



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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 45312/11  
Ana Maria FRIMU contre la Roumanie  
et 4 autres requêtes  
(voir liste en annexe)

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 7 février 2012 en une Chambre composée de :

Josep Casadevall, *président*,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Ján Šikuta,

Ineta Ziemele,

Luis López Guerra,

Nona Tsotsoria, *juges*,

et de Marialena Tsirli, *greffière adjointe de section*,

Vu les requêtes susmentionnées introduites le 19 juillet 2011,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérantes, M<sup>mes</sup> Ana Maria Frimu, Judita Vilma Timar, Edita Tanko, Marta Molnar et Lucia Ghețu sont des ressortissantes roumaines, nées respectivement en 1951, 1950, 1954 et 1948 et résidant respectivement à Sfântu Gheorghe et à Sancriau. Les requérantes sont représentées devant la Cour par M<sup>c</sup> A. Hărăstășanu, avocate à Brașov.

### **A. Les circonstances de l'espèce**

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

3. Les requérantes prirent leur retraite entre 2006 et 2008 après avoir été greffières des parquets et des tribunaux du département de Covasna pendant plus de trente ans.

4. Leurs retraites, calculées selon la loi n° 567/2004 concernant le personnel auxiliaire des parquets et des tribunaux, étaient comprises entre 3 109 lei roumains (RON) et 4 785 RON. En vertu de la loi susmentionnée, le montant des pensions représentait en moyenne 80 % du dernier salaire brut versé avant le départ à la retraite. La loi précisait que si la pension calculée sur la base de la loi n° 567/2004 était supérieure à la pension calculée conformément à la loi n° 19/2000 sur le régime général de la retraite, la différence était prise en charge par le budget de l'Etat.

5. Par la loi n° 119 du 30 juin 2010, afin d'assurer l'équilibre budgétaire en période de crise économique, plusieurs régimes spéciaux de pension, dont celui du personnel auxiliaire de la justice, furent abrogés. Dans un délai de trente jours après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les pensions furent recalculées selon les critères de la loi n° 19/2000, à savoir en fonction de l'âge de départ à la retraite, de la durée et du montant des cotisations. La conséquence de la mise en place de ce nouveau système fut la diminution des retraites des requérantes d'environ 70 %.

6. A l'instar de nombreuses personnes affectées par la suppression des régimes spéciaux de retraite, les requérantes contestèrent les décisions administratives établissant leurs nouveaux droits à pension.

7. Invoquant les dispositions de la Constitution et de la Convention, ainsi que jurisprudence de la Cour, elles alléguèrent une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens en raison de la diminution substantielle et définitive des pensions.

8. Par des jugements rendus entre les 11 novembre 2010 et 7 avril 2011, le tribunal départemental de Covasna accueillit les actions, annula le nouveau calcul et maintint les anciennes pensions. Le tribunal jugea que la diminution constituait une ingérence dans le droit au respect des biens qui n'était pas proportionnée au but poursuivi, à savoir le rétablissement de l'équilibre budgétaire dès lors qu'elle était définitive et qu'elle concernait plus de la moitié de la pension, mettant ainsi en danger le maintien d'un niveau de vie décent. En outre, le tribunal estima que le changement du mode de calcul ne pouvait pas être appliqué rétroactivement dans le cas des personnes qui étaient parties à la retraite sous le régime de la loi n° 567/2004.

9. La Caisse départementale des pensions forma des pourvois. Les requérantes s'opposèrent et invoquèrent plusieurs arrêts définitifs des cours d'appel qui avaient donné gain de cause aux personnes se trouvant dans une situation identique à la leur.

10. La cour d'appel de Braşov, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui avait déclaré la loi n° 119/2010 conforme aux dispositions constitutionnelles concernant la propriété et la non-rétroactivité des lois, accueillit les pourvois et rejeta les actions par des arrêts définitifs rendus entre les 7 avril et 13 mai 2010.

11. Quant à la conformité de la loi n° 119/2010 à la Convention, la cour d'appel nota que la partie contributive de la retraite avait été maintenue, la suppression ne concernant que la partie non-contributive qui était financée par le budget de l'Etat. Soulignant que le montant des pensions, après diminution, était proche de la moyenne des pensions du régime général et, en tout état de cause, supérieur à la pension minimale garantie par la loi n° 118/2010, elle conclut que la diminution ne constituait pas une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens et que la mesure était justifiée par le besoin de rétablir l'équilibre budgétaire et de refonder le système des pensions sur des bases équitables.

12. Enfin, rappelant que le précédent ne constituait pas une source de droit, la cour d'appel écarta l'argument tiré de l'existence d'arrêts définitifs contraires.

## **B. Le droit et la pratique internes pertinents**

### *1. Les dispositions légales pertinentes*

13. La loi n° 19/2000 établit un régime général de retraite basé sur le versement de cotisations qui permettent d'acquérir des points. Le montant de la retraite est égal à la somme des points acquis au cours de la vie professionnelle, multipliée par la valeur du point au moment du départ en retraite.

14. En plus du régime général, plusieurs régimes spéciaux furent établis pour couvrir certaines catégories professionnelles du secteur public : militaires, policiers, diplomates, magistrats et fonctionnaires de la justice, parlementaires et fonctionnaires du Parlement et personnel de l'aviation civile.

15. L'article 68 de la loi n° 567 du 9 décembre 2004 concernant le statut du personnel auxiliaire des tribunaux et du parquet disposait que le salarié ayant 25 ans de service bénéficiait à l'âge légal de départ en retraite d'une pension de service qui représentait 80 % du dernier salaire brut. Pour chaque année supplémentaire, une augmentation de 1 % de la pension, dans la limite du dernier salaire brut, était prévue.

16. Une partie de la pension de service était versée par les caisses départementales de retraite qui calculaient cette partie selon les critères de la loi n° 19/2000 en fonction des cotisations versées pendant les années de service. La différence entre le montant total de la pension de service et la somme versée par les caisses était prise en charge intégralement par le budget de l'Etat.

17. La loi n° 196/2009 institua pour les personnes relevant du régime général des retraites la garantie d'une pension de minimum vieillesse dont le montant fut fixé par la loi n° 118/2010 à 350 RON.

18. La loi n° 119 du 30 juin 2010 mit fin aux régimes spéciaux de pension. Dans l'exposé des motifs, il était précisé que ces mesures étaient nécessaires pour le maintien de l'équilibre budgétaire dans le contexte de l'aggravation de la crise économique mondiale, pour la tenue des engagements pris envers les institutions financières internationales et pour corriger les inégalités apparues entre les régimes spéciaux et le régime général.

19. La loi indiquait que, dans un délai compris entre 30 jours et 5 mois, les pensions des régimes spéciaux devaient être recalculées selon les critères prévus par la loi n° 19/2000. La période de service fut assimilée aux stages de cotisation au sens de la loi n° 19/2000. Les anciens militaires et les policiers gardèrent certains avantages quant au calcul de la durée des stages de cotisation.

## *2. La pratique judiciaire interne pertinente*

### **a) La position de la Cour constitutionnelle**

20. A la demande des parlementaires, de la Haute Cour de cassation et de Justice et des parties à des procédures internes, la Cour constitutionnelle fut appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi n° 119/2010.

21. Par des décisions rendues les 25 juin 2010 et 27 septembre 2011, elle jugea que la loi était conforme à la Constitution, à l'exception des dispositions concernant la suppression de la pension de service des magistrats.

22. La Cour constitutionnelle estima qu'il n'y avait pas d'atteinte au droit au respect des biens dès lors que la partie contributive de la pension était maintenue.

23. Quant à la partie supplémentaire assurée par le budget de l'Etat, la Cour constitutionnelle considéra qu'elle ne constituait pas un droit acquis, mais qu'elle dépendait de l'existence des ressources financières et des choix économiques et sociaux de l'Etat en période de crise économique.

24. La Cour constitutionnelle estima également que le nouveau mode de calcul ne constituait pas un cas d'application rétroactive de la loi, mais une évolution du régime des retraites. S'agissant du mode de calcul de la retraite des anciens militaires et policiers qui demeurait plus favorable, elle

considéra que cette différence était justifiée par la nature de leur profession qui impliquait une usure physique accentuée et la mise en danger de leur santé et de leur vie.

25. Enfin, quant aux pensions des magistrats, la Cour constitutionnelle jugea que le maintien de la pension de service dans son intégralité était nécessaire pour leur assurer un niveau de vie décent et, par conséquent, pour préserver l'indépendance et l'impartialité de la justice.

#### **b) La jurisprudence des cours et des tribunaux internes**

26. Le nouveau mode de calcul des retraites fit l'objet de plusieurs centaines de litiges portés devant les tribunaux internes par des anciens fonctionnaires de l'ordre judiciaire.

27. Selon les informations fournies par les requérantes, dans 269 litiges, les cours d'appel de Timisoara, Pitesti, Brasov, Ploiesti, Galati, Bucuresti et Târgu-Mureș ont accueilli ces actions par des arrêts définitifs rendus en 2011. S'appuyant principalement sur la Convention et sur la jurisprudence de la Cour, ces cours d'appel ont estimé que l'atteinte au droit à la retraite du personnel auxiliaire de la justice avait été disproportionnée en raison de son caractère définitif et de son ampleur, le Gouvernement n'ayant prévu aucun dispositif pour atténuer les effets de cette réduction drastique des revenus. Par ailleurs, les cours d'appel jugèrent que la suppression du régime spécial et son assimilation au régime général, n'a pas conduit à une refonte équitable du système des pensions, mais à l'apparition de nouvelles discriminations dès lors que le nouveau mode de calcul ne tient pas compte des devoirs et des obligations spécifiques qui incombent au personnel auxiliaire de la justice.

28. Dans 35 litiges, parmi lesquels ceux impliquant les requérantes, les cours d'appel de Cluj Napoca, Brașov, București, Ploiești et Târgu-Mureș ont rejeté le même type d'actions, jugeant que le changement du mode de calcul relevait de la marge d'appréciation du pouvoir législatif et que la réduction qui en a découlé n'était pas disproportionnée.

#### **c) La position de la Haute Cour de cassation et de Justice**

29. Après avoir constaté l'existence d'une jurisprudence divergente concernant l'application de la loi n° 119/2010, le procureur général et plusieurs cours d'appel formèrent un pourvoi dans l'intérêt de la loi et demandèrent à la Haute Cour de cassation de Justice de prononcer une décision par laquelle il fut assuré une interprétation et une application unitaire de la loi.

30. Par un arrêt du 12 décembre 2011, la Haute Cour rejeta le pourvoi. Après avoir noté que ces divergences avaient comme source les conclusions différentes auxquelles les juridictions internes étaient parvenues dans le cadre du contrôle de la proportionnalité de la diminution des pensions, elle

jugea qu'il était impossible d'imposer, par le biais d'une interprétation généralement valable, une pratique judiciaire unitaire en la matière.

31. Elle estima que, dès lors que les juridictions internes se fondaient sur la Convention et sur la jurisprudence de la Cour, elles devaient appliquer dans chaque cas concret le test de la proportionnalité requis par l'article 1 du Protocole n° 1 et en tirer les conséquences qui s'imposaient, à savoir, valider la nouvelle pension réduite ou maintenir l'ancienne pension.

## GRIEFS

32. Invoquant les articles 6 et 14 de la Convention, les requérantes se plaignent d'une atteinte au principe de la sécurité juridique en raison de la jurisprudence contradictoire des cours d'appel qui ont accueilli des actions similaires, permettant ainsi à des personnes se trouvant dans une situation identique à la leur de bénéficier des anciennes pensions.

33. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 14 de la Convention, elles allèguent que la réforme des régimes de pension a porté atteinte à leur droit au respect des biens, en les privant de la pension établie au moment de leur départ à la retraite, alors que d'autres catégories sociales, comme, par exemple, les anciens membres des forces de l'ordre, bénéficient toujours d'un mode de calcul plus favorable.

## EN DROIT

### A. Jonction des affaires

34. La Cour constate que les requêtes enregistrées sous les n<sup>os</sup> 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/11 et 45588/11 sont similaires en ce qui concerne les griefs soulevés et les problèmes de fond qu'elles posent. En conséquence, elle juge approprié de les joindre en application de l'article 42 § 1 de son règlement.

### B. Sur les griefs tirés des articles 6 et 14 de la Convention

35. Les requérantes allèguent la violation des articles 6 et 14 de la Convention en raison de la jurisprudence contradictoire des cours d'appel qui aurait porté atteinte au principe de la sécurité juridique et aurait créé une discrimination par rapport à d'autres personnes se trouvant dans une situation analogue.

36. En l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ces griefs et juge nécessaire de les communiquer au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 3 b) de son règlement.

### **C. Sur les griefs tirés de l'article 1 du Protocole n° 1, combiné avec l'article 14 de la Convention**

37. Les requérantes affirment que la diminution de leurs pensions a enfreint leur droit au respect des biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 et a entraîné une discrimination, contraire à l'article 14, par rapport à d'autres retraités qui bénéficient toujours d'un mode de calcul des pensions plus favorable.

38. L'article 1 du Protocole n° 1 est ainsi libellé :

« 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.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

39. L'article 14 de la Convention énonce :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

40. La Cour rappelle que si l'article 1 du Protocole n° 1 garantit le versement de prestations sociales à des personnes ayant payé des contributions à une caisse d'assurance, il ne saurait être interprété comme donnant droit à une pension d'un montant déterminé (voir notamment *Skorkiewicz c. Pologne* (déc.), n° 39860/98, 1<sup>er</sup> juin 1999, *Jankovic c. Croatie* (déc.), n° 43440/98, CEDH 2000-X, *Kuna c. Allemagne*, (déc.), n° 52449/99, CEDH-2001, *Blanco Callejas c. Espagne* (déc.), n° 64100/00, 18 juin 2002 et *Maggio et autres c. Italie*, n<sup>os</sup> 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 et 56001/08, § 55, 31 mai 2011).

41. La Cour rappelle également que les Etats parties à la Convention jouissent d'une marge d'appréciation assez ample lorsqu'il s'agit de réglementer leur politique sociale. L'adoption des lois pour établir l'équilibre entre les dépenses et les recettes de l'Etat impliquant d'ordinaire un examen de questions politiques, économiques et sociales, la Cour considère que les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées pour choisir les moyens les plus appropriés pour parvenir à cette fin et elle respecte leurs choix, sauf s'ils se révèlent manifestement dépourvus de base

raisonnable (*Jankovic*, précité ; *Kuna*, précité et *Mihaieş et Senteş c. Roumanie*, (déc.), n<sup>os</sup> 44232/11 et 44605/11, 6 décembre 2011).

42. En l'espèce, la Cour note que la réforme des régimes de pension reposait sur des raisons objectives avancées lors de l'adoption de la loi n<sup>o</sup> 119/2010, à savoir le contexte économique actuel et la correction des inégalités existantes entre les divers régimes de pension (voir paragraphe 18 ci-dessus).

43. Elle note également que la pension qui était due aux requérantes en vertu des cotisations versées pendant les années de service n'a nullement été affectée par la réforme et qu'elles ont uniquement perdu le complément de pension qui était pris en charge intégralement par le budget de l'Etat et qui représentait un avantage dont elles avaient précédemment bénéficié en leur qualité de personnel auxiliaire de la justice.

44. A cet égard, la Cour considère que la diminution des pensions des requérantes, bien que substantielle, constituait une façon d'intégrer ces pensions dans le régime général de pension prévu par la loi n<sup>o</sup> 19/2000 afin d'atteindre l'équilibre budgétaire et de corriger les disparités existantes entre les divers régimes. A l'instar de la Cour constitutionnelle, la Cour estime que ces motifs ne sauraient passer pour déraisonnables ou disproportionnés.

45. La Cour tient également compte du fait que la réforme des régimes de pension n'a pas eu d'effet rétroactif et n'a pas porté atteinte aux droits à des prestations sociales acquis en vertu des cotisations versées durant les années de service.

46. S'agissant de la différence de traitement par rapport à d'autres catégories de retraités, la Cour rappelle qu'une distinction est discriminatoire, au sens de l'article 14 de la Convention, si elle manque de justification objective et raisonnable.

47. En l'espèce, la Cour estime que le fait que les anciens membres des forces de l'ordre bénéficient toujours d'un mode de calcul des pensions plus favorable relève lui aussi de la marge d'appréciation de l'Etat. En tout état de cause, il convient d'observer que cette différence n'est pas dépourvue de justification et que la Cour constitutionnelle a conclu que la nature de leur profession constituait la raison de l'octroi de certains privilèges.

48. Au vu de ces éléments, la Cour considère que les mesures critiquées par les requérantes ne leur ont pas fait supporter une charge disproportionnée et excessive incompatible avec le droit au respect des biens et ne les ont pas indûment discriminées par rapport à d'autres retraités.

49. Il s'ensuit que les requêtes doivent être rejetées en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

*Décide* de joindre les requêtes ;

*Ajourne* l'examen du grief des requérantes tiré des articles 6 et 14 de la Convention ;

*Déclare* les requêtes irrecevables pour le surplus.

Marialena Tsirli  
Greffière adjointe

Josep Casadevall  
Président

## Liste des requêtes :

1. 45312/11 FRIMU v. Romania
2. 45581/11 TIMAR v. Romania
3. 45583/11 TANKO v. Romania
4. 45587/11 MOLNAR v. Romania
5. 45588/11 GHEȚU v. Romania