer un différend constitutionnel portant sur le statut matériel et le rôle institutionnel du pouvoir judiciaire dans ses rapports avec les pouvoirs législatif et exécutif, et il considère qu'un tel différend échappe à la compétence *ratione personae* de la Convention.

110. Le Gouvernement estime en outre que certains des requérants ne sont pas victimes des violations alléguées, soutenant, d'une part, qu'ils ont reçu le paiement de certaines sommes dues et, d'autre part, que les autorités ont constamment agi avec diligence aux fins de l'exécution des décisions litigieuses. Il soulève également une exception tirée de ce que les requêtes auraient un caractère abusif en raison du comportement des requérants,

reprochant notamment à ceux-ci de ne pas avoir informé la Cour de certaines mesures d'exécution et des modifications du cadre législatif.

111. La Cour observe, à titre liminaire, que pour autant que les décisions définitives exécutoires dont la non-exécution est dénoncée par les requérants portent sur des droits pécuniaires à caractère civil, l'article 6 de la Convention est applicable en l'espèce (voir, par exemple, *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, §§ 104 et 105, 23 juin 2016, et *Bayer c. Allemagne*, n° 8453/04, § 38, 16 juillet 2009). Rappelant aussi qu'une « créance » peut constituer un « bien », au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, si elle est suffisamment établie pour être exigible (*Bourdov c. Russie*, n° 59498/00, § 40, CEDH 2002-III, et *Jasiūnienė c. Lituanie*, n° 41510/98, § 44, 6 mars 2003), la Cour considère qu'en l'espèce, les décisions nationales passées en force de chose jugée et exécutoires qui n'ont pas été annulées constituent une « possession » au sens de l'article 1er du Protocole n° 1, lequel est donc applicable en l'espèce.

112. La Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes et que c'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], nos 55391/13 et 2 autres, § 186, 6 novembre 2018, et références citées). Toutefois, elle remarque qu'au fil de temps, sans modifier formellement les lois successives régissant la rémunération des magistrats, la jurisprudence constitutionnelle et celle de la Cour de cassation, en application des principes constitutionnels et en interprétation de la loi, ont contribué en l'espèce à la reconfiguration du cadre juridique applicable à la rétribution des juges. Par ailleurs, lorsque des magistrats étaient appelés à se prononcer sur des composantes de la rémunération qui avaient une portée générale et dont ils pouvaient eux-mêmes bénéficier, leur participation à l'adoption de telles décisions était susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, dans la mesure où leur intérêt patrimonial personnel pouvait interférer avec l'exercice impartial de leurs fonctions juridictionnelles.

113. En outre, les juridictions ont pu apparaître comme excédant leur rôle traditionnel d'interprétation et d'application de la loi, situation susceptible de créer l'impression d'un conflit d'intérêts institutionnel en ce qu'elle révèle une tension entre le pouvoir judiciaire et les pouvoirs législatif et exécutif, auxquels il appartient de déterminer la politique salariale et les équilibres budgétaires de l'État. Or, la Cour rappelle que le juge national n'a pas pour tâche de se substituer aux autorités nationales compétentes dans les choix des politiques budgétaires et économiques (voir, *mutatis mutandis*, *Eisenauer et autres c. France*, nos 47090/22 et 9 autres, § 75, 12 mai 2026), la définition des priorités de dépenses et la répartition des ressources publiques relevant de la compétence des pouvoirs exécutif et législatif, qui disposent en la matière d'une large marge d'appréciation (*Koufaki et Adedy* (déc.), nos 57665/12 et 57657/12, § 31, 7 mai 2013 ; voir aussi, dans le même sens,

l'arrêt de la CJUE rendu dans l'affaire *Curtea de Apel București (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges)*, point 43, cité au paragraphe 105 ci-dessus).

114. Toutefois, la Cour n'estime pas nécessaire de trancher les exceptions soulevées par le Gouvernement (paragraphes 109 et 110 ci-dessus), car elle estime que les griefs que les requérants soulèvent sont de toute manière irrecevables pour les raisons exposées ci-après.

115. Les requérants reprochent aux autorités de ne pas avoir exécuté intégralement des décisions de justice contraignantes et exécutoires rendues en leur faveur, y voyant une méconnaissance de leur droit à un tribunal et de leur droit au respect de leurs biens. Ils invoquent l'article 6 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, dont les passages pertinents en l'espèce sont libellés comme suit :

Article 6 § 1 de la Convention

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Article 1 du Protocole n° 1

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. (...) »

1. Les thèses des parties

a) Le Gouvernement

116. Le Gouvernement soutient que l'échelonnement et le report des paiements des sommes dues aux requérants en vertu des titres exécutoires étaient justifiés par l'augmentation considérable des créances salariales dues aux agents publics ainsi que par les crises économique et sanitaire, qui ont fortement pesé sur les finances publiques. Il explique que le montant des créances détenues par les magistrats en application des décisions de justice était beaucoup plus élevé que celui dû à d'autres catégories de fonctionnaires publics ayant obtenu des avantages financiers par décisions de justice (paragraphes 48 à 50 ci-dessus). Selon lui, ces mesures, prévues par des dispositions légales claires et prévisibles, visaient à concilier l'exécution des décisions judiciaires avec les impératifs de stabilité budgétaire et de maintien des services publics essentiels. Il ajoute que l'allongement de l'échéancier de paiement, adopté dans un contexte de forte dégradation du déficit budgétaire en 2023 et 2024, constituait une mesure exceptionnelle s'inscrivant dans un ensemble plus large de réformes destinées à ramener le déficit et la dette publics à des niveaux compatibles avec les objectifs fixés au niveau de l'Union européenne.

117. Le Gouvernement estime en outre que les éventuels retards d'exécution qui ont pu se produire résultaient principalement de la nécessité de clarifier des décisions judiciaires portant sur des questions complexes ainsi qu'une jurisprudence interne évolutive, ou de trancher des différends concernant les modalités de calcul. Il met en avant le montant considérable des sommes dues aux magistrats ainsi que leur caractère imprévisible. Il avance, à cet égard, que les requérants ont sollicité des indications quant à l'étendue de leurs droits plusieurs années après le prononcé et l'exécution des jugements. Il indique que par la décision n° 4/2024, la Cour de cassation, dans un recours dans l'intérêt de la loi avait expliqué que les dédommagements destinés à compenser un préjudice découlant de la situation de discrimination constatée par rapport aux procureurs spécialisés (paragraphe 5 ci-dessus) devait être pris en compte dans le calcul du plafond prévu par la loi-cadre n° 153/2017 (paragraphe 20 ci-dessus) et que, dans le cas de certains requérants ce plafond avait été atteint.

118. Enfin, le Gouvernement allègue que l'ajournement du paiement des créances reconnues aux requérants donnait lieu à une actualisation ainsi qu'au versement d'intérêts, et il soutient que lesdites créances ont été dès lors intégralement préservées. De plus, il est d'avis que les intéressés n'ont pas subi de conséquences graves sur leur situation financière, arguant, sur ce point, que les magistrats disposent d'un niveau de revenus élevé, et que les mesures litigieuses portaient uniquement sur des créances rétroactives, et non sur les rémunérations courantes des requérants. Renvoyant à l'avis n° 18 (2015) du CCJE (paragraphe 104 ci-dessus), le Gouvernement considère que, le pouvoir judiciaire, tout en préservant son indépendance, doit agir dans l'intérêt général, faire preuve de responsabilité à l'égard des besoins de la société et tenir compte des contraintes économiques et budgétaires auxquelles les autres pouvoirs de l'État sont confrontés.

b) Les requérants

119. Les requérants dénoncent un report systématique, par des dispositions légales qu'ils estiment imprécises et imprévisibles, d'obligations découlant de décisions de justice définitives, et considèrent que, eu égard à la période particulièrement longue en cause, il constitue une carence structurelle d'exécution. Selon eux, un État ne peut justifier l'inexécution prolongée d'une condamnation pécuniaire par de simples contraintes budgétaires ou des priorités concurrentes. Ils ajoutent qu'en l'espèce, il s'agit d'un choix délibéré entre différentes priorités de politique publique.

120. Les requérants allèguent que dans la présente affaire, l'État a procédé à un échelonnement des paiements sans respecter le calendrier de versement qu'il avait lui-même fixé. Les requérantes des requêtes nos 13549/24 et 13550/24 sont d'avis, en outre, que l'État a retardé de manière injustifiée l'exécution des titres exécutoires en contestant de manière répétée l'exécution forcée qu'ils cherchaient à lui imposer. Les requérants reprochent également

à l'État d'avoir agi en l'absence de circonstances économiques exceptionnelles, et considèrent que leur situation se distingue de celle examinée par la Cour dans l'affaire *Dumitru et autres c. Roumanie* (décision précitée).

121. Les requérants des requêtes n^{os} 2598/24 et 2721/24 avancent que d'autres catégories d'agents publics ont reçu paiement des sommes qui leur étaient dues en application de décisions de justice selon le calendrier d'échelonnement prévu par la loi.

122. D'après les requérants, l'échelonnement des paiements et les retards d'exécution litigieux constituent une ingérence dans leur droit de propriété qui ne reposait pas sur une loi prévisible. De plus, le Gouvernement n'aurait pas démontré que les mesures qui leur ont été imposées étaient nécessaires et poursuivaient un but légitime, ses affirmations à cet égard étant, de l'avis des intéressés, très générales. Par ailleurs, certains requérants estiment que le Gouvernement n'a pas davantage prouvé que l'échelonnement et le report des paiements aient eu un effet concret et mesurable sur les objectifs économiques qu'il invoque, réitérant l'assertion selon laquelle d'autres catégories de fonctionnaires se sont vu verser les sommes qu'ils avaient obtenues par décision de justice. Ils dénoncent, de plus, un manque total de prévisibilité quant à l'achèvement de la procédure d'exécution.

123. Les requérants arguent également que les montants dus étaient aisément calculables par les services comptables des institutions débitrices, et estiment qu'en tout état de cause, l'éventuelle complexité des calculs nécessaires à leur liquidation ne saurait exonérer l'État de sa responsabilité de paiement ou des éventuels retards d'exécution. Selon eux, les décisions interprétatives rendues par la Cour de cassation en 2024 ne peuvent être appliquées de manière rétroactive et n'affectent pas les droits découlant pour eux de décisions de justice antérieures (paragraphes 20 et 117 ci-dessus). Par ailleurs, ils déplorent l'absence en droit interne d'un quelconque recours propre à leur permettre d'obtenir l'exécution des décisions litigieuses.

124. Les requérants soutiennent que l'échelonnement, le retard et la suspension des paiements leur ont imposé une charge excessive. Ils font valoir que les sommes en cause visaient à réparer des discriminations salariales, et considèrent que l'État a différé l'exécution des jugements par des contestations répétées sans que l'indexation et les intérêts n'aient compensé adéquatement ces retards. Ils estiment enfin que leur situation financière est sans pertinence au regard de l'obligation de l'État d'exécuter pleinement des décisions judiciaires définitives.

2. L'appréciation de la Cour

a) Les principes généraux relatifs à l'exécution des décisions de justice

125. La Cour renvoie aux principes généraux tels qu'ils ont été énoncés dans les arrêts *Hornsby c. Grèce* (19 mars 1997, §§ 40 et 41, Recueil des

arrêts et décisions 1997-II) et *Bourdov c. Russie (nº 2)* (nº 33509/04, §§ 65-70, CEDH 2009).

126. Elle rappelle en particulier qu'aux termes de sa jurisprudence constante, une autorité de l'État ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice (*Bourdov (nº 2)*, précité, § 70, et *Tchokontio Happi c. France*, nº 65829/12, § 50, 9 avril 2015). Si un sursis à l'exécution d'une décision de justice pendant le temps strictement nécessaire pour trouver une solution satisfaisante aux problèmes d'ordre public peut se justifier dans des circonstances exceptionnelles (*Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], nº 22774/93, § 69, CEDH 1999-V), un délai d'exécution déraisonnablement long peut emporter violation de la Convention. Le caractère raisonnable d'un tel délai doit s'apprécier notamment à la lumière des enjeux du litige pour le requérant et du comportement de celui-ci, de la complexité de la procédure d'exécution ainsi que du comportement des autorités compétentes (*Raïlian c. Russie*, nº 22000/03, § 31, 15 février 2007, *Bourdov (nº 2)*, précité, § 66, et *Eisenauer et autres*, précité, § 67).

127. Par ailleurs, afin de répondre à la question de savoir si l'article 6 a été respecté, la Cour doit prendre en compte le comportement de toutes les autorités nationales concernées, y compris celle du législateur national (*Dumitru et autres c. Roumanie* (déc.), nº 57265/08, § 40, 4 septembre 2012, et, *mutatis mutandis*, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, §§ 48 et 49, série A nº 44).

b) Les principes généraux concernant la marge d'appréciation des États dans la définition des priorités budgétaires et des dépenses publiques

128. Appelée à se prononcer sur le respect de l'article 1 du Protocole nº 1 à la Convention, la Cour a considéré que le législateur devait jouir, dans la mise en œuvre de ses politiques, notamment sociales et économiques, d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public justifiant une réglementation que sur le choix des modalités d'application de cette dernière. La Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'intérêt général, sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (*Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989, § 45, série A nº 169, *Dumitru et autres*, précité, § 41, *Koufaki et Adedy*, décision précitée, § 31, et les références y citées, et *Constantinou et autres c. Chypre*, nºs 77396/14 et 4 autres, § 114, 13 novembre 2025). Cette marge d'appréciation des autorités nationales est d'autant plus ample que les questions en litige impliquent la fixation des priorités pour ce qui est de l'affectation des ressources limitées de l'État (*O'Reilly et autres c. Irlande* (déc.), nº 54725/00, 28 février 2002 ; voir également, *mutatis mutandis*, *Pentiacova et autres c. Moldova* (déc.), nº 14462/03, 4 janvier 2005, et *Huc c. Roumanie et Allemagne* (déc.), nº 7269/05, § 64, 1er décembre 2009).

129. En outre, elle a jugé incompatible avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention un aménagement du paiement de dettes établies par voie judiciaire, dès lors que l'acte d'aménagement n'avait pas qualité de « loi » au sens de la jurisprudence de la Cour (*SARL Amat-G et Mébaghichvili c. Géorgie*, n° 2507/03, § 61, CEDH 2005 VIII) ou que le mécanisme d'aménagement, bien que répondant à la notion de « loi », avait été appliqué d'une manière défectueuse (*Suljagić c. Bosnie Herzégovine*, n° 27912/02, §§ 56 et 57, 3 novembre 2009).

c) Application de ces principes en l'espèce

130. La Cour constate que chacun des requérants est toujours titulaires de décisions de justice qui, à ce jour, n'ont pas été intégralement exécutées, comme en témoignent les informations fournies par les tribunaux débiteurs et les décisions rendues dans le cadre des procédures d'exécution forcée (paragraphes 58, 71 et 80 ci-dessus). Elle relève également que les intéressés ont effectué des démarches pour obtenir l'exécution de ces décisions (paragraphes 58, 71, 72 et 80 ci-dessus). En tout état de cause, il ne saurait leur être reproché une quelconque négligence dès lors que le caractère exécutoire de celles-ci impliquait leur exécution d'office par l'État, conformément aux exigences attachées au respect de l'article 6 de la Convention.

131. La Cour note ensuite que le problème central de la présente affaire réside dans la non-exécution immédiate par l'État desdites décisions de justice en raison de l'insuffisance des fonds publics prévus à cet effet. En particulier, la Cour estime qu'elle est appelée à déterminer si, dans le contexte particulier entourant les présentes requêtes, la stratégie législative mise en place par les autorités nationales, à savoir l'échelonnement, le rééchelonnement, puis le report des paiements, ainsi que les retards d'exécution dénoncés par les requérants, était compatible avec le droit des intéressés à obtenir l'exécution de décisions de justice favorables dans un délai raisonnable, et si elle a ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts individuels.

132. Le Gouvernement a cherché à justifier l'adoption des mesures contestées et le retard des paiements en invoquant le montant considérable et imprévisible des sommes à payer à l'ensemble des magistrats qui bénéficient de telles décisions de justice, dans un contexte économique difficile pour le pays.

133. La Cour note d'emblée que l'obligation de paiement découlant des décisions judiciaires définitives et exécutoires n'a pas donné lieu à litige et qu'il n'y a pas eu en l'espèce de refus caractérisé de la part des autorités de se conformer à ces décisions (voir, pour comparer, *Camara c. Belgique*, n° 49255/22, § 121, 18 juillet 2023). Les mesures dénoncées ne faisaient qu'établir un calendrier et les modalités de paiement des sommes dues, même

si la dernière mesure, prévue par l'OUG n° 52/2025, a retardé l'exécution intégrale desdits jugements.

134. La Cour constate ensuite que les requérantes (requêtes n^os^ 11485/24, 13549/24 et 13550/24), qui avaient obtenu des décisions définitives en 2008 (paragraphes 66 et 76 ci-dessus), ont reçu, par des versements échelonnés jusqu'en 2015, voir jusqu'en 2021, des sommes correspondant au préjudice subi pendant la période précédant l'entrée en vigueur de la loi-cadre n° 330/2009 (paragraphe 68 et 78 ci-dessus). Ce n'est qu'à la suite d'une interprétation jurisprudentielle ultérieure (paragraphe 18 ci-dessus) qu'il est apparu que les décisions en cause produisaient des effets aussi après ladite entrée en vigueur. La Cour prend note du fait que selon le droit national, les décisions interprétatives sont une partie intégrante des décisions initiales et que les titres exécutoires invoqués par les intéressées restent les décisions rendues en 2008 (paragraphe 42 ci-dessus). Toutefois, compte tenu du fait que les autorités ont appliqué les décisions litigieuses conformément à la compréhension qu'elles en avaient à l'époque et que les requérantes n'en ont demandé l'interprétation que plusieurs années après, la Cour estime qu'il ne saurait être reproché à l'État de ne pas avoir pris, avant l'interprétation des décisions de justice, des mesures pour l'exécution de celles-ci.

135. Toujours concernant la situation de ces trois requérantes (requêtes n^os^ 11485/24, 13549/24 et 13550/24) et, tout en réaffirmant qu'en principe, il n'est pas opportun de demander à un individu qui a obtenu une créance contre l'État à l'issue d'une procédure judiciaire d'engager par la suite une procédure d'exécution forcée afin d'obtenir satisfaction (*Metaxas c. Grèce*, n° 8415/02, § 19, 27 mai 2004), la Cour remarque qu'en l'espèce, après avoir obtenu l'interprétation des décisions définitives exécutoires qu'elles avaient sollicitée, les intéressées ont entamé des procédures d'exécution forcée contre les autorités débitrices. Dans le cadre de ces procédures, sur contestation des tribunaux débiteurs, le montant des sommes qui devaient encore leur être versées a été confirmé par décision judiciaire (paragraphes 71 et 80 ci-dessus). À cet égard, la Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal ne peut obliger un État à faire exécuter chaque jugement de caractère civil quelles que soient les circonstances (*Sanglier c. France*, n° 50342/99, § 39, 27 mai 2003) et que les oppositions à l'exécution sont des garanties spécifiques prévues par la loi en faveur du débiteur qui s'appliquent également à l'État lorsqu'il se trouve dans cette situation (voir, *mutatis mutandis*, *Miclici c. Roumanie*, n° 23657/03, § 48, 20 décembre 2007). Dès lors, en l'espèce, il ne peut être reproché aux autorités d'avoir délibérément retardé, en faisant preuve de mauvaise foi, l'exécution des titres exécutoires par la voie de contestations de celle-ci.

136. La possibilité de contestation est plus pertinente en l'espèce car les titres exécutoires invoqués par les requérantes ne fixaient ni le montant des créances, ni la période exacte pendant laquelle elles étaient exigibles et où des évolutions factuelles ou jurisprudentielles pouvaient avoir eu un impact

sur les conditions de leur exécution. De telles questions peuvent être clarifiées au stade de l'exécution, les parties étant en mesure de soumettre à un débat contradictoire tous les éléments pertinents liés à celle-ci. Or, la Cour considère qu'il appartient en premier lieu aux juridictions nationales de se prononcer sur les facteurs pertinents susceptibles d'influer sur l'étendue des droits à exécuter.

137. Se tournant maintenant vers l'argument tiré par le Gouvernement de l'importance du montant total des sommes à payer à l'ensemble des magistrats concernés par des décisions de justice ou des actes administratifs (paragraphe 132 ci-dessus) qui concerne l'ensemble des requêtes qui font l'objet de la présente affaire, la Cour constate qu'après avoir considéré avoir intégralement payé, en 2015, les sommes dues aux magistrats en vertu des décisions de justice rendues lors de la première vague de contentieux (paragraphe 10 ci-dessus), le Gouvernement a été confronté à une nouvelle vague d'actions en justice, alors même qu'une nouvelle loi-cadre n° 153/2017 avait été adoptée afin d'uniformiser la rémunération du personnel payé sur des fonds publics (paragraphes 22 à 27 ci-dessus).

138. La Cour remarque que l'étendue des droits reconnus aux magistrats concernés par les décisions de justice a été progressivement précisée par une jurisprudence évolutive lors de la deuxième vague de litiges (paragraphes 14, 18, 22 à 26 ci-dessus). De même, bien que la première intention du législateur fût d'exclure la prise en compte, dans la détermination du montant de la rémunération la plus élevé, les droits obtenus par décision de justice, ceux-ci s'étaient trouvés, sous l'effet combiné des décisions de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation (paragraphes 13, 14 et 88 ci-dessus), intégrés dans ledit système et étendus à tous les magistrats se trouvant dans une même situation.

139. De l'avis de la Cour, bien qu'il incombe aux juridictions nationales d'interpréter le droit interne (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, précité, § 186), il n'en demeure pas moins que ce cas de figure, où les juridictions étaient conduites à trancher des litiges relatifs à des avantages salariaux dont les effets étaient susceptibles de s'étendre à l'ensemble de la magistrature, pourrait être perçue comme présentant un risque de conflit d'intérêts (paragraphe 112 ci-dessus). Qui plus est, par des décisions rendues dans le cadre d'actions en interprétation (paragraphe 22 ci-dessus) ou d'actions tendant à la reconnaissance de certains avantages financiers (paragraphes 24 et 25 ci-dessus) des juridictions ont octroyé aux demandeurs des sommes sur des périodes plus longues que celles couvertes par les décisions de la première vague (paragraphe 6 *in fine* ci-dessus).

140. La Cour observe par ailleurs que la multiplication des actions en justice et des décisions interprétatives a rendu difficile toute estimation préalable du coût global de ces créances et de leur incidence sur les finances publiques. En outre, la procédure d'exécution des décisions de justice revêtait une certaine complexité du fait que les montants des sommes à payer n'étaient

pas fixés dans les décisions définitives et donnaient lieu à des contestations en justice (paragraphes 71 et 82 ci-dessus). De plus, les créanciers avaient droit, en cas de retard de paiement, à des intérêts et autres indemnités compensatoires, dont le montant était établi soit dans le cadre de la procédure d'exécution, soit par des décisions de justice (paragraphe 26 ci-dessus).

141. La Cour relève également que, bien que le gouvernement ait mis en place le paiement échelonné des décisions de justice, les sommes dues n'ont pas diminué au fil du temps, mais ont au contraire augmenté (paragraphes 43 et 44 ci-dessus) pour atteindre, comme l'indique le total des sommes déjà versées et de celles restant à payer (paragraphes 48 et 50 ci-dessus), un montant particulièrement élevé. Lesdites sommes restant à payer représentent d'ailleurs une part significative du budget nécessaire au bon fonctionnement des instances pour l'année 2025 (paragraphes 63, 74 et 84 ci-dessus).

142. Dans ce contexte, la Cour admet que la situation créée par la clarification de l'étendue des droits par voie juridictionnelle (voir, pour comparer, *Zoubko et autres c. Ukraine*, n^{os} 3955/04 et autres, § 67, 26 avril 2026) et le nouveau contentieux développé après 2016 était non seulement inattendue pour les autorités roumaines, lesquelles avaient précédemment établi un cadre légal relatif à la détermination des revenus des magistrats, mais aussi d'une ampleur particulièrement importante, tant par le montant des sommes réclamées que par le nombre de créanciers concernés (paragraphe 27 ci-dessus ; voir, pour comparer, *Jeličić c. Bosnie-Herzégovine*, n^{o} 41183/02, §§ 42, 43 et 49, CEDH 2006-XII, *Pejaković et autres c. Bosnie-Herzégovine*, n^{os} 337 et 2 autres, §§ 26 et 27, 18 décembre 2007, et *Zoubko et autres*, précité, § 63). Elle estime qu'il ne saurait être contesté que le versement immédiat et intégral de ces sommes, en exécution des décisions de justice, aurait pu peser sur l'économie de l'État (voir, pour comparer, *Pejaković et autres*, précité, § 27).

143. La Cour observe que, dès qu'il a eu connaissance de la charge que représenterait, pour le budget de l'État, le règlement des sommes dues en application desdites décisions de justice, le gouvernement a pris l'initiative de mettre en place les mesures nécessaires pour ménager un juste équilibre entre les intérêts des créanciers concernés et la nécessité de préserver les finances publiques de l'État (paragraphe 90 ci-dessus ; comparer avec *Kunić et autres c. Bosnie-Herzégovine*, n^{os} 68955/12 et 15 autres, § 30, 14 novembre 2017, et *Đurić et autres c. Bosnie-Herzégovine*, n^{os} 79867/12 et 5 autres, § 30, 20 janvier 2015 ; voir aussi *Beshiri et autres c. Albanie*, n^{o} 7352/03, §§ 64 et 65, 22 août 2006). En l'espèce, l'État n'est donc pas resté inactif et a adopté un cadre législatif qui, selon ses premières estimations, lui permettait de débuter l'exécution des décisions judiciaires tout en assurant le financement des autres services publics et en préservant de l'équilibre budgétaire (paragraphes 38, 90 et 91 ci-dessus).

144. La Cour relève aussi qu'en raison de la fragilisation de la situation économique du pays, aggravée qui plus est par la survenance de la pandémie

de COVID-19, le gouvernement a poursuivi sa politique d'échelonnement du paiement des sommes dues en cinq annuités progressives allant de 5 % à 35 % de celles-ci (paragraphes 93 à 98 ci-dessus). La Cour note en outre qu'en 2023, le montant des sommes à verser, qu'il s'agisse des annuités dues en vertu de la loi et des sommes faisons l'objet de procédures d'exécution forcée, a été revu à la hausse et que malgré une augmentation importante du budget de réserve en vue du paiement des arriérés, ceux-ci n'ont pas été intégralement acquittés (paragraphes 43 à 44 ci-dessus). Dans ce contexte, le gouvernement a décidé de rééchelonner sur cinq ans les annuités non versées en 2023 (paragraphes 44 et 97 ci-dessus). Ainsi, les intéressés dont les créances étaient déjà soumises à la procédure de rééchelonnement pouvaient obtenir le règlement intégral de leur créance dans un délai allant de six à dix ans, selon le nombre d'échéances déjà payées (voir, pour comparer, *Knežević c. Bosnie-Herzégovine* (dec.), n° 15663/12, § 15, 14 March 2017).

145. La Cour constate également que, malgré les mesures générales d'austérité mises en place (paragraphes 93 à 97 ci-dessus), le déficit public du pays a augmenté pour atteindre 9,3 % du PIB en 2024, ce qui en faisait le déficit le plus élevé des pays de l'UE cette année-là (paragraphe 33 ci-dessus). Cette détérioration de la situation financière et la nécessité de prendre rapidement des mesures plus strictes pour limiter les dépenses publiques avaient d'ailleurs été soulignées par la Commission et le Conseil (paragraphes 34 et 35 ci-dessus). La Cour considère que ces éléments témoignent de l'ampleur des défis auxquels l'État roumain a dû faire face. Le gouvernement a ainsi dû adopter de nouvelles mesures plus drastiques, parmi lesquelles figurait le report d'une année du paiement des sommes encore dues et non versées (paragraphes 100 et 101 ci-dessus). Or, bien que les autorités aient décidé de reporter à 2026 le versement des annuités qui n'avaient pas été acquittées en 2025, le budget adopté pour 2026 ne prévoit pas, pour l'instant, les ressources nécessaires au paiement intégral de l'ensemble des créances ainsi rééchelonnées ou faisant l'objet de l'exécution forcée (paragraphe 85 ci-dessus), la question de leur règlement étant encore à étude (paragraphe 103 ci-dessus).

146. La Cour souligne que toutes ces mesures (paragraphes 143 à 145 ci-dessus) ont été décidées par des ordonnances du Gouvernement successives, soit des textes législatifs. Les mesures d'échelonnement étaient adoptées l'année précédant l'année où les décisions judiciaires devenaient exécutoires. Ces ordonnances indiquaient expressément les créances auxquelles elles s'appliquaient, la période sur laquelle elles étaient échelonnées ainsi que les pourcentages de la somme due devant être versés pour chaque annuité. Par conséquent, eu égard à la manière dont lesdites ordonnances prévoyant l'échelonnement des paiements étaient formulées, la Cour ne saurait considérer qu'elles manquaient de prévisibilité (voir, pour une situation différente, *SARL Amat-G et Mébaghichvili*, précité §§ 61-62 ; voir aussi *Dumitru et autres*, décision précitée, § 45, où la Cour n'a pas remis

en cause la prévisibilité des échelonnements ordonnés par des ordonnances d'urgence annuelles successives). Quant à la mesure de report de paiement décidée en 2025 concernant des annuités arrivées à l'échéance mais non payées pendant l'année 2025 (paragraphe 101 ci-dessus), la Cour considère que, dans un contexte économique difficile, il n'est pas déraisonnable pour le Gouvernement de réexaminer périodiquement la situation du pays afin de prendre, en temps utile, les mesures les plus appropriées à l'évolution des circonstances économiques, sans que la prévisibilité de la loi soit affectée pour cette seule raison.

147. La Cour attache un poids particulier aux exposés des motifs desdites ordonnances, dans lesquels la nécessité des dispositions qu'elles contenaient était expressément justifiée par l'existence d'une « situation urgente et exceptionnelle » (paragraphes 95 et 97 ci-dessus), qui imposait l'adoption de mesures immédiates visant à réduire les dépenses de l'État dans le contexte de la crise économique et à contenir l'aggravation du déficit budgétaire. Elle tient également compte du fait que la Cour constitutionnelle a confirmé que l'échelonnement des paiements était nécessaire pour préserver l'équilibre économique et budgétaire du pays (paragraphe 94 ci-dessus). Qui plus est, le report d'un an du versement des sommes dues devait permettre à l'État de continuer à assurer les services publics qu'il qualifiait d'« essentiels » (paragraphe 100 ci-dessus). En outre, dans le budget de 2026, une partie des fonds prévus initialement pour payer lesdites créances a été réaffectée à un programme d'aide sociale pour les personnes vulnérables (paragraphe 85 ci-dessus).

148. La Cour considère que les objectifs énoncés dans ces textes législatifs relevaient de l'intérêt général et poursuivaient le but légitime de réduire les dépenses publiques, de rééquilibrer le budget et de redresser la situation économique du pays (voir, *mutatis mutandis*, *Panfile c. Roumanie* (déc.), n° 13902/11, § 21, 20 mars 2012, et *Savickas et autres c. Lituanie* (déc.), n^os^ 66365/09 et 5 autres, § 92, 15 octobre 2013). Ils s'inscrivaient également dans la logique des exigences de discipline budgétaire imposées aux États membres de l'UE dans le cadre d'une procédure de déficit excessif (paragraphes 93, 95, 97 à 101 ci-dessus) et visaient à éviter des conséquences négatives affectant la viabilité des finances publiques (*P. Plaisier B.V. c. Pays Bas* (dec.), n^os^ 46184/16 et 2 autres, § 88, 14 novembre 2017, et *Koufaki et Adedy*, décision précitée, § 38). Par ailleurs, la Cour a déjà admis que, dans une situation de crise économique aiguë, un État pouvait prendre les mesures qu'il estime nécessaire, non seulement pour remédier à la crise budgétaire du moment, mais aussi pour assainir ses finances publiques de manière durable (voir, *Koufaki et Adedy*, décision précitée, § 44).

149. Eu égard à ce qui précède, la Cour ne saurait considérer, dans le contexte économique difficile et prolongé auquel l'État roumain est confronté, que les autorités nationales se sont opposées à l'exécution intégrale des décisions judiciaires en cause. Elles ont au contraire adopté une série de

mesures destinées à concilier les intérêts concurrents en présence, à savoir le droit des créanciers à obtenir l'exécution des décisions rendues en leur faveur et l'intérêt général lié à la préservation de l'équilibre des finances publiques, tout en veillant à ce que le règlement de ce contentieux de grande ampleur ne pèse pas de manière disproportionnée sur la collectivité. Ces mesures ont principalement porté sur les modalités et le calendrier de paiement des sommes dues, dans le but d'assurer une exécution progressive, mais effective des obligations mises à la charge de l'État. Il ne saurait non plus être ignoré que la nécessité d'assainir une situation financière gravement dégradée peut, dans certaines circonstances comme celles de l'espèce, justifier l'adoption par l'État de mesures rigoureuses, telles que le report de l'exécution de certaines obligations ou le sursis à celle-ci, dès lors qu'elles visent à lui permettre par la suite d'honorer durablement ses engagements tant à l'égard de ses créanciers que de la collectivité en général (paragraphe 126 ci-dessus).

150. Dans ce contexte, la Cour réaffirme qu'il ne lui appartient pas de déterminer, encore moins alors qu'une année seulement s'est écoulée depuis l'adoption des mesures les plus rigoureuses, si d'autres mesures auraient pu être adoptées pour réduire le déficit budgétaire et surmonter la crise économique – ces questions relevant de la marge d'appréciation de l'État (voir, *mutatis mutandis*, *BK1 et autres c. Hongrie* (déc.), n° 35610/22, § 49, 30 septembre 2025 ; voir aussi, dans le même sens, l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Curtea de Apel București (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges)*, point 22, cité au paragraphe 105 ci-dessus).

151. En outre, il n'appartient pas au juge national de se substituer aux autorités nationales dans les choix des politiques budgétaires et économiques (voir, *mutatis mutandis*, *Eisenauer et autres*, précité, § 75), la définition des priorités de dépenses et la répartition des ressources publiques relevant de la compétence des pouvoirs exécutif et législatif, qui disposent en la matière d'une large marge d'appréciation (paragraphe 113 ci-dessus ; *Koufaki et Adedy*, décision précitée, § 31 ; voir aussi, dans le même sens, l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Curtea de Apel București (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges)*, point 22, cité au paragraphe 105 ci-dessus).

152. Partant, compte tenu de la manière dont l'État a géré la question des créances dues aux magistrats pendant de nombreuses années, en mettant en œuvre divers mécanismes destinés à assurer leur exécution progressive, et tout en prenant note des mesures rigoureuses adoptées dernièrement, la Cour considère que le comportement des autorités nationales en l'espèce ne saurait s'analyser en un refus arbitraire d'exécuter les décisions concernées, ni comme un retard injustifié dans leur exécution. Leur comportement doit plutôt être considéré comme la recherche d'un juste équilibre entre les intérêts individuels en jeu et les contraintes exceptionnelles auxquelles les pouvoirs publics étaient confrontés (voir, *mutatis mutandis*, *Eisenauer et autres*, précité, §§ 76 et 77).

153. Il reste à déterminer si dans la présente affaire, compte tenu de l'enjeu du litige, la prolongation de la durée d'exécution des décisions en cause qui a résulté des mesures contestées a fait peser sur les requérants une charge excessive.

154. À cet égard, la Cour note, tout d'abord, que toutes les mesures examinées s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'austérité plus large visant à faire contribuer davantage de membres de la fonction publique et de la société roumaine à l'effort budgétaire. Les magistrats n'étaient donc pas particulièrement ciblés (les paragraphes 93 à 101 ci-dessus ; voir également, *mutatis mutandis*, *Savickas et autres c. Lituanie* (déc.), n° 66365/09 et autres, § 93, 15 octobre 2013, et *Mockiené,c. Lithuanien* (déc.), n° 75916/13, 4 juillet 2017 ; voir aussi l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Curtea de Apel Bucureşti (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges)*, point 45, cité au paragraphe 105 ci-dessus). Quant à l'allégation de certains requérants selon laquelle d'autres catégories de fonctionnaires ont reçu paiement des sommes dues selon le calendrier d'exécution (paragraphe 121 ci-dessus), la Cour remarque que le législateur a établi la règle de l'échelonnement pour l'ensemble des agents de la fonction publique, et que les sommes dues à l'ensemble des autres fonctionnaires étaient beaucoup moins importantes (paragraphes 48 à 50 ci-dessus).

155. Elle relève ensuite que les décisions invoquées par les requérants ont été partiellement exécutées et que les autorités ont versé aux intéressés certaines sommes, priorisant le règlement des créances principales (paragraphes 56, 68 et 78 ci-dessus). Elle ne saurait non plus ignorer que, pour les requérantes des requêtes n^{os} 11485/24, 13549/24 et 13550/24, l'État avait, selon sa compréhension du cadre légal applicable, exécuté les décisions rendues en 2008 (paragraphes 68 et 78 ci-dessus) et que ce n'est qu'après une interprétation intervenues plusieurs années plus tard que l'État s'est trouvé à nouveau redevable. Ainsi, d'après les informations du dossier à la disposition de la Cour, les requérants ont obtenu, au moins, des montants représentant entre 29,17 % et 40 % des sommes qui leur étaient dues.

156. Qui plus est, comme l'exige la loi, le montant des sommes payées de manière échelonnée au titre de la créance principale devait être indexé sur l'indice des prix à la date du versement et, dans certains cas, ladite créance était, en vertu d'une décision de justice, assortie d'intérêts de retard. Or, l'octroi d'intérêts ainsi que l'actualisation des créances dont certains requérants ont ainsi bénéficié sont de nature à alléger la charge que peuvent représenter l'échelonnement des paiements et les retards d'exécution des décisions en cause.

157. La Cour admet que les sommes restantes revendiquées par les requérants, qu'il s'agisse de la créance principale ou des intérêts, sont élevées (paragraphes 62, 73 et 83 ci-dessus). Toutefois, elles s'ajoutaient aux revenus mensuels que les intéressés percevaient, en application de la loi, et continuent de percevoir (voir, pour une situation différente, *Constantinou et autres,*

précité, § 105 et 127, ainsi que *Savickas et autres*, décision précitée, dans laquelle les salaires des requérants, juges, avaient été réduits par le législateur). Ces revenus sont, au demeurant, largement plus élevées que le salaire ou la pension moyens en Roumanie, et dépassent même les indemnités perçues par les plus hautes autorités de l'État (paragraphes 51 et 106 ci-dessus ; voir, dans le même sens, s'agissant du salaire brut moyen annuel roumain, l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Curtea de Apel București (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges)*, point 43, cité au paragraphe 105 ci-dessus). D'ailleurs, aucun des requérants n'a allégué que le défaut d'exécution intégrale immédiate des décisions de justice ait affecté son niveau de vie (*Constantinou et autres*, précité, § 126, et *BK1 et autres*, décision précitée, § 45). Partant, la Cour ne saurait conclure que les intéressés constituent un groupe vulnérable et que le non-paiement intégral et immédiat des sommes en cause les a privés de leur seul moyen de subsistance ou les a exposés au risque de ne pas disposer de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins (voir, pour comparer, *Camara*, précité, §§ 116 et 119).

158. Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Cour considère que les requérants n'ont pas démontré que l'absence, à ce jour, d'exécution intégrale des décisions de justice rendues en leur faveur leur ait fait supporter une charge individuelle excessive.

159. La Cour souligne, enfin, qu'il ressort des considérations qui précèdent que la présente affaire se distingue à plusieurs égards de l'affaire *Dumitru et autres*, précitée.

Premièrement, dans l'affaire *Dumitru et autres*, l'État était tenu d'exécuter des décisions judiciaires portant sur des créances afférentes à une période plus brève (paragraphe 6 ci-dessus). En l'espèce, en revanche, les obligations de paiement résultent d'un contentieux dont les effets financiers s'étendent sur des périodes significativement plus longues et dont les incidences budgétaires étaient plus difficiles à prévoir.

Deuxièmement, à la différence de la situation examinée dans l'affaire *Dumitru et autres*, (décision précitée, § 35), qui avait pour contexte la crise financière de 2008, laquelle a été suivie d'une amélioration progressive des finances publiques (paragraphe 8 ci-dessus), la présente espèce concerne une période marquée par le maintien, de 2019 à 2025, d'un déficit budgétaire structurel élevé. Elle s'inscrit en outre dans une conjoncture exceptionnelle, caractérisée notamment par la pandémie de COVID-19 et les répercussions de la guerre en Ukraine, événements dont l'impact sur les finances publiques était difficilement prévisible.

Compte tenu de ces éléments, la Cour estime qu'il n'apparaît pas déraisonnable que l'État, confronté à une situation distincte de celle en cause dans l'affaire *Dumitru et autres*, ait considéré nécessaire d'adopter des modalités d'exécution différentes, impliquant un allongement de la durée d'exécution pour aboutir, finalement, le report de celle-ci.

160. Enfin, la Cour répète que, dans un contexte de difficultés économiques et budgétaires exceptionnelles tel que celui de l'espèce, les autorités nationales compétentes, à savoir le pouvoir législatif et celui exécutif, sont mieux placées pour tenir compte du contexte socio-économique particulier de l'État membre et d'adopter, dans l'exercice de leurs compétences respectives, des mesures propres à assurer la conciliation des intérêts en présence. Dès lors que les mesures mises en œuvre ménagent un juste équilibre entre les intérêts concurrents en jeu, la Cour n'a pas à remettre en cause leur opportunité (voir, *mutatis mutandis*, *BK1 et autres*, décision précitée, § 49) au risque, en contradiction avec le principe de subsidiarité, de se substituer aux autorités nationales dans un domaine où elles disposent d'une large marge d'appréciation (voir, *mutatis mutandis*, *Eisenauer et autres*, précité, § 77).

d) Conclusion

161. La Cour réaffirme que l'État ne saurait, au regard des exigences découlant de la Convention, se prévaloir d'un manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer une dette fondée sur une décision de justice (*Bourdov (n° 2)*, précité, § 70). Toutefois, la Cour considère qu'il ressort de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus que la présente affaire est liée à des circonstances exceptionnelles (*Immobiliare Saffi*, précité, § 69) qui se caractérisent notamment par l'ampleur et le caractère imprévisible des obligations financières mises à la charge de l'État et par les contraintes économiques et budgétaires auxquelles les autorités devaient faire face dans une conjoncture économique difficile. Dans ce contexte, même si les décisions de justice rendues en faveur des requérants n'ont toujours pas été exécutées intégralement et qu'un report de paiement a été décidé, les autorités internes doivent être regardées comme ayant mis en place, dans un contexte de crise aigüe et prolongée, et malgré l'insuffisance des ressources financières disponibles, une série d'ajustements successifs leur permettant d'assurer l'exécution progressives de ces décisions, tout en poursuivant une politique d'assainissement à long terme des finances publiques et en garantissant le maintien des fonctions et services publics essentiels (voir, *mutatis mutandis*, *Eisenauer et autres,* précité, §§ 76 et 77, et *Molnar Gabor v. Serbia* (déc.), n° 22762/05, § 50, 8 décembre 2009). Cette démarche témoigne des efforts déployés par les autorités internes en vue de ménager un équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés en jeu. Dans ces conditions et eu égard aussi à la situation particulière des requérants (paragraphes 155 à 157 ci-dessus), la Cour considère qu'elle ne saurait conclure, malgré la durée importante des délais dans les présentes affaires, que l'exécution partielle des décisions litigieuses ait porté atteinte à la substance même du droit des requérants d'obtenir l'exécution des décisions de justice ou leur ait imposé une charge individuelle excessive.

162. Il s'ensuit que ces griefs sont manifestement mal fondés et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide de joindre les requêtes ;

Déclare les requêtes irrecevables.

Fait en français puis communiqué par écrit le 22 octobre 2026.

Hasan Bakırcı Greffier	Lado Chanturia Président

ANNEXE

Liste des requêtes

No.	Requête N°	Nom de l'affaire	Introduite le	Requérant Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Représenté par
1.	2598/24	Puşcaşu c. Roumanie	03/01/2024	**Voicu-Ionel PUȘCAȘU** 1982 Deva roumaine	Cristina NICORICI
2.	2721/24	Puşcaşu c. Roumanie	03/01/2024	**Florina-Mihaela PUȘCAȘU** 1986 Deva roumaine	Cristina NICORICI
3.	11485/24	Pavel c. Roumanie	05/04/2024	**Maria-Ștefania PAVEL** 1971 Coaș roumaine	Alina-Georgeta ILUȚI
4.	13549/24	Hancăş c. Roumanie	10/05/2024	**Mirela HANCĂȘ** 1974 Sibiu roumaine	Nicoleta-Tatiana POPESCU
5.	13550/24	Piroş c. Roumanie	10/05/2024	**Florica-Tanţa PIROȘ** 1973 Sibiu roumaine	Nicoleta-Tatiana POPESCU