

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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requêtes n°s 55586/20 et 58485/21
Marin-Claudiu BIBIRIȚĂ contre la Roumanie
et Raluca MARGA contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 27 juin 2023 en un comité composé de :

Faris Vehabović, *président*,
Iulia Antoanella Motoc,
Branko Lubarda*, juges*,

et de Crina Kaufman, *greffière adjointe de section f.f.*,

Vu les requêtes dirigées contre la Roumanie et dont la Cour a été saisie en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») par les requérants, M. Marin-Claudiu Bibiriţă et Mme Raluca Marga, dont les renseignements personnels figurent dans le tableau joint en annexe (« les requérants »), aux dates qui y sont indiquées,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. Les présentes requêtes concernent certaines allocations journalières liées à des missions à l'étranger, que le requérant, militaire, et la requérante, policière, prétendaient se voir verser par l'État roumain, principalement sur la base d'une décision du Gouvernement de 2004, qui n'avait pas été publiée, en complément à leurs salaires versés par l'État roumain et aux indemnités versées par l'Organisation des Nations Unies (« ONU » ci-après). D'après les requérants, d'autres personnes se trouvant dans des situations similaires avaient obtenu gain de cause en justice, s'étant vu allouer les allocations en question, alors que les actions en justice formées par les requérants avaient échoué, en partie pour ce qui est du requérant et entièrement pour ce qui est de la requérante.

2. Le requérant, militaire de son état, fut détaché du 1er juillet 2014 au 15 juillet 2015 dans le cadre d'une mission de l'ONU en Afghanistan, en tant que conseiller militaire principal adjoint (*Deputy Senior Military Advisor*),

puis, du 18 décembre 2016 au 22 décembre 2017, en tant que conseiller militaire principal (*Senior Military Advisor*).

3. La requérante, policière de son état, fut envoyée du 19 novembre 2009 au 21 novembre 2011 et du 11 juillet 2014 au 11 juillet 2016 par l'Inspection générale de la Police roumaine (*Inspectoratul General al Poliţiei Române* – ci-après « IGPR ») dans le cadre d'une mission de l'ONU de maintien de la paix en Haïti.

4. Les requérants perçurent tout au long de leurs missions : (i) le salaire mensuel de base et les primes afférentes payées par l'État roumain et (ii) l'indemnité de subsistance (*Mission Subsistance Allowance*) payée par l'ONU, pour subvenir aux frais courants, dont le logement, les repas et l'usure de l'équipement individuel. Le montant de cette indemnité s'éleva, selon le requérant, à 79 et 108 dollars américains (USD) respectivement par jour.

5. Les droits pécuniaires du personnel envoyé à l'étranger par l'État étaient régis par plusieurs actes normatifs. La décision du Gouvernement n° 1086/2004 sur les allocations spécifiques versées au profit du personnel participant à des missions à l'étranger (*Hotărârea Guvernului nr. 1.086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice şi a drepturilor de diurnă, cazare şi hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român*), non publiée au Journal officiel, avait été communiquée aux directions de police, les personnes intéressées pouvant consulter ledit document sous prise de signature. Cette décision prévoyait le droit du personnel envoyé à l'étranger de bénéficier des indemnités journalières, payées par l'État roumain en plus du salaire mensuel.

6. Se fondant sur la décision du Gouvernement n° 1086/2004, chacun des requérants entama séparément une action en justice.

7. Le requérant assigna en justice le ministère de la Défense (*Ministerul Apărării Naţionale*), réclamant le paiement d'allocations journalières d'un montant de 90 euros (EUR) par jour (soit 45 EUR, augmentés de 100 % au motif qu'il avait été en mission sur un théâtre actif d'opérations militaires), ainsi que d'une indemnité journalière de 1 EUR pour garder le contact avec sa famille, pour toute la durée des deux missions qu'il avait effectuées à l'étranger, à savoir du 1er juillet 2014 au 15 juillet 2015, et du 18 décembre 2016 au 22 décembre 2017.

8. Par un jugement du 17 avril 2019, le tribunal départemental de Bucarest rejeta son action, en partie pour cause de prescription extinctive, pour ce qui est de la période du 1er juillet 2014 au 3 avril 2015, et en partie comme mal fondée. Au sujet de la prescription, le tribunal départemental considéra que le requérant aurait dû connaître l'existence de ses droits découlant de la décision du Gouvernement n° 1086/2004 au plus tard le 27 juillet 2015, date de publication au Journal officiel de la décision du Gouvernement n° 582/2015, puisque cette dernière contenait une référence à la décision du Gouvernement n° 1086/2004.

9. Le requérant se pourvut en recours contre ce jugement. Par un arrêt du 21 juillet 2020, la cour d'appel de Bucarest accueillit en partie ce pourvoi. La cour d'appel confirma le jugement du tribunal départemental pour ce qui est de la prescription extinctive de son droit à obtenir les allocations pour la période du 1er juillet 2014 au 3 avril 2015. En revanche, la cour d'appel fit droit à la demande du requérant pour ce qui est des périodes postérieures à cette date. Elle ordonna donc au ministère de la Défense de lui verser les indemnités journalières prévues par les articles 1 et 3 de la décision du Gouvernement nº 1086/2004 pour ce qui était du restant de la durée de ses missions à l'étranger, à savoir du 4 avril au 15 juillet 2015 et du 18 décembre 2016 au 22 décembre 2017. Le montant total devait être majoré du taux d'intérêt légal calculé à partir de l'échéance du paiement de chaque montant jusqu'à son paiement dans sa totalité.

10. Début 2020, la requérante assigna en justice l'IGPR, réclamant le paiement d'allocations journalières d'un montant de 45 EUR par jour, ainsi que d'une indemnité journalière de 1 EUR pour garder le contact avec sa famille, pour toute la durée des deux missions qu'elle avait effectuées à l'étranger. La requérante invoqua la décision du Gouvernement nº 1086/2004, en soutenant avoir pris connaissance de l'existence de cette réglementation en novembre 2019 grâce à des articles de presse.

11. Par un jugement du 2 novembre 2020, le tribunal départemental de Timiş rejeta l'action pour cause de prescription, au motif que la requérante aurait dû connaître l'existence de l'acte normatif invoqué au plus tard le 27 juillet 2015, date de publication au Journal officiel de la décision du Gouvernement nº 582/2015, puisque cette dernière contenait une référence à la décision du Gouvernement nº 1086/2004.

12. À la suite d'un pourvoi formé par la requérante, par un arrêt du 11 mai 2021, mis au net le 25 mai 2021, la cour d'appel de Timişoara confirma le jugement rendu en première instance.

13. Étant donné que dans la pratique des juridictions nationales plusieurs tendances semblaient s'être développées à l'époque où les deux présentes affaires avaient été décidées par les tribunaux, la Haute Cour de Cassation et de Justice (« HCCJ » ci-après) fut saisie au sujet des questions de droit à l'origine des présentes affaires, d'une question préjudicielle d'interprétation (*sesizare pentru dezlegarea unor chestiuni de drept*) et d'un recours dans l'intérêt de la loi (*recurs în interesul legii*), pour ce qui était en particulier de la question de la prescription, pertinente en l'espèce.

14. Dans son arrêt nº 18 du 29 mars 2021, la HCCJ rejeta comme irrecevable sans examen au fond (*inadmisibil*) la question préjudicielle concernant la manière dont il fallait établir la date à partir de laquelle le délai de prescription commençait à courir pour les personnes dans la situation des requérants, qui prétendaient ne pas avoir eu connaissance de la décision du Gouvernement nº 1086/2004, étant donné que sa publication au Journal officiel faisait défaut. S'agissant de l'article 2523 du Code civil, qui prévoyait

que la prescription extinctive commençait à courir à la date à laquelle le titulaire du droit à l'action avait connu ou, selon les circonstances, aurait dû connaître, la naissance de ce droit (*Prescripţia începe să curgă de la data când titularul dreptului la acţiune a cunoscut sau, după împrejurări, trebuia să cunoască naşterea lui.*), la HCCJ considéra qu'il ne s'agissait pas d'une norme ambiguë dont l'interprétation devait s'imposer par le biais de la question préjudicielle, mais d'une appréciation de circonstances de faits complexes, qui devrait être réalisée par les tribunaux saisis des litiges au cas par cas.

15. Dans son arrêt n° 10 du 21 mars 2022, la HCCJ déclara aussi comme irrecevable sans examen au fond tout recours dans l'intérêt de la loi portant sur une question similaire à celle décrite au paragraphe 14 ci-dessus, pour des raisons analogues à celles retenues dans l'arrêt n° 18 du 29 mars 2021.

16. En outre, par un arrêt n° 38 du 7 juin 2021, la HCCJ déclara irrecevable sans examen au fond tout recours dans l'intérêt de la loi concernant l'interprétation des articles 1 (1) et 3 de la décision du Gouvernement n° 1086/2004. Par conséquent, la question de savoir si les allocations réclamées en l'occurrence étaient dues sans condition ou, au contraire, elles étaient dues seulement en l'absence de paiement d'allocations similaires par une organisation internationale sous l'égide de laquelle les missions à l'étranger s'étaient déroulées, ne fut pas tranchée.

17. Invoquant les articles 6 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 à la Convention pris seuls et combinés avec l'article 14 de la Convention et avec l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, le requérant se plaint (i) que son action avait été rejetée en partie pour cause de prescription, pour ce qui était de la période du 1er juillet 2014 au 3 avril 2015, et (ii) qu'il n'avait obtenu en justice que la moitié du montant réclamé, à savoir 45 EUR au lieu de 90 EUR, contrairement à d'autres de ses collègues se trouvant dans une situation similaire. La requérante se plaint d'avoir été déboutée de son action en justice pour cause de prescription, alors que, selon elle, pour d'autres personnes se trouvant dans des situations similaires, y compris son époux, également policier et ayant effectué des missions à l'étranger, les tribunaux avaient considéré que la prescription du droit à l'action n'opérait pas si l'intéressé n'avait pas eu effectivement accès à la décision du Gouvernement n° 1086/2004.

APPRÉCIATION DE LA COUR

18. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge approprié de les examiner conjointement en une seule décision.

I. GRIEFS CONCERNANT L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION PRIS SEUL ET COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

19. La Cour note que les requérants se plaignent de l'échec total, pour la requérante, ou partiel, pour ce qui est du requérant, de leurs actions en justice pour cause de prescription extinctive, alléguant qu'une pratique judiciaire divergente s'est développée à ce sujet.

20. De plus, le requérant se plaint aussi au sujet du montant de l'indemnité octroyée par la cour d'appel, qui n'aurait représenté que la moitié de ses prétentions, alléguant qu'une pratique judiciaire divergente se serait développée également à ce sujet.

21. La Cour renvoie aux principes généraux relatifs au droit à un procès équitable, notamment s'agissant du respect du principe de la sécurité juridique, tels que résumés dans l'arrêt *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* ([GC], n° 76943/11, § 116, 29 novembre 2016) et plus récemment dans sa décision *Petrescu et autres c. Roumanie* ((déc.), n°s 31390/18 et 9 autres, § 55, 7 mars 2023). Comme la Cour l'a déjà indiqué, l'éventualité de divergences de jurisprudence est naturellement inhérente à tout système judiciaire reposant sur un ensemble de juridictions du fond ayant autorité sur leur ressort territorial. De telles divergences peuvent également apparaître au sein d'une même juridiction. Cela en soi ne saurait être jugé comme contraire à la Convention (voir *Nejdet Şahin et Perihan Şahin c. Turquie* [GC], n° 13279/05, § 51, 20 octobre 2011, et *Albu et autres c. Roumanie*, n°s 34796/09 et 63 autres, § 34, 10 mai 2012).

22. La Cour rappelle enfin qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir *Nejdet Şahin et Perihan Şahin*, précité, §§ 49-50).

23. En l'espèce, la Cour note que les cours d'appel étaient appelées à décider en dernière instance sur les litiges des requérants. Selon les requérants, une pratique judiciaire divergente s'est développée, dans le sens qu'une partie des juridictions nationales donnait raison à des plaignants se trouvant dans la situation des requérants, considérant que la prescription extinctive n'opérait pas car les requérants n'avaient pas connu l'existence de la décision du Gouvernement n° 1086/2004, alors que l'autre partie des juridictions nationales avait une approche opposée, en déboutant les requérants de leurs prétentions, pour cause de prescription extinctive. Or, à cet égard, la Cour observe que le mécanisme décrit dans la récente décision *Petrescu et autres* (décision précitée, §§ 57-63) a été enclenché et qu'il a abouti à plusieurs arrêts de la HCCJ qui, contrairement à l'affaire précitée, a refusé de trancher sur le fond tant le recours préjudiciel, que le recours dans l'intérêt de la loi, au motif qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'une question de droit dont l'interprétation divergeait, mais de l'application au cas par cas des normes du Code civil concernant la prescription, application qui

dépendait des appréciations complexes de nature factuelle propres à chaque cas d'espèce (voir les paragraphes 14-15 ci-dessus).

24. Agissant dans les limites de ses compétences, la Cour n'est pas en mesure de remettre en question cette conclusion de la HCCJ selon laquelle le problème juridique en l'espèce ne relèverait pas d'une pratique judiciaire divergente, mais de l'application par les tribunaux d'une norme juridique claire à des circonstances factuelles différentes (*Neghea et autres c. Roumanie* (déc.), n°s 28699/09 et 6 autres, §§ 22-23, 11 septembre 2012, et *Uçar c. Turquie* (déc.), n° 12960/05, 29 septembre 2009).

25. S'agissant du grief propre au requérant concernant le montant de l'indemnité octroyée par la cour d'appel, qui n'aurait représenté que la moitié de ses prétentions, alors qu'une pratique judiciaire divergente se serait développée également à ce sujet, la Cour note que le requérant n'a pas démontré qu'il existait dans la jurisprudence des juridictions internes « des divergences profondes et persistantes », et que les mécanismes visant à la suppression de ces incohérences existant dans le droit interne n'avaient pas été efficacement appliqués (*Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres*, précité, § 116).

26. Enfin, la Cour note que les requérants ont chacun bénéficié d'une procédure contradictoire, dans laquelle ils ont pu présenter des preuves, et que leurs arguments ont été examinés par les juridictions internes. Aux yeux de la Cour, les conclusions de ces juridictions et leur interprétation du droit interne pertinent ne sauraient passer pour arbitraires, manifestement mal fondées ou déraisonnables (*Petrescu et autres,* décision précitée, § 62).

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.

II. SUR LE RESTANT DES GRIEFS

27. La Cour constate, au vu de l'ensemble des éléments en sa possession, et pour autant que les faits litigieux relèvent de sa compétence, que ces griefs (paragraphe 17 ci-dessus) soit ne satisfont pas aux critères de recevabilité énoncés aux articles 34 et 35 de la Convention, soit ne font apparaître aucune apparence de violation des droits et libertés consacrés par la Convention ou ses protocoles (*Petrescu et autres,* décision précitée, §§ 68-74).

Il s'ensuit que les requêtes doivent être rejetées en application de l'article 35 § 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 7 septembre 2023.

Crina Kaufman Greffière adjointe f.f.	Faris Vehabović Président

ANNEXE
Liste des requêtes

No.	Requête Nº	Nom de l'affaire	Introduite le	Requérant Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Représenté par
1.	55586/20	Bibiriță c. Roumanie	07/12/2020	**Marin-Claudiu BIBIRIȚĂ** 1970 Bucarest roumaine	Iulia Monica DUMITRU
2.	58485/21	Marga c. Roumanie	19/11/2021	**Raluca MARGA** 1976 Satu Mare roumaine	Beatrice STOICA