

ROMÂNIA



ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Către

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

Dosar nr. 4848A/2025

Ședința din data de 11 februarie 2026

În temeiul art. 267 TFUE, Înalta Curte de Casație și Justiție, reprezentată prin președinte judecător Lia Savonea, formulează prezenta

CERERE

privind sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară (art. 267 TFUE)

1. Obiect și actul de sesizare a Curții Constituționale

Prin Hotărârea nr. 5 din 5 decembrie 2025, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiile Unite, a sesizat Curtea Constituțională cu obiecția de neconstituționalitate privind „Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu (PL-x nr. 522/2025”.

Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 11 alin. (1) lit. a) și art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 13780/5 decembrie 2025 și constituie obiectul dosarului Curții Constituționale nr. 4848A/2025.

2. Chestiune prealabilă: Admisibilitatea trimiterii preliminare în controlul de constituționalitate *a priori*

Procedura trimiterii preliminare presupune, conform art. 267 TFUE, că întrebarea de drept UE este ridicată într-o cauză *pendinte* în fața unei instanțe naționale. Curtea de Justiție a UE (CJUE) a subliniat constant că nu i se poate solicita să emită opinii consultative în abstract, în absența unui cadru litigios real.

Rolul său este să asiste la înfăptuirea justiției, nu de a acorda avize pe probleme ipotetice sau artificiale.

Existența unui caz pendinte real: delimitarea față de ipoteza *Foglia v. Novello*

Cerința unei cauze *pendinte* implică existența unei proceduri jurisdicționale autentice, chiar dacă nu neapărat un litigiu clasic civil sau penal. În hotărârea *Foglia v. Novello* (cauzele conexe C-104/79 și C-244/80), CJUE a refuzat să răspundă întrebărilor preliminare deoarece litigiul național era considerat artificial: părțile au dedus judecății un conflict contractual fictiv doar pentru a obține un răspuns abstract de la Curte. CJUE a subliniat atunci că nu poate fi transformată într-un organ consultativ; întrebarea preliminară trebuie să fie pertinentă pentru soluționarea unui diferend autentic, nu rezultatul unei construcții procesuale artificiale.

Limita trasată de jurisprudența *Foglia* este însă una strictă: inadmisibilitatea intervine doar dacă este evident că procedura națională este fictivă sau ipotetică. În speța de față, sesizarea Curții Constituționale de către Înalta Curte de Casație și Justiție nu poate fi asimilată situației *Foglia*. Procedura de control de constituționalitate este prevăzută de Constituție, declanșată de un titular legitim, și obligă Curtea Constituțională să se pronunțe printr-o decizie definitivă și obligatorie. Nu există niciun artificiu procesual: conflictul normativ supus analizei este real, iar soluția Curții Constituționale va produce efecte juridice concrete *erga omnes*. Prin urmare, premisa unei cauze *pendinte* veritabile este îndeplinită.

Necesitatea interpretării dreptului UE pentru soluționarea cauzei (*principiul Cartesio*)

CJUE a statuat constant că o întrebare preliminară este admisibilă dacă interpretarea dreptului UE solicitată este necesară instanței de trimitere pentru a pronunța soluția în cauză. În cauza *Cartesio* (C-210/06), Curtea a reafirmat că instanța națională are competența de a aprecia necesitatea întrebării și de a stabili contextul factual și normativ al acesteia. Intervenția CJUE este justificată doar dacă este evident că problema de drept UE nu are legătură cu cauza principală (adică întrebarea este vădit irelevantă pentru litigiul pendinte). Altfel spus, există o **prezumție de relevanță** a întrebărilor preliminare: Curtea nu va verifica oportunitatea adresării unei întrebări, ci doar existența unei legături reale cu litigiul.

În aplicarea acestor principii în cazul controlului de constituționalitate *a priori*, trebuie să se afirme, mai întâi, că interpretarea dreptului UE este în mod evident necesară. Curtea Constituțională trebuie să verifice dacă norma supusă controlului respectă obligațiile ce decurg din dreptul UE – inclusiv principiul supremației/priorității dreptului UE și exigențele statului de drept. Astfel,

întrebarea preliminară adresată CJUE **nu este una teoretică sau autonomă**, ci **instrumentală** soluției constituționale: răspunsul CJUE va ghida Curtea Constituțională în a decide constituționalitatea normei în raport cu dreptul UE.

Un exemplu elocvent îl oferă cauza *Melloni* (C-399/11). În acel caz, Curtea Constituțională a Spaniei (Tribunal Constitucional) a formulat o trimitere preliminară în cadrul unui recurs de *amparo* (procedură constituțională specială) pentru a clarifica nivelul de protecție a drepturilor fundamentale. CJUE a acceptat *in integrum* întrebarea și a subliniat expres că cererea este admisibilă, deoarece interpretarea dreptului UE era necesară instanței constituționale pentru a decide dacă poate aplica un standard național mai înalt de protecție. Prin analogie, și în speța de față interpretarea dreptului UE este esențială pentru raționamentul Curții Constituționale, ceea ce susține admisibilitatea întrebării preliminare.

Prezumția de relevanță și caracterul excepțional al refuzului de a răspunde

Jurisprudența a consacrat o **presumție de relevanță** a întrebărilor preliminare formulate de instanțele naționale. CJUE a reiterat că nu e de competența sa să cenzureze dacă întrebarea formulată este „cea mai utilă” sau „perfect formulată” pentru cauza principală, ci doar să verifice dacă nu cumva solicitarea este vădit lipsită de legătură cu litigiul. În *Cartesio*, Curtea a subliniat că va refuza să răspundă doar în situații cu totul excepționale, când caracterul ipotetic sau irelevant al întrebării rezultă în mod evident din actul de sesizare. Or, în cazul de față, instanța de trimitere își motivează clar solicitarea și explică de ce interpretarea dreptului UE este relevantă pentru analiza de constituționalitate. Această atitudine de **deferentă** față de instanțele naționale explică de ce CJUE a respins extrem de rar trimiteri preliminare pe motivul lipsei unui litigiu real, *Foglia* rămânând un exemplu izolat și atipic, din primii ani ai mecanismului preliminar.

Curtea Constituțională – instanță în sensul art. 267 TFUE

O altă condiție pentru admisibilitate este ca organul de trimitere să fie o „**instanță**” **națională** în sensul autonom al art. 267 TFUE. CJUE a dezvoltat criterii funcționale pentru a stabili dacă un organism este *instanță*:

- **Instituire prin lege** și caracter permanent;
- **Independență** față de executiv și imparțialitate;
- **Competență jurisdicțională** – adică aplicarea normelor de drept într-o procedură contencioasă sau necontencioasă care se finalizează cu o decizie obligatorie.

Curtea Constituțională, deși are proceduri speciale (control abstract, sesizare de către autorități), **împlinește aceste criterii**. În *Cartesio*, CJUE a clarificat că absența unor părți cu interese adverse sau caracterul necontencios al procedurii

nu sunt decisive, atâta timp cât organul se pronunță printr-o soluție juridică definitivă. Această abordare largă a permis CJUE să accepte trimiteri preliminare de la instanțe neconvenționale, inclusiv curți constituționale.

În cauza *Test-Achats* (C-236/09), trimiterea a provenit de la Curtea Constituțională a Belgiei în cadrul unui control abstract de constituționalitate al unei legi privind asigurările. CJUE nu a contestat calitatea de instanță a Curții Constituționale belgiene. Dimpotrivă, a analizat fondul întrebării și chiar a invalidat o dispoziție dintr-o directivă UE în răspunsul său. Acest precedent arată clar că simplul fapt că o curte constituțională judecă în abstract nu o împiedică să fie considerată instanță de trimitere.

Controlul abstract de constituționalitate și admisibilitatea trimiterii preliminare

Jurisprudența demonstrează că **natura abstractă a controlului de constituționalitate nu îl face incompatibil *per se* cu art. 267 TFUE**. Ceea ce contează este existența unei proceduri jurisdicționale reale și necesitatea interpretării dreptului UE pentru soluția ce urmează a fi dată.

- În *Test-Achats*, deși legea atacată **nu fusese încă aplicată** și controlul era unul abstract (*a priori*), exista un **cadru procedural veritabil** (sesizarea Curții Constituționale de către reclamanti și opoziția guvernului în cauză). CJUE a considerat trimiterea admisibilă, implicit recunoscând că și un conflict normativ potențial poate genera un diferend suficient de concret atâta timp cât decizia va avea efecte juridice (anularea legii, de pildă). Rezultatul a fost un dialog judiciar efectiv, CJUE oferind un răspuns care a influențat soluția națională (anularea dispoziției neconforme din legea belgiană privind asigurările).
- Similar, în *Gauweiler* (C-62/14), întrebările au provenit dintr-un control de constituționalitate inițiat de membri ai legislativului german cu privire la un program al Băncii Central Europene (tranzacțiilor monetare definitive de pe piețele secundare ale obligațiunilor guvernamentale din cadrul Eurosistemului). CJUE a acceptat trimiterea și a subliniat importanța dialogului cu instanțele constituționale mai ales în chestiuni cu impact sistemic asupra Uniunii. Chiar dacă procedura din fața Curții Constituționale Germane (Bundesverfassungsgericht) era tot una abstractă (control de norme, nu litigiu clasic), existau interese juridice contrare (reclamanti vs. Bundestag/BCE) și o decizie națională cu efecte obligatorii ulterioare.

Prin urmare, atât timp cât curtea constituțională urmează să pronunțe o decizie juridică ce poate modifica ordinea normativă (de exemplu, prin anularea unei legi sau declararea sa ca neaplicabilă) și are nevoie de interpretarea dreptului UE pentru a verifica conformitatea acelei legi, trimiterea preliminară este admisibilă.

Tendințe recente în jurisprudența CJUE de flexibilizare și dialog judiciar consolidat

Evoluția jurisprudenței CJUE indică o deschidere crescândă a acestui for față de probleme ridicate pe calea preliminară chiar dacă acestea au o pronunțată dimensiune constituțională sau politică. Cauze precum *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, privind independența justiției și reducerile salariale), *LM* (C-216/18, privind mandatul european de arestare în contextul statului de drept din Polonia) sau *A.K.* (C-585/18, privind independența instanței supreme poloneze) demonstrează că CJUE nu evită întrebările sensibile legate de statul de drept și arhitectura constituțională a statelor membre. Dimpotrivă, Curtea pare dispusă să se angajeze într-un veritabil dialog constituțional, oferind lămuriri chiar și atunci când întrebările provin din contexte naționale atipice sau dificile.

Un aspect important este și *doctrina Dzodzi* (cauzele conexe C-297/88 și C-197/89), conform căreia CJUE poate interpreta dreptul UE chiar și într-o situație aparent pur internă pentru statul membru, dacă instanța națională cere aceasta spre a asigura aplicarea ulterioară uniformă a normelor (de exemplu, când dreptul intern face trimitere la noțiuni sau reglementări unionale). Prin analogie, faptul că legea supusă controlului constituțional *a priori* nu a produs încă efecte concrete nu goleşte de conținut cauza – decizia ce va fi pronunțată de Curtea Constituțională va determina dacă acea lege se va aplica sau nu pe viitor, așa încât disputa are o miză reală și actuală.

Concluzie

În lumina argumentelor de mai sus și a jurisprudenței invocate, trimiterea preliminară formulată în contextul controlului de constituționalitate *a priori* ar trebui considerată admisibilă.

Există un **caz pendinte autentic** în fața Curții Constituționale (procedură jurisdicțională prevăzută de lege, cu părți și efecte juridice concrete), nefiind vorba de o întrebare ipotetică sau artificiu litigios de tip *Foglia*.

Interpretarea dreptului UE este necesară pentru soluția de control de constituționalitate – instanța de trimitere a motivat relevanța întrebării în contextul obligațiilor europene ale statului.

Curtea Constituțională **îndeplinește criteriile de „instanță” ale art. 267 TFUE**, iar CJUE a acceptat în precedent trimiteri de la instanțe constituționale în proceduri similare.

Nu se aplică nicio cauză evidentă de inadmisibilitate: întrebarea nu este vădit irelevantă, nici în afara competenței, iar prezumția de relevanță rămâne neatinsă.

Prin urmare, în mod firesc, o asemenea trimitere preliminară reprezintă expresia normală a dialogului judiciar dintre CJUE și instanțele constituționale ale statelor membre, consolidând supremația dreptului UE și cooperarea loială în materie de constituționalitate europeană.

3. Necesitatea răspunsului CJUE pentru soluția CCR

Obiecția de neconstituționalitate dedusă judecății Curții Constituționale în dosarul nr. 4848A/2025 privește un act normativ cu vocație generală, susceptibil să producă efecte juridice asupra unui corp profesional definit și, prin natura sa, să angajeze exigențe de ordin constituțional privind securitatea juridică, egalitatea în drepturi, neretroactivitatea legii civile, protecția încrederii legitime și garanțiile inerente independenței justiției. În același timp, prin prisma art. 148 din Constituție și a obligației constituționale de asigurare a îndeplinirii obligațiilor rezultate din actul aderării și din dreptul Uniunii, examinarea constituționalității Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu (PL-x nr. 522/2025)” nu poate fi disociată de determinarea exactă a incidenței și a conținutului normelor de drept al Uniunii relevante în materie.

În mod determinant, soluția pe care CCR este chemată să o pronunțe depinde de clarificarea prealabilă a unor chestiuni de drept al Uniunii care, în lipsa unei interpretări a Curții de Justiție, rămân în mod rezonabil controversate, atât sub aspectul sferei de aplicare, cât și sub aspectul standardului material de control. Or, potrivit unei jurisprudențe constante a CJUE, orice instanță națională care constată că soluționarea litigiului cu care este sesizată presupune interpretarea sau aprecierea validității unor dispoziții de drept al Uniunii are facultatea, iar uneori obligația, de a sesiza Curtea cu o cerere de decizie preliminară. Astfel, pentru a stabili cadrul juridic aplicabil și, ulterior, pentru a realiza testul de constituționalitate într-o manieră compatibilă cu art. 148 din Constituție, este necesar a se lămuri, în mod prealabil compatibilitatea reformei în discuție cu dreptul UE. Mai precis:

- (i) Potrivit unei jurisprudențe consacrate și neechivoce a Curții de Justiție, măsurile legislative naționale privind statutul magistraților – inclusiv cele referitoare la remunerație, vârstă de pensionare și regimul pensiilor – intră în domeniul de aplicare al art. 19 alin. (1) al doilea paragraf TUE atunci când sunt de natură să afecteze independența judecătorilor chemați să se pronunțe asupra unor chestiuni legate de aplicarea sau interpretarea dreptului Uniunii (Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pct. 32-37; Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pct. 50-59). Astfel, CCR solicită Curții de Justiție să stabilească dacă o reglementare națională precum cea în cauză, care modifică în mod substanțial condițiile de pensionare ale magistraților – prin majorarea abruptă a vârstei de pensionare,

instituirea unor condiții de vechime considerabil mai restrictive și reducerea semnificativă a cuantumului pensiei de serviciu – este compatibilă cu exigențele art. 19 alin. (1) al doilea paragraf TUE coroborat cu art. 47 din Carta drepturilor fundamentale. Mai mult, se solicită să se stabilească dacă o asemenea intervenție legislativă este de natură să genereze îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la protecția magistraților față de presiuni externe, afectând astfel garanțiile de independență inerente unei protecții jurisdicționale efective.

- (ii) CCR solicită CJUE să precizeze conținutul normativ concret al obligațiilor statului rezultate din dreptul Uniunii în ipoteza în care o asemenea incidență este reținută, inclusiv sub aspectul standardelor europene privind efectivitatea protecției jurisdicționale, independența autorității judecătorești, egalitatea de tratament și proporționalitatea măsurilor care afectează drepturi sau interese legitime. Curtea de Justiție a precizat, în această privință, că aceste garanții de independență și imparțialitate impun existența unor reguli referitoare, printre altele, la remunerație și la pensionare, care să fie de natură să înlăture orice îndoială legitimă în percepția justițiabililor cu privire la impermeabilitatea instanței în cauză față de factori externi și la neutralitatea acestora (Hotărârea din 19 noiembrie 2019, *A.K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme)*, C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctele 121-123).

Aceste clarificări sunt indispensabile întrucât, deși judecătorul național este primul interpret și garant al aplicării dreptului Uniunii în ordinea juridică internă, mecanismul întrebării preliminare prevăzut de art. 267 TFUE a fost conceput tocmai pentru a asigura interpretarea uniformă a dreptului Uniunii și pentru a preveni apariția unor divergențe jurisprudențiale între statele membre (Hotărârea din 22 iunie 2010, *Melki și Abdeli*, C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctul 41). Or, decizia pe care Curtea Constituțională urmează să o pronunțe produce efecte *erga omnes* în temeiul art. 147 din Constituție, ceea ce conferă o importanță deosebită interpretării standardului european incident. În această privință, Curtea de Justiție a statuat în mod constant că instanțele constituționale naționale pot – și, în anumite cazuri, sunt obligate – să adreseze o cerere de decizie preliminară atunci când soluționarea cauzei depinde de interpretarea dreptului Uniunii (Ordonanța din 19 noiembrie 2020, *EL și TP*, C-744/19, EU:C:2020:944, punctul 27).

În plus, caracterul neechivoc (*acte clair*) al interpretării acestor dispoziții primare de drept UE nu poate fi prezumat. Potrivit doctrinei consacrate în Hotărârea din 6 octombrie 1982, *CILFIT*, (C-283/81, EU:C:1982:335, punctele 16-20), o instanță națională ale cărei decizii nu mai pot face obiectul unei căi de atac nu este scutită de obligația de a adresa o întrebare preliminară decât dacă aplicarea corectă a dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu

lasă loc niciunei îndoieli rezonabile cu privire la modul în care trebuie rezolvată chestiunea ridicată. Or, chestiunile ridicate de regimul pensiilor de serviciu, prin complexitatea lor normativă și prin impactul lor potențial asupra unor garanții instituționale, reclamă o examinare care depășește aplicarea mecanică a unor formule generale și necesită o orientare jurisprudențială precisă. Interpretarea trebuie să privească, *exempli gratia*, criteriile de incidență a dreptului Uniunii, metodologia de analiză a eventualelor ingerințe și marja de apreciere a statului în configurarea unor regimuri speciale, atunci când acestea sunt apte să atingă standarde europene protejate.

Necesitatea dezlegării este cu atât mai pregnantă cu cât jurisprudența Curții de Justiție în materia independenței justiției și a statutului magistraților a cunoscut o evoluție considerabilă în ultimii ani, fără ca toate implicațiile sale să fi fost pe deplin cristalizate. Astfel, dacă în cauza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Curtea a examinat măsuri generale de reducere a remunerațiilor în contextul unei politici de austeritate, în cauza *Comisia/Polonia*, (C-619/18, EU:C:2019:531), Curtea a analizat în mod specific impactul măsurilor privind vârsta de pensionare a judecătorilor asupra independenței justiției, reținând că reducerea bruscă a vârstei de pensionare, coroborată cu faptul de a conferi competențe discreționare unei autorități executive, este de natură să dea naștere unor îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la protejarea judecătorilor vizați față de factori externi (punctele 111-118). Totodată, în Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punctele 51-57, Curtea a precizat că exigențele de independență și imparțialitate ale instanțelor presupun existența unor reguli care să guverneze regimul disciplinar, dar și cel patrimonial, incluzând aspecte referitoare la stabilitatea statutară și materială a judecătorilor.

Sub acest aspect, mecanismul întrebării preliminare prevăzut de art. 267 TFUE reprezintă instrumentul juridic adecvat pentru a asigura cooperarea loială între jurisdicții și unitatea de interpretare a dreptului Uniunii, evitând apariția unor soluții divergente cu privire la aceeași normă europeană și garantând că hotărârea Curții Constituționale se întemeiază pe o premisă interpretativă acceptată de CJUE. Astfel cum a subliniat în mod constant Curtea de Justiție, mecanismul trimerii preliminare este „cheia de boltă” a sistemului jurisdicțional instituit de tratate, având drept scop garantarea unității de interpretare a dreptului Uniunii, permițând astfel asigurarea coerenței acestuia, a efectului său deplin și a autonomiei sale (*Avizul 2/13* din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, punctul 176). Mai mult, având în vedere consecințele structurale ale unei decizii de admitere sau de respingere a obiecției, precum și efectele sale *erga omnes*, exigența de rigoare a raționamentului juridic pe care se întemeiază o astfel de hotărâre impune ca standardul european incident să fie determinat anterior deliberării asupra constituționalității.

Prin urmare, răspunsul Curții de Justiție nu are un caracter auxiliar sau pur consultativ, ci constituie o condiție *sine qua non* pentru soluționarea cauzei, întrucât stabilește cadrul de drept al Uniunii pe care Curtea Constituțională este ținută să îl aibă în vedere în aplicarea art. 148 din Constituție și în realizarea controlului de constituționalitate.

4. Expunerea sumară a obiectului și a circumstanțelor normative

4.1. Context legislativ

4.1.1. *Fundamentarea inițiativei legislative*

A. Expunerea de motive identifică drept catalizator principal al intervenției legislative obligațiile asumate de România în cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență, în particular Jalonul 215. Potrivit acestei expuneri de motive, făcând referire la conținutul deciziei numărul 3490 din 28 mai 2025, Comisia Europeană nu ar fi considerat îndeplinită ținta menționată, constatând că mecanismul de impozitare instituit prin Legea nr. 282/2023, ulterior declarat neconstituțional prin Decizia Curții Constituționale nr. 724/2024, nu ar fi realizat întărirea principiului contributivității și nici corectarea inechităților dintre beneficiarii pensiilor de serviciu și cei ai sistemului public de pensii.

B. Inițiatorii enunță în mod explicit că demersul legislativ urmărește „reșezarea sistemului de pensii de serviciu, atât din punct de vedere al apropierii de principiul contributivității, cât și din punct de vedere al respectării principiului echității între toți beneficiarii de pensii plătite din fonduri publice”. Se afirmă, totodată, că „reforma sistemului de pensii printr-un nou cadru legislativ își propune să asigure sustenabilitatea financiară și predictibilitatea sistemului de pensii, în contextul procesului de îmbătrânire a populației, precum și corectarea inechităților”.

Contrar caracterului general al obiectivelor enunțate, dispozițiile normative propuse vizează în mod exclusiv o singură categorie de beneficiari ai pensiilor de serviciu, respectiv magistrații și categoriile asimilate acestora din sistemul justiției. Concret, proiectul modifică:

- Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor;
- Legea nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor;
- Legea nr. 361/2023 privind personalul Curții Constituționale.

Expunerea de motive recunoaște explicit această limitare a sferei de aplicare, precizând că „un prim pas în acest demers [îl constituie] pensiile de serviciu din sistemul justiției”. Cu toate acestea, **nu se indică nicio etapizare sau calendar pentru extinderea reformei la celelalte categorii de beneficiari ai pensiilor de serviciu.**

4.1.2. *Proiectul de act normativ propune modificări substanțiale ale condițiilor de acordare a pensiilor de serviciu pentru magistrați*, incluzând:

- majorarea vârstei de pensionare până la vârsta standard din sistemul public (65 de ani), prin eşalonare până în anul 2041;

- instituirea unei condiții de vechime totală în muncă de minimum 35 de ani, din care cel puțin 25 de ani în funcțiile juridice enumerate;
- reducerea cuantumului pensiei de la 80% la 55% din baza de calcul;
- limitarea cuantumului net la maximum 70% din venitul net avut în ultima lună de activitate; modificarea mecanismului de actualizare a pensiilor; și introducerea posibilității de pensionare anticipată cu penalizare de 2% pentru fiecare an rămas până la vârsta standard.

Secțiunea dedicată impactului financiar asupra bugetului general consolidat (Secțiunea a 4-a) nu conține nicio cuantificare a efectelor preconizate. Tabelul aferent este lăsat integral necompletat, nefiind indicate nici modificările veniturilor bugetare, nici ale cheltuielilor, nici impactul financiar net pentru perioada 2025-2029. De asemenea, nu sunt prezentate calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor, nici analiza cost-beneficiu a reformei propuse.

Deși obiectivele declarate vizează corectarea inechităților între „toți beneficiarii de pensii plătite din fonduri publice”, proiectul de lege nu afectează și lasă nemodificate pensiile de serviciu ale următoarelor categorii: personalul militar și asimilat (Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Telecomunicații Speciale), personalul diplomatic, membrii Curții de Conturi, funcționarii parlamentari, și alte categorii de beneficiari ai pensiilor speciale reglementate prin acte normative distincte.

4.2. Conținutul reformei relevante pentru întrebările UE

A. Noua formulă de calcul și mecanismul de plafonare

Baza de calcul (art. I pct. 1 – modificare art. 211 alin. 1 din Legea nr. 303/2022):

- Pensia de serviciu = 55% din media indemnizațiilor de încadrare brute lunare și a sporurilor pentru care s-au reținut contribuții de asigurări sociale.
- Perioada de referință: ultimele 60 de luni de activitate (dispoziția anterioară prevedea o perioadă de 48 de luni).
- Se exclud din bază: primele, premiile, decontările, restituirile de drepturi aferente altei perioade, diurnele și orice drepturi fără caracter permanent sau pentru care nu s-au reținut contribuții [art. I pct. 5 – modificare art. 211 alin. (4¹)].

Plafonarea cuantumului net - art. I pct. 1:

- Cuantumul net al pensiei de serviciu nu poate depăși 70% din venitul net avut în ultima lună de activitate înainte de data pensionării.
- Plafonul se aplică identic și în cazul pensionării anticipate [art. I pct. 3 – noul art. 211 alin. 3¹].

Comparație cu regimul anterior:

- Quantum anterior: 80% din baza de calcul → Quantum nou teoretic: 55%; quantum real (ca urmare a plafonării pensiei nete): între 44 și 48% din baza de calcul
- Reducere relativă: între 32 și 36%

B. Regimul fiscal (impozitarea)

Abrogarea dispozițiilor privind impozitarea progresivă

- Contextul abrogării: Decizia CCR nr. 724/2024 a declarat neconstituțională impozitarea progresivă instituită prin Legea nr. 282/2023.
- Efectul: Pensiile de serviciu rămân supuse regimului fiscal general aplicabil veniturilor din pensii, fără supraimpozitare specifică a componentei necontributive.

C. Corelarea cu sistemul public de pensii (pensia contributivă)

Alinierea vârstei de pensionare - art. I pct. 1, art. V alin. (5):

- Vârsta standard de pensionare: se preia cea prevăzută de Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii (65 de ani).
- Anterior: vârsta minimă de pensionare era de 47 ani și 4 luni, cu creștere etapizată până la 60 de ani.

Vechimea totală în muncă - art. I pct. 1:

- Condiție nouă: minimum 35 de ani vechime totală în muncă (fără includerea vreunei perioade asimilate), din care: cel puțin 25 de ani realizați exclusiv în funcțiile de magistrat enumerate.
- Comparație: stagiul complet de cotizare în sistemul public este de 35 de ani; în calculul stagiului de cotizare din sistemul public nu intră doar perioadele de vechime efectivă în muncă, ci și perioadele asimilate (facultate, serviciu militar, suspendări pentru incapacitate de muncă etc.).

Mecanismul de actualizare - art. V alin. (6):

- Pentru pensionarii anteriori datei de 1 octombrie 2025: actualizare prin raportare la majorarea indemnizației de încadrare brute.
- Pentru viitorii pensionari: actualizare anuală prin raportare la rata medie anuală a inflației (regim asemănător sistemului public, în care valoarea punctului de referință se majorează anual cu rata medie a inflației, la care se adaugă 50% din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut realizat).

D. Regimul tranzitoriu

Criterii de diferențiere și termene - art. V:

- Data de referință: 1 ianuarie 2026 (data intrării în vigoare – art. VI).
- Perioada tranziției pentru vârsta de pensionare: 1 ianuarie 2026 – 31 decembrie 2041 (15 ani).

Categorii de beneficiari și efecte diferențiate:

1. Pensionari cu decizii emise anterior datei de 1 ianuarie 2026 - art. V alin. (1):

- Își păstrează drepturile conform deciziilor existente.
- Beneficiază în continuare de actualizare prin raportare la indemnizația de încadrare brută.

2. Persoane care îndeplinesc condițiile de pensionare anterior datei de 1 octombrie 2025 - art. V alin. (2):

- Beneficiază de pensia de serviciu în cuantumul stabilit prin dispozițiile în vigoare la momentul îndeplinirii condițiilor.
- Pot depune cererea de pensionare oricând, fără a fi afectați de noile condiții.

3. Magistrați aflați în funcție la data de 1 ianuarie 2026 - art. V alin. (3) – vechimi asimilate:

- Pot valorifica maximum 5 ani vechime în alte funcții juridice (avocat, notar, consilier juridic etc.).
- Eșalonare degresivă a vechimilor asimilate valorificabile.

4. Eșalonarea creșterii vârstei de pensionare - art. V alin. (5) (interval 2026-2041):

- 2026: 48 ani
- 2027: 49 ani
- 2028: 50 ani
- 2029: 51 ani
- 2030: 52 ani

...

- 2041: 65 ani (vârsta standard din sistemul public)
- Creștere anuală: aproximativ 1 an și câteva luni/an calendaristic.

Bonificația de 1% - art. V alin. (4):

- Se menține pentru pensionarii cu decizii anterioare Legii nr. 282/2023.
- Nu se aplică pentru anii împliniți după data de 1 ianuarie 2026 care depășesc vechimea de 25 de ani.

E. Aplicarea pe categorii de beneficiari

Judecători și procurori în funcție:

- Li se aplică integral noile condiții (vârstă, vechime, cuantum), cu beneficiul regimului tranzitoriu pentru o parte dintre aceștia, cei care au intrat în magistratură după 2016 nu beneficiază de regimul tranzitoriu (peste 45%, ceea ce înseamnă aproximativ 2600 dintre judecătorii în funcție).
- Pot opta pentru pensionare anticipată cu penalizare de 2%/an - art. I pct. 3 – noul art. 211 alin. (3¹).

Pensionari actuali (decizii anterioare 1 ianuarie 2026):

- Drepturile dobândite se mențin integral - art. V alin. (1).
- Beneficiază de actualizare prin raportare la indemnizația de încadrare brută (art. V alin. 6).
- Plafonul actualizării: 100% din venitul net al unui magistrat în activitate în condiții identice; pentru persoanele care îndeplineau condițiile de pensionare anterior datei de 1 ianuarie 2024, nu se aplică această plafonare.

Viitorii pensionari (persoanele care vor îndeplini condițiile de pensionare după 1 ianuarie 2026):

- Condiții cumulative: 65 ani vârstă + 35 ani vechime totală + 25 ani în magistratură.
- Cuantum: 55% din baza de calcul, plafonat la 70% din venitul net.
- Actualizare: exclusiv prin raportare la inflație.
- Nu beneficiază de bonificația de 1% pentru anii suplimentari.

Personal auxiliar de specialitate (art. III – modificare Legea nr. 567/2004):

- Condiții identice: 35 ani vechime totală, 25 ani în funcție.
- Cuantum: 55% din media salariilor brute (inclusiv sporuri permanente) din ultimele 60 de luni.
- Plafonare: 70% din venitul net din ultima lună.

Magistrații-asistenți de la Curtea Constituțională (art. IV – modificare Legea nr. 361/2023):

- Regim identic cu magistrații, prin trimitere la art. 211 și 213 din Legea nr. 303/2022.

F. Observații privind raportarea la exigențele Jalonului 215 PNRR

- Legea nu instituie un mecanism de impozitare a componentei necontributive

- Apropierea de principiul contributivității se realizează indirect, prin: reducerea cuantumului (55%), plafonarea la 70% din venitul net, și majorarea condițiilor de vârstă și vechime.
- Nu se instituie nicio corelare explicită între cuantumul pensiei de serviciu și punctajul de pensie din sistemul public.
- Reforma vizează exclusiv magistrații și personalul auxiliar de specialitate, fără extindere la celelalte categorii de beneficiari ai pensiilor de serviciu (personalul militar și asimilat - Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Telecomunicații Speciale -, personalul diplomatic, membrii Curții de Conturi, funcționarii parlamentari, și alte categorii de beneficiari ai pensiilor speciale reglementate prin acte normative distincte).

5. Cadrul juridic național aplicabil

5.1. Constituția României

„Art. 1 – Statul român

[...](3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.

[...]

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”

„Art. 16 – Egalitatea în drepturi

(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.” [...]

„Art. 124 – Înfăptuirea justiției

(1) Justiția se înfăptuiește în numele legii.

(2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți.

(3) Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.”

„Art. 147 – Deciziile Curții Constituționale

[...] (4) „Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.”

„Art. 148 – Integrarea în Uniunea Europeană

[...] (2) „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. [...] (4) „Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).”

5.2. Norme infraconstituționale relevante

- legea contestată: Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu (PL-x nr. 522/2025) (ANEXA 1);
- legislația aplicabilă privind pensiile de serviciu (ANEXA 2);

5.3. Jurisprudență națională pertinentă

- decizii CCR anterioare privind pensiile de serviciu/independența justiției (ANEXA 3);
- hotărâri ÎCCJ/instanțe relevante (ANEXA 4).

A. Dreptul Uniunii Europene relevant

- art. 2 TUE (valoarea statului de drept);
- art. 19 alin. (1) TUE (protecție jurisdicțională efectivă; independența instanțelor);
- art. 267 TFUE (procedura preliminară).
- art. 47 din Cartă (dreptul la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil).

6. Jurisprudența CJUE relevantă și cristalizarea problemei

6.1. Repere jurisprudențiale

CJUE a dezvoltat, începând cu Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), un corp jurisprudențial consistent și în continuă cristalizare privind exigențele de independență a justiției care decurg din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Această jurisprudență prezintă relevanță directă pentru examinarea constituționalității legii contestate.

A. Independența judecătorilor ca exigență a articolului 19 TUE

În Hotărârea *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), Curtea de Justiție a statuat că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE impune statelor membre obligația de a prevedea căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii și că, în acest scop, „prezervarea independenței [instanțelor naționale] este primordială” (punctul 41). Curtea a precizat că această cerință de independență, inerentă activității de judecată, ține de conținutul esențial al dreptului fundamental la protecție jurisdicțională efectivă și la un proces echitabil. A mai adăugat că, „la fel ca inamovibilitatea membrilor organismului vizat [...], perceperea de către aceștia a unei remunerații cu un nivel adecvat în raport cu importanța funcțiilor pe care le exercită constituie o garanție inerentă independenței judecătorilor”. (punctul 45)

Această jurisprudență a fost dezvoltată și consolidată printr-o serie de hotărâri ulterioare, dintre care amintim:

1. Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, EU:C:2019:531: Curtea a examinat în mod specific impactul măsurilor privind vârsta de pensionare a judecătorilor asupra independenței justiției, statuând că reducerea bruscă a vârstei de pensionare, combinată cu conferirea de competențe discreționare unei autorități executive privind prelungirea mandatului, „este de natură să dea naștere, în percepția justițiabililor, unor îndoieli legitime referitoare la impenetrabilitatea judecătorilor în discuție în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea lor în raport cu interesele care se înfruntă.” (punctul 111).

2. Hotărârea din 19 noiembrie 2019, *A.K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme)*, C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982 – Curtea a precizat că garanțiile de independență și imparțialitate „postulează existența unor norme [...], care să permită înlăturarea oricărei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea instanței respective în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă” (punctul 123).

3. Hotărârea din 18 mai 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393 – Curtea a aplicat aceste principii în contextul specific al sistemului judiciar român, confirmând că „deși organizarea justiției în statele membre intră în competența acestora din urmă, totuși, în exercitarea acestei competențe, statele membre sunt ținute să respecte obligațiile care decurg pentru ele din dreptul Uniunii” (punctul 111).

4. Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311 – Curtea a precizat că „respectarea de către un stat membru a valorilor consacrate la articolul 2 TUE constituie o condiție pentru a beneficia de toate drepturile care

decurg din aplicarea tratatelor în privința acestui stat membru. Prin urmare, un stat membru nu își poate modifica legislația astfel încât să determine o reducere a protecției valorii statului de drept, valoare care este concretizată printre altele de articolul 19 TUE” (punctul 63).

B. Criteriile privind măsurile care afectează statutul material al judecătorilor

Jurisprudența Curții de Justiție a cristalizat un set de criterii specifice pentru evaluarea compatibilității măsurilor care afectează remunerația și pensiile judecătorilor cu exigențele de independență. Aceste criterii au fost sistematizate în mod particular în Hotărârile recente pronunțate în C-146/23 și C-374/23 (*Sqd Rejonowy w Białymstoku și Adoreikė*) din 25 februarie 2025, respectiv în cauza C-762/23 (*RL și alții*) din 5 iunie 2025:

(i) Criteriul legalității și previzibilității – Măsura trebuie să fie „stabilă prin lege și să fie obiectivă, previzibilă și transparentă” (C-762/23, punctul 25). Transparența procedurii legislative contribuie la garantarea independenței judecătorilor (C-146/23 și C-374/23, punctele 54 și 66).

(ii) Criteriul justificării prin obiectiv de interes general – Măsura trebuie justificată de un obiectiv de interes general, precum „imperativul eliminării unui deficit public excesiv, în sensul articolului 126 alineatul (1) TFUE” (C-762/23, punctul 26). Rațiunile bugetare „trebuie să fie explicate în mod clar” (C-762/23, punctul 27).

(iii) Criteriul generalității măsurii – „[S]ub rezerva unor circumstanțe excepționale justificate în mod corespunzător, aceste măsuri nu trebuie să îi vizeze în mod specific numai pe membrii instanțelor naționale, ci trebuie să se înscrie într-un cadru mai general prin care se urmărește ca un grup mai larg de membri ai funcției publice naționale să contribuie la efortul bugetar urmărit” (C-762/23, punctul 27; C-64/16, punctul 49).

(iv) Criteriul proporționalității – Măsura „trebuie să fie de natură să garanteze realizarea obiectivului de interes general urmărit, să se limiteze la strictul necesar pentru atingerea acestui obiectiv și să nu fie disproporționată în raport cu obiectivul menționat, ceea ce presupune ponderarea importanței acestui obiectiv cu gravitatea ingerinței în principiul independenței judecătorilor” (C-762/23, punctul 30; Hotărârea din 8 martie 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, EU:C:2022:168, punctul 31).

(v) Criteriul caracterului excepțional și temporar – Măsura „trebuie să rămână excepțională și temporară, în sensul că nu trebuie să se aplice dincolo de durata necesară pentru realizarea obiectivului legitim urmărit” (C-762/23, punctul 31; C-146/23 și C-374/23, punctele 73 și 74).

(vi) Criteriul nivelului adecvat al remunerației/pensiei – „[N]ivelul remunerației judecătorilor trebuie să fie suficient de ridicat, având în vedere contextul socioeconomic al statului membru în cauză, pentru a le conferi o independență economică certă, de natură să îi protejeze împotriva riscului ca eventuale intervenții sau presiuni exterioare să poată dăuna neutralității deciziilor lor” (C-762/23, punctul 35; Hotărârea din 7 februarie 2019, *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, punctele 70-73). Acest criteriu „este valabil *mutatis*

mutandis pentru judecătorii pensionați”, întrucât „faptul că judecătorii în activitate au garanția că vor primi, după pensionare, o pensie suficient de ridicată este de natură să îi protejeze împotriva riscului de corupție în perioada lor de activitate” (C-762/23, punctul 37).

(vii) Criteriul controlului jurisdicțional efectiv – Măsura „trebuie să poată face obiectul unui control jurisdicțional efectiv, potrivit modalităților procedurale prevăzute de legislația statului membru în cauză” (C-762/23, punctul 39).

C. Cerințe privind regimurile tranzitorii și protecția așteptărilor legitime

Jurisprudența Curții de Justiție conține indicații relevante privind cerințele aplicabile regimurilor tranzitorii în materia statutului judecătorilor:

În cauza C-762/23, Curtea a făcut trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia „[s]peranța legitimă de a putea beneficia în continuare de bun trebuie să se bazeze pe un «temei suficient în dreptul intern», de exemplu atunci când este confirmată de o jurisprudență consacrată a instanțelor sau atunci când este întemeiată pe o dispoziție legislativă sau pe un act legal privind interesul patrimonial în cauză” (punctul 47, cu trimitere la Curtea EDO, *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. împotriva Italiei*, 23 septembrie 2014, § 38).

Totodată, Curtea a subliniat că principiul securității juridice impune ca modificările legislative să fie „obiectiv[e], previzibil[e] și transparent[e]” (C-762/23, punctul 25). Modificările succesive și imprevizibile ale regimului de pensionare sunt susceptibile să afecteze acest principiu. În mod semnificativ, Curtea a apreciat că, în cauza C-762/23, „abrogarea [...], după ce această dispoziție a fost suspendată în mod continuu timp de 13 ani, a contribuit la clarificarea situației dreptului național și, astfel, la asigurarea securității juridice” (punctul 46) – ceea ce sugerează că, *per a contrario*, modificări frecvente fără perioade de stabilitate pot afecta securitatea juridică.

De asemenea, principiul egalității de tratament impune ca regimurile tranzitorii să nu producă efecte vădit discriminatorii între diferitele categorii de destinatari. Curtea a statuat în mod constant că „normele naționale referitoare la remunerația judecătorilor nu trebuie să dea naștere în percepția justițiabililor unor îndoieli legitime referitoare la impenetrabilitatea judecătorilor în cauză” (C-762/23, punctul 23), cerință care se aplică tuturor judecătorilor, indiferent de vechimea sau momentul numirii lor în funcție.

6.2. Problema de interpretare

Dificultatea de drept al Uniunii care justifică sesizarea Curții de Justiție rezultă din necesitatea de a determina pragul la care o intervenție legislativă asupra pensiei de serviciu a judecătorilor, prin modificarea substanțială a condițiilor de acordare, a cuantumului și a bazei de calcul, precum și prin instituirea unui regim tranzitoriu, ar putea afecta garanțiile de independență cerute de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența Curții.

Mai precis, problema de interpretare se articulează pe următoarele axe:

(i) **Selectivitatea măsurii:** Deși jurisprudența Curții de Justiție a stabilit în mod neechivoc că măsurile de reducere a remunerației judecătorilor trebuie, în principiu, să se înscrie într-un cadru mai general de restricție bugetară aplicabil funcției publice în ansamblul său (C-64/16, punctul 49; C-762/23, punctul 27), rămâne de determinat dacă această cerință se aplică atunci când legiuitorul național invocă alte obiective decât reducerea imediată a deficitului bugetar - precum „reșezarea sistemului de pensii de serviciu” sau „corectarea inechităților”. De asemenea, dacă aceste motive pot justifica în mod potențial o atare măsură, să se stabilească dacă simpla enunțare a acestora în expunerea de motive, fără o demonstrație substanțială a legăturii de cauzalitate între măsura adoptată și obiectivul declarat, poate satisface cerințele de justificare impuse de principiul proporționalității și de standardul de control jurisdicțional dezvoltat de Curte.

În această privință, se impune a se observa că jurisprudența constantă a Curții de Justiție supune măsurile susceptibile să afecteze independența judiciară unui test de proporționalitate riguros, care presupune nu doar identificarea unui obiectiv legitim, ci și demonstrarea caracterului adecvat, necesar și proporțional *stricto sensu* al măsurii în raport cu acest obiectiv (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Comisia/Polonia*, C-619/18, punctul 77).

(ii) **Proporționalitatea reducerii:** Jurisprudența Curții a stabilit că impactul măsurii asupra remunerației judecătorilor nu trebuie să fie disproportional (C-762/23, punctul 31), însă nu a precizat parametrii cantitativi sau calitativi ai acestei evaluări. În cauza C-762/23, Curtea a considerat că eliminarea unei prime unice echivalente cu 7 salarii brute constituie „o reducere limitată” (punctul 42). Rămâne de determinat dacă o reducere de aproximativ 32-36% a pensiei lunare brute - care constituie „remunerația principală și recurentă” a judecătorului pensionat - poate fi considerată, de asemenea, proporționată sau dacă, prin amploarea sa, depășește pragul acceptabil.

(iii) **Nivelul „suficient de ridicat” al pensiei:** Curtea de Justiție a statuat că pensia judecătorilor trebuie să fie „suficient de ridicată” pentru a-i proteja „împotriva riscului de corupție în perioada lor de activitate” (C-762/23, punctul 37), făcând trimitere la Carta europeană privind statutul judecătorilor care prevede că nivelul pensiei trebuie să fie „cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații” (punctul 38). Rămâne de determinat care este metodologia de evaluare a acestui caracter „suficient” și dacă un nivel efectiv de 44-48% din ultima remunerație brută îndeplinește această cerință.

(iv) **Caracterul temporar versus permanent al măsurii:** Jurisprudența Curții a indicat că o măsură de reducere a remunerației judecătorilor „trebuie să rămână excepțională și temporară” (C-762/23, punctul 31). Cu toate acestea, în aceleași paragrafe 32-33, Curtea a admis posibilitatea unor „măsur[i] legislativ[e] care nu urmă[r]esc să deroge de la reglementarea de bază [...] pentru a face față unei crize bugetare, ci să modifice această reglementare pentru viitor, prin diminuarea remunerației lor, în vederea ameliorării situației sale bugetare pe termen lung”, precizând că „principiul independenței judecătorilor [...] nu se poate opune unei astfel de modificări, chiar dacă aceasta nu este limitată în timp, atât timp cât nivelul de remunerare a judecătorilor nou-stabilit rămâne suficient

pentru a le asigura independența”. Rămâne de determinat cum se aplică această distincție în cazul unei reforme care reduce simultan cuantumul pensiei și modifică substanțial condițiile de acordare.

(v) **Securitatea juridică și modificările legislative succesive:** Principiul securității juridice impune ca măsurile să fie „previzibil[e]” (C-762/23, punctul 25). Rămâne de determinat dacă trei intervenții legislative majore asupra regimului pensiilor magistraților în decurs de trei ani (2022, 2023, 2025) sunt compatibile cu această exigență și, în caz afirmativ, în ce condiții.

(vi) **Tratamentul diferențiat în cadrul regimului tranzitoriu:** Principiul independenței justiției se aplică „tuturor” judecătorilor naționali chemați să aplice dreptul Uniunii. Rămâne de determinat dacă un regim tranzitoriu care produce efecte vădit inegale asupra diferitelor generații de magistrați - în special prin afectarea disproporționată a magistraților cu vechime până în 25 de ani - este compatibil cu principiul egalității de tratament și cu cerința ca toți judecătorii să beneficieze de garanții de independență echivalente.

Aceste chestiuni de interpretare nu au fost pe deplin tranșate de jurisprudența existentă a Curții de Justiție. Deși hotărârile în cauzele C-64/16, C-619/18, C-585/18, C-146/23 și C-374/23 și C-762/23 au stabilit criteriile generale de evaluare, aplicarea acestora la o reformă de o asemenea amploare și complexitate - care combină simultan reducerea substanțială a cuantumului, majorarea semnificativă a vârstei de pensionare, instituirea unor condiții de vechime considerabil mai restrictive și un regim tranzitoriu cu efecte diferențiate - necesită o interpretare autoritativă din partea Curții de Justiție.

În concluzie, problema de interpretare poate fi sintetizată astfel: „Care sunt limitele impuse de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, coroborat cu articolul 2 TUE, interpretat în lumina jurisprudenței Curții de Justiție, reformelor legislative naționale care modifică în mod substanțial și selectiv regimul pensiilor de serviciu ale judecătorilor, atunci când aceste reforme: (a) vizează exclusiv judecătorii, cu excluderea altor categorii de beneficiari ai pensiilor de serviciu; (b) reduc cuantumul brut al pensiei cu aproximativ 32-36%; (c) majorează vârsta de pensionare și condițiile de vechime; (d) instituie un regim tranzitoriu cu efecte diferențiate substanțiale asupra generațiilor de magistrați; și (e) intervin în contextul unor modificări legislative succesive la intervale scurte de timp?”

7. Motivele îndoielii și legătura cu legislația națională

7.1. Dreptul UE este aplicabil

Instanțele naționale fac parte integrantă din sistemul jurisdicțional al Uniunii Europene, fiind chemate să asigure, în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, protecția jurisdicțională efectivă pe care acest drept o conferă justițiabililor, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. În consecință, orice măsură legislativă națională care afectează condițiile statutare și materiale ale judecătorilor, inclusiv regimul pensiilor de serviciu, intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în măsura în care este susceptibilă să influențeze independența acestora, astfel cum a statuat în mod constant Curtea de Justiție (Hotărârea C-64/16, punctul 40; Hotărârea C-762/23, punctul 19). Dispozițiile

contestate din PL-x nr. 522/2025, prin modificarea substanțială a cuantumului pensiei, a vârstei de pensionare și a condițiilor de vechime, afectează în mod direct garanțiile de stabilitate materială ale magistraților români, care sunt chemați zilnic să aplice dreptul Uniunii, conferind astfel relevanță directă exigențelor de independență prevăzute de articolul 19 TUE.

7.2. Existența unei îndoieli rezonabile

Deși jurisprudența Curții de Justiție a cristalizat criteriile generale de evaluare a compatibilității măsurilor privind remunerația judecătorilor cu principiul independenței, prezenta cauză ridică probleme de interpretare care nu au fost încă tranșate, generate de noutatea și complexitatea cadrului normativ contestat: un mecanism inedit de „alinieri” la sistemul pensiei contributive publice, combinat cu plafonări multiple (55% din baza de calcul și 70% din venitul net), modificarea indexării de la indemnizația în plată la indicele de inflație și un regim tranzitoriu eșalonat pe 15 ani cu efecte diferențiate. Combinația de măsuri și efectele lor cumulative, reducerea cu 32-36% a cuantumului, majorarea vârstei de pensionare cu 17 ani, creșterea vechimii necesare, depășesc în amploare orice configurație normativă examinată anterior de Curtea de Justiție, ceea ce face imposibilă o simplă transpunere a soluțiilor din hotărârile existente. În plus, întinderea exactă a marjei de apreciere a statului membru în configurarea regimurilor de pensionare ale judecătorilor, precum și parametrii cantitativi ai criteriului de proporționalitate, rămân insuficient precizate pentru a permite Curții Constituționale să pronunțe o soluție fără riscul unei aplicări eronate a standardului european.

7.3. Legătura dintre răspunsul CJUE și soluția CCR

Răspunsul Curții de Justiție la întrebările preliminare formulate va permite Curții Constituționale să stabilească, cu certitudine juridică, dacă legea contestată compromite standardul european de independență a justiției consacrat de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența Curții. În temeiul articolului 148 alineatul (2) din Constituție, care consacră prioritatea dreptului Uniunii față de dispozițiile contrare din legile interne, Curtea Constituțională este ținută să verifice, în cadrul controlului de constituționalitate, compatibilitatea normei naționale cu obligațiile europene asumate de România, iar această verificare nu poate fi realizată în mod riguros decât pe baza unei interpretări autoritative a standardului european incident. Răspunsul Curții de Justiție va constitui, astfel, fundamentul pe care Curtea Constituțională își va întemeia aprecierea privind menținerea sau înlăturarea legii contestate din ordinea juridică națională, asigurând coerența dintre controlul de constituționalitate și exigențele dreptului Uniunii.

8. ÎNTREBĂRILE PRELIMINARE

Întrebarea 1: Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, coroborat cu articolul 2 TUE, citit în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a principiului egalității de tratament, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care, invocând rațiuni de ordin

bugetar și necesitatea corectării inechităților din sistemul de pensii plătite din fonduri publice, modifică în mod substanțial condițiile de acordare și quantumul pensiilor de serviciu exclusiv pentru o singură categorie de beneficiari – judecătorii și procurorii –, în timp ce lasă nemodificate, în cadrul aceluiași demers legislativ, pensiile de serviciu ale altor categorii profesionale finanțate din același buget public, precum personalul militar și asimilat, personalul diplomatic, membrii Curții de Conturi și funcționarii parlamentari?

Întrebarea 2: Principiul proporționalității, astfel cum a fost consacrat în jurisprudența Curții de Justiție ca principiu general al dreptului Uniunii, coroborat cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, trebuie interpretat în sensul că se opune unei măsuri legislative care reduce în mod semnificativ drepturile de pensie ale judecătorilor, invocând obiective de interes general precum reducerea deficitului bugetar și asigurarea sustenabilității finanțelor publice, atunci când expunerea de motive a actului normativ și documentația care îl însoțește nu conțin nicio cuantificare a impactului financiar preconizat, nicio analiză cost-beneficiu și nicio demonstrație a modului în care măsura adoptată este de natură să garanteze realizarea obiectivului invocat, să se limiteze la strictul necesar pentru atingerea acestuia și să nu fie disproporționată în raport cu gravitatea ingerinței în garanțiile de independență?

Întrebarea 3: Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, coroborat cu articolul 2 TUE, interpretat în lumina cerinței ca judecătorii în activitate să aibă garanția că vor primi, după pensionare, o pensie suficient de ridicată, de natură să le ofere o independență economică certă și să îi protejeze împotriva riscului de corupție în perioada lor de activitate (Hotărârea din 7 februarie 2019, *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, punctele 70, 71 și 73), trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care reduce quantumul pensiei de serviciu a magistraților de la 80% din baza de calcul brută la un nivel efectiv cuprins între 44% și 48% din aceeași bază, prin combinarea a două mecanisme de plafonare – un procent de 55% aplicat bazei de calcul și un plafon suplimentar de 70% din venitul net –, în condițiile în care această reducere cumulativă este de natură să genereze îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la capacitatea sistemului de pensionare de a asigura magistraților o stabilitate materială suficientă pentru a-i pune la adăpost de orice presiune externă pe parcursul exercitării funcției?

Întrebarea 4: Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, coroborate cu exigențele de independență a justiției consacrate de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, coroborat cu articolul 2 TUE, trebuie interpretate în sensul că se opun unui cadru legislativ în care regimul pensiilor de serviciu ale magistraților este supus unor modificări succesive și substanțiale la intervale scurte de timp – în speță, o primă reformă majoră în anul 2023, urmată de o a doua reformă majoră în anul 2025 –, fiecare intervenție legislativă aducând atingere drepturilor și așteptărilor legitime ale magistraților într-o manieră imprevizibilă, în special prin înlocuirea regimului tranzitoriu adoptat în 2023

(aplicabil între 2023 - 2061) cu cel propus prin lege (aplicabil între 2025 - 2041), în condițiile în care o asemenea instabilitate normativă este de natură să afecteze percepția justițiabililor cu privire la independența magistraților și să creeze un climat de incertitudine incompatibil cu garanțiile inerente exercitării funcției judiciare?

Întrebarea 5: Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, citit în lumina principiilor egalității de tratament și proporționalității, trebuie interpretat în sensul că se opune unui regim tranzitoriu care, deși prevede o eșalonare a noilor condiții de pensionare pe o perioadă de 15 ani, produce efecte vădit inegale asupra diferitelor generații de magistrați, în special atunci când magistrații numiți în funcție după anul 2016 (aproximativ 2600 din totalul judecătorilor în funcție), care nu vor beneficia de dispozițiile tranzitorii protectoare, vor fi supuși unei treceri abrupte către noul regim de pensionare, considerabil mai restrictiv, în timp ce magistrații cu vechime mai mare vor continua să beneficieze de condiții mai favorabile, în situația în care o asemenea diferență de tratament, nejustificată de criterii obiective legate de natura funcției sau de necesitățile serviciului public al justiției, este de natură să afecteze în mod disproporționat o categorie determinată de magistrați și să compromită garanțiile de independență pe care dreptul Uniunii le impune în privința tuturor judecătorilor naționali chemați să aplice dreptul Uniunii?

9. Punctul de vedere al instanței supreme asupra răspunsului

În jurisprudența sa constantă, Curtea de Justiție a statuat că, deși organizarea justiției în statele membre intră în competența acestora, în exercitarea acestei competențe statele membre sunt ținute să respecte obligațiile care le revin din dreptul Uniunii, în special atunci când prevăd modalitățile de stabilire a remunerației și a pensiilor judecătorilor (*Hotărârea din 5 iunie 2025, RL și alții, C-762/23, EU:C:2025:400, punctul 19; Hotărârea din 25 februarie 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku și Adoreikė, C-146/23 și C-374/23, EU:C:2025:109, punctul 33; Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 111).*

În jurisprudența sa constantă, Curtea de Justiție a statuat că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE impune statelor membre obligația de a asigura protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii (*Hotărârea Sąd Rejonowy w Białymstoku și Adoreikė, citată anterior, punctele 47 și 48; Hotărârea RL și alții, citată anterior, punctul 20*). Curtea de Justiție a subliniat că această obligație implică garanții de independență a instanțelor naționale, independență ce face parte integrantă din dreptul fundamental la un proces echitabil consacrat de articolul 47 din Carta UE. În mod expres, CJUE a stabilit că menținerea independenței judecătorilor este „primordială” pentru asigurarea statului de drept, iar cerința independenței ține

de conținutul esențial al dreptului la o cale de atac eficientă. (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 20; Hotărârea C-146/23 și C-374/23, citată anterior, punctele 47 și 48).

Noțiunea de independență a instanțelor presupune, în special, ca organismul respectiv să își exercite funcțiile jurisdicționale în mod complet autonom, fără a fi supus vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, pentru a fi astfel protejat de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora. Or, la fel ca inamovibilitatea membrilor organismului vizat, perceperea de către aceștia a unei remunerații cu un nivel adecvat în raport cu importanța funcțiilor pe care le exercită constituie o garanție inerentă independenței judecătorilor (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 21; Hotărârea C-146/23 și C-374/23, citată anterior, punctul 49).

I. CU PRIVIRE LA PRIMA ÎNTREBARE PRELIMINARĂ

(Selectivitatea măsurii și cerința înscrierii într-un cadru general de restricție bugetară)

În mod constant, Curtea de Justiție a statuat că „rațiunile bugetare care au justificat adoptarea unei măsuri de derogare de la normele de drept comun privind remunerația judecătorilor trebuie să fie explicate în mod clar. În plus, sub rezerva unor circumstanțe excepționale justificate în mod corespunzător, aceste măsuri nu trebuie să îi vizeze în mod specific numai pe membrii instanțelor naționale, ci trebuie să se înscrie într-un cadru mai general prin care se urmărește ca un grup mai larg de membri ai funcției publice naționale să contribuie la efortul bugetar urmărit” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 27; Hotărârea *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, citată anterior, punctul 49; Hotărârea C-146/23 și C-374/23, citată anterior, punctul 69).

Acest principiu își găsește fundamentul și în instrumentele internaționale relevante pe care Curtea de Justiție le-a invocat în mod explicit. Astfel, punctul 54 din Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, intitulată „Judecătorii: independența, eficiența și responsabilitățile”, adoptată la 17 noiembrie 2010, prevede că „trebuie introduse dispoziții legale specifice care să instituie o măsură de protecție împotriva unei reduceri a remunerației care ar viza în mod specific judecătorii”. În schimb, după cum se indică la punctul 57 din expunerea de motive a acestei recomandări, „o dispoziție referitoare în mod specific la nereducerea remunerației judecătorilor nu se opune unei reduceri a remunerației care se înscrie în cadrul politicilor publice de reducere generală a salariilor membrilor serviciilor publice” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 28).

Curtea de Justiție a precizat, în consecință, că „atunci când adoptă măsuri de restricție bugetară care afectează funcționarii și agenții săi publici, un stat membru poate, într-o societate caracterizată prin solidaritate, astfel cum se subliniază la articolul 2 TUE, să decidă să aplice aceste măsuri și judecătorilor naționali” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 29; Hotărârea C-146/23 și C-374/23, citată anterior, punctul 71). Rezultă, *per a contrario*, că măsurile care vizează în mod specific și exclusiv judecătorii, fără a se înscrie într-un cadru mai general de restricție bugetară aplicabil funcției publice în ansamblul său, sunt susceptibile să contravină principiului independenței justiției.

Or, în speță, Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu (PL-x nr. 522/2025) vizează exclusiv magistrații, în timp ce lasă nemodificate, în cadrul aceluiași demers legislativ invocat ca necesar pentru reducerea deficitului bugetar și corectarea inechităților din sistemul de pensii, pensiile de serviciu ale tuturor celorlalte categorii profesionale finanțate din bugetul public: personalul militar și asimilat din cadrul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Serviciului de Protecție și Pază și Serviciului de Telecomunicații Speciale; personalul diplomatic și consular; membrii Curții de Conturi; funcționarii parlamentari; și alte categorii de beneficiari ai pensiilor de serviciu reglementate prin acte normative speciale.

Expunerea de motive a legii contestate nu invocă „circumstanțe excepționale justificate în mod corespunzător” care ar putea legitima o astfel de diferență de tratament. Dimpotrivă, aceasta se limitează la considerații generale privind necesitatea „reșezării sistemului de pensii de serviciu” pentru „toți beneficiarii” și îndeplinirea obligațiilor asumate prin Planul Național de Redresare și Reziliență, obiective care – prin însăși formularea lor generală – ar fi trebuit să conducă la adoptarea unor măsuri aplicabile tuturor categoriilor de beneficiari ai pensiilor de serviciu, nu exclusiv magistraților.

Planul Național de Redresare și Reziliență nu acreditează posibilitatea adoptării unui act normativ care să afecteze exclusiv pensiile de serviciu ale judecătorilor și procurorilor. Dimpotrivă, măsura în discuție din Planul Național de Redresare și Reziliență vizează „intrarea în vigoare a cadrului legislativ pentru reducerea cheltuielilor cu pensiile speciale”, fiind avute în vedere, *in terminis*, revizuirea tuturor pensiilor speciale. Mai mult, doar pentru magistrați, iar nu și pentru alte categorii profesionale, este prevăzută explicit menținerea „protecției deciziilor Curții Constituționale”.

Toate aceste realități și exigențe decurgând chiar din Planul Național de Redresare și Reziliență (invocat de legiuitor) sunt nesocotite de legea contestată și, mai mult, chiar deturnate de la termenii explicit enunțați de acest Plan, până într-acolo încât ajung să fie utilizate pentru justificarea unei măsuri care în realitate încalcă PNRR.

Dat fiind că jurisprudența Curții Constituționale a afirmat constant necesitatea ca magistrații să beneficieze de o pensie de serviciu cât mai apropiată de veniturile pe care aceștia le aveau în perioada în care erau în activitate, este evident că sensul PNRR a fost tocmai de a proteja pensiile de serviciu ale magistraților, astfel cum au fost constant recunoscute de Curtea Constituțională, iar nu acela de a constitui un pretext pentru afectarea semnificativă doar a acestora.

Într-o astfel de abordare reglementarea națională ar ajunge la consacrarea unor situații paradoxale, chiar absurde, în care pensia de serviciu a judecătorului de la Înalta Curte de Casație și Justiție să fie similară celei a unui ofițer de poliție judiciară, iar pensiile de serviciu ale tuturor celorlalți magistrați să fie inferioare pensiei aceluiași ofițer de poliție judiciară. În plus, pensiile de serviciu ale tuturor acestor magistrați vor fi dobândite în condiții mult mai drastice (65 ani vârstă de pensionare, 35 ani vechime în muncă, 25 ani vechime în funcție) decât cele ale ofițerilor de poliție judiciară (între 45 și 52 ani vârstă reală de pensionare, 25 ani vechime în muncă în care sunt incluse și perioadele de școlarizare, 15 ani vechime în funcție).

Nu trebuie ignorat faptul că pensiile magistraților vor deveni pensiile cu cea mai mică rată de înlocuire dintre toate pensiile de serviciu ajungând să fie chiar inferioare pensiilor de care ar beneficia aceștia în sistemul public (pentru celelalte categorii profesionale cu statut special fiind prevăzută o rată de înlocuire de 65% din media veniturilor brute pe o anumită perioadă, fără ca valoarea pensiei nete să depășească ultimul venit net), deși, așa cum s-a arătat și anterior, judecătorii și procurorii sunt singurele categorii profesionale pentru care beneficiul pensiei de serviciu, într-un quantum cât mai apropiat de acela al ultimei remunerații, este garantat la nivel constituțional, constituind o componentă intrinsecă a independenței justiției (aspect subliniat de altfel și în PNRR, în expunerea jalonului 215).

Orice diferență de tratament între categorii de beneficiari ai pensiilor de serviciu trebuie să fie obiectiv justificată și proporțională cu un scop legitim. În caz contrar, o asemenea diferențiere ar încălca atât principiul egalității de tratament, cât și exigențele articolului 19 TUE privind independența judecătorilor. În speță, întrucât reformele naționale afectează doar pensiile de serviciu ale magistraților față de ale altor grupuri aflate în situații identice (beneficiari ai pensiilor de serviciu), aceasta ridică serioase probleme de compatibilitate cu dreptul UE. CJUE a subliniat că independența judecătorilor poate fi periclitată inclusiv prin măsuri care creează aparența de inechitate ori de tratament diferențiat nejustificat, deoarece pot submina încrederea justițiabililor în imparțialitatea și impenetrabilitatea sistemului judiciar la influențe exterioare.

Jurisprudența constantă a Curții de Justiție supune măsurile susceptibile să afecteze independența judiciară unui test de proporționalitate riguros, care presupune nu doar identificarea unui obiectiv legitim, ci și demonstrarea

caracterului adecvat, necesar și proporțional stricto sensu al măsurii în raport cu acest obiectiv (a se vedea, mutatis mutandis, Comisia/Polonia, C-619/18, punctul 77). Or, afirmația generică potrivit căreia o reducere a pensiilor de serviciu „corectează inechitățile” constituie o simplă petițiune de principiu care nu răspunde niciuneia dintre aceste cerințe. Nu se precizează care sunt inechitățile vizate, față de ce categorie de referință se apreciază existența lor, prin ce mecanism concret reducerea pensiei le-ar remedia și de ce nu ar fi fost posibilă adoptarea unor măsuri mai puțin restrictive pentru drepturile fundamentale ale magistraților.

În absența unei astfel de motivări substanțiale, invocarea unor obiective precum „echitatea” sau „reșezarea sistemului” riscă să devină un pretext retoric apt să eludeze garanțiile prevăzute la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și la articolul 47 din Cartă, transformând controlul jurisdicțional al independenței judiciare într-o simplă formalitate.

Dimpotrivă, legea contestată conduce la o situație profund inechitabilă. În concret, legea stabilește cuantumul pensiei de serviciu în sistemul judiciar la 55% din baza de calcul, dar nu mai mult de 70% din venitul net din ultima lună de activitate, ceea ce în fapt conduce la eliminarea pensiei de serviciu pentru magistrați, întrucât aceasta devine mai mică decât cea din sistemul public, în timp ce pentru toate celelalte categorii de pensii de serviciu cuantumul pensiilor de serviciu reprezintă 65% din baza de calcul, fără a putea depăși 100% din venitul net, la care se adaugă și faptul că pentru magistrați vor fi stabilite cele mai drastice condiții de pensionare.

În consecință, Curtea de Justiție urmează să stabilească dacă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE se opune unei reglementări naționale care, invocând rațiuni de ordin bugetar și necesitatea corectării inechităților din sistemul de pensii, modifică în mod substanțial condițiile de acordare și cuantumul pensiilor de serviciu exclusiv pentru magistrați, în timp ce lasă nemodificate pensiile de serviciu ale tuturor celorlalte categorii profesionale.

II. CU PRIVIRE LA A DOUA ÎNTREBARE PRELIMINARĂ

(Principiul proporționalității și cerința fundamentării măsurii)

A doua întrebare preliminară este, de asemenea, admisibilă și relevantă, întrucât vizează aplicarea principiului proporționalității – principiu general al dreptului Uniunii – în contextul specific al măsurilor care afectează remunerația și pensiile judecătorilor.

Curtea de Justiție a statuat în mod expres că „în conformitate cu principiul proporționalității, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii [Hotărârea din 8 martie 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efect direct), C-205/20, EU:C:2022:168, punctul 31], o măsură care vizează reducerea remunerației judecătorilor trebuie să fie de natură să garanteze

realizarea obiectivului de interes general urmărit, să se limiteze la strictul necesar pentru atingerea acestui obiectiv și să nu fie disproporționată în raport cu obiectivul menționat, ceea ce presupune ponderarea importanței acestui obiectiv cu gravitatea ingerinței în principiul independenței judecătorilor” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 30).

De asemenea, Curtea de Justiție a precizat că „o măsură de această natură, care pare aptă pentru realizarea obiectivului de interes general [...], trebuie să rămână excepțională și temporară, în sensul că nu trebuie să se aplice dincolo de durata necesară pentru realizarea obiectivului legitim urmărit, cum este cel al eliminării unui deficit public excesiv. În plus, impactul măsurii menționate asupra remunerației judecătorilor nu trebuie să fie disproporționat în raport cu obiectivul urmărit” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 31; Hotărârea C-146/23 și C-374/23, citată anterior, punctele 73 și 74).

În același timp, proporționalitatea pare a fi *ab initio* exclusă și de faptul că legea contestată vizează doar pensiile de serviciu ale magistraților care reprezintă numai 8,35% din totalul pensiilor de serviciu plătite în România. Așadar, ponderea pensiilor magistraților în totalul cheltuielilor bugetare cu pensiile de serviciu din România este nesemnificativă, astfel că măsurile de reducere care vizează doar pensiile judecătorilor și procurorilor ar fi *de plano* inapte să genereze consecințe în direcția realizării obiectivului general urmărit. Or, o măsură care *ab initio* nu ar putea să conducă la realizarea acestui obiectiv nu este de natură nici să răspundă cerinței de proporționalitate.

CJUE a accentuat în jurisprudența sa că statele dispun de o marjă largă în politica bugetară, însă această marjă nu exonerează autoritățile de la obligația justificării oricărei derogări de la regulile obișnuite de remunerare a judecătorilor.

Or, în speță, examinarea expunerii de motive și a documentației care însoțește legea contestată relevă **o absență cvasi-totală a fundamentării economice a măsurii**. Secțiunea dedicată impactului financiar asupra bugetului general consolidat (Secțiunea 4 din Expunerea de motive) nu conține nicio cuantificare a efectelor preconizate: tabelul aferent este lăsat integral necompletat, nefiind indicate nici modificările veniturilor bugetare, nici ale cheltuielilor, nici impactul financiar net pentru perioada de referință. De asemenea, nu sunt prezentate calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor și nici o analiză cost-beneficiu.

Curtea de Justiție a subliniat că „rațiunile bugetare care au justificat adoptarea unei măsuri de derogare de la normele de drept comun privind remunerația judecătorilor trebuie să fie explicate în mod clar” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 27). Absența unei asemenea explicații clare în expunerea de motive a legii contestate constituie, în sine, un indiciu serios al incompatibilității acesteia cu standardele europene.

În aceste condiții, se ridică întrebarea dacă o măsură de o asemenea amploare – care reduce cuantumul brut al pensiilor de serviciu cu aproximativ 32-36%, majorează vârsta de pensionare cu aproape 17 ani și instituie condiții de vechime considerabil mai restrictive – poate fi considerată conformă cu exigențele de proporționalitate ale dreptului Uniunii, în absența oricărei argumentări a modului în care aceasta: (a) garantează realizarea obiectivului invocat; (b) se limitează la strictul necesar; și (c) nu este disproporționată în raport cu gravitatea ingerinței în garanțiile de independență ale magistraturii.

III. CU PRIVIRE LA A TREIA ÎNTREBARE PRELIMINARĂ

(Nivelul pensiei și protecția împotriva riscului de corupție)

A treia întrebare preliminară este esențială pentru soluționarea cauzei, întrucât privește tocmai criteriul material fundamental statuat de Curtea de Justiție pentru aprecierea compatibilității unei măsuri de reducere a pensiilor judecătorilor cu principiul independenței justiției.

În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a statuat că „nivelul remunerației judecătorilor trebuie să fie suficient de ridicat, având în vedere contextul socioeconomic al statului membru în cauză, pentru a le conferi o independență economică certă, de natură să îi protejeze împotriva riscului ca eventuale intervenții sau presiuni exterioare să poată dăuna neutralității deciziilor lor. Astfel, nivelul acestei remunerații trebuie să fie de natură să protejeze judecătorii împotriva riscului de corupție” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 35; Hotărârea din 7 februarie 2019, *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, punctele 70, 71 și 73).

În mod esențial, Curtea de Justiție a precizat că aceste considerații „sunt valabile *mutatis mutandis* pentru judecătorii pensionați. Astfel, faptul că judecătorii în activitate au garanția că vor primi, după pensionare, o pensie suficient de ridicată este de natură să îi protejeze împotriva riscului de corupție în perioada lor de activitate” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 37). Această statuare a Curții de Justiție relevă caracterul fundamental al garanțiilor privind pensia pentru asigurarea independenței judecătorilor pe întreaga durată a carierei lor.

Curtea de Justiție a făcut trimitere, în această privință, la instrumentele internaționale relevante. Punctul 54 din Recomandarea Comitetului de Miniștri din anul 2010 prevede că „trebuie să existe garanții pentru [...] plata unei pensii pentru limită de vârstă care ar trebui să fie raportată în mod rezonabil la nivelul de remunerare a judecătorilor în exercițiu”. De asemenea, articolul 6.4 din Carta europeană privind statutul judecătorilor, adoptată la Strasbourg la 10 iulie 1998 de Consiliul Europei, prevede că statutul trebuie să garanteze judecătorului „plata unei pensii al cărei nivel trebuie să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei

remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 38).

Or, legea contestată reduce quantumul pensiei de serviciu de la 80% din baza de calcul brută la un nivel efectiv cuprins între 44% și 48% din aceeași bază, prin combinarea a două mecanisme de plafonare cumulative: un procent de bază de 55% aplicat mediei veniturilor brute din ultimele 60 de luni și un plafon suplimentar de 70% din venitul net din ultima lună de activitate. Această reducere cumulativă, de aproximativ 32-36% din valoarea brută anterioară a drepturilor de pensie, ridică întrebarea dacă nivelul astfel rezultat poate fi considerat „suficient de ridicat” și „cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații”, în sensul jurisprudenței Curții de Justiție și al instrumentelor internaționale relevante.

Trebuie subliniat că, spre deosebire de cauza C-762/23, în care era în discuție suprimarea unei indemnizații unice acordate la pensionare (echivalentul a 7 salarii brute), prezenta cauză privește reducerea substanțială a pensiei lunare însăși, cu efect pe întreaga durată a pensionării. În cauza C-762/23, Curtea de Justiție a apreciat că „încetarea acordării primei de pensionare determină o reducere limitată a quantumului remunerației judecătorilor români” și că „această măsură nu afectează remunerația principală a judecătorilor români, ci un supliment de remunerație care nu putea fi primit decât o singură dată, la momentul pensionării” (punctul 42). *Per a contrario*, o reducere cu 32-36% a pensiei brute lunare – care constituie remunerația principală și recurentă a judecătorului pensionat – nu poate fi calificată drept „limitată” și este susceptibilă să ridice îndoieli serioase cu privire la conformitatea sa cu standardul unional.

Chiar mai mult decât atât, efectul practic al legii contestate este reprezentat de eliminarea pensiilor de serviciu ale judecătorilor și procurorilor, în condițiile în care pensia contributivă va deveni mai mare decât pensia de serviciu.

Astfel, din analiza unei decizii de pensionare emise pentru un judecător pensionat la 65 de ani, cu grad profesional de curte de apel, rezultă că acesta are un punctaj de 175,56 puncte, ceea ce la acest moment determină o pensie în sistem public de 14.833 lei (cu valoare punct de referință de 81 lei). În condițiile în care valoarea punctului de referință se majorează anual cu rata medie a inflației, la care se va adăuga 50% din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut realizat, potrivit art. 84 din Legea nr. 360/2023, pensia contributivă din sistemul public va fi mai mare decât pensia de serviciu. Spre exemplu, doar majorarea anunțată deja de Guvern a valorii punctului de referință la 91 lei, va determina un quantum al pensiei contributive din sistemul public de 15.976 lei, mai mare decât pensia de serviciu calculată potrivit legii contestate care ar fi în quantum de 14.242 lei. În mod evident, toate majorările anuale ulterioare ale valorii punctului de referință, cu rata medie a inflației, la care se va adăuga 50% din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut realizat, potrivit legii, vor determina un quantum al pensiei contributive superior pretinsei pensii de serviciu reglementată de legea supusă controlului de constituționalitate.

În aceste condiții, se ridică întrebarea dacă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, coroborat cu articolul 2 TUE, interpretat în lumina cerinței ca judecătorii în activitate să aibă garanția că vor primi, după pensionare, o pensie suficient de ridicată, de natură să le ofere o independență economică certă și să îi protejeze împotriva riscului de corupție în perioada lor de activitate, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care reduce cuantumul pensiei de serviciu a magistraților de la 80% din baza de calcul brută la un nivel efectiv cuprins între 44% și 48% din aceeași bază, prin combinarea a două mecanisme de plafonare – un procent de 55% aplicat bazei de calcul și un plafon suplimentar de 70% din venitul net –, în condițiile în care această reducere cumulativă este de natură să genereze îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la capacitatea sistemului de pensionare de a asigura magistraților o stabilitate materială suficientă pentru a-i pune la adăpost de orice presiune externă pe parcursul exercitării funcției.

IV. CU PRIVIRE LA A PATRA ÎNTREBARE PRELIMINARĂ

(Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime)

Înalta Curte de Casație și Justiție consideră că a patra întrebare preliminară este admisibilă și prezintă o relevanță deosebită în contextul specific al cauzei, întrucât privește aplicarea principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime în ipoteza unor modificări legislative succesive și substanțiale ale regimului pensiilor judecătorilor.

Curtea de Justiție a statuat că, „în conformitate cu principiul securității juridice, o măsură de reducere a salariilor judecătorilor sau a pensiei acestora pentru limită de vârstă trebuie să fie stabilită prin lege și să fie obiectivă, previzibilă și transparentă. Această lege poate prevedea intervenția partenerilor sociali, în special a organizațiilor care reprezintă judecătorii în cauză. În acest context, transparența procedurii legislative contribuie la garantarea independenței judecătorilor” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 25; Hotărârea C-146/23 și C-374/23, citată anterior, punctele 54 și 66).

De asemenea, Curtea de Justiție a făcut trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia „speranța legitimă de a putea beneficia în continuare de bun trebuie să se bazeze pe un «temei suficient în dreptul intern», de exemplu atunci când este confirmată de o jurisprudență consacrată a instanțelor sau atunci când este întemeiată pe o dispoziție legislativă sau pe un act legal privind interesul patrimonial în cauză” (Curtea EDO, 23 septembrie 2014, Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. împotriva Italiei, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, § 38, citată în Hotărârea C-762/23, punctul 47).

Or, regimul pensiilor de serviciu ale magistraților din România a fost supus, în ultimii ani, unor modificări succesive și substanțiale care ridică serioase întrebări cu privire la respectarea exigenței de previzibilitate. În concret:

(a) Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, intrată în vigoare la 16 decembrie 2022, a stabilit un anumit regim de pensionare;

(b) Legea nr. 282/2023 a modificat semnificativ acest regim;

(c) în prezent se propune o nouă reformă majoră prin legea contestată (PL-x nr. 522/2025).

Astfel, în decurs de doar trei ani (2022-2025), regimul pensiilor magistraților a cunoscut sau urmează să cunoască trei intervenții legislative majore, fiecare aducând modificări substanțiale drepturilor și expectativelor legitime ale magistraților.

Această instabilitate normativă creează 3 categorii diferite de magistrați beneficiari ai pensiei de serviciu, cu 3 regimuri extrem de diferite (atât din perspectiva condițiilor de pensionare, a perioadei tranzitorii, precum și a cuantumului și condițiilor de actualizare a pensiilor) și este de natură să afecteze în mod direct independența justiției, întrucât creează o diferență excesivă de tratament între magistrații în situații asemănătoare, precum și un climat de incertitudine incompatibil cu garanțiile de stabilitate inerente funcției judiciare. Dacă magistrații nu pot avea o expectativă rezonabilă cu privire la condițiile în care își vor încheia cariera, neutralitatea și imparțialitatea judecății lor pe parcursul carierei pot fi compromise.

Curtea de Justiție a recunoscut că, în cauza C-762/23, „abrogarea articolului 81 alineatul (1) din Legea privind vechiul statut al magistraților, după ce această dispoziție a fost suspendată în mod continuu timp de 13 ani, a contribuit la clarificarea situației dreptului național și, astfel, la asigurarea securității juridice” (punctul 46). Per a contrario, modificări legislative succesive și imprevizibile, fără o perioadă de stabilitate, sunt susceptibile să afecteze securitatea juridică.

V. CU PRIVIRE LA A CINCEA ÎNTREBARE PRELIMINARĂ

(Regimul tranzitoriu și tratamentul diferențiat al generațiilor de magistrați)

Înalta Curte de Casație și Justiție apreciază că a cincea întrebare preliminară este admisibilă și relevantă, întrucât privește aplicarea principiului egalității de tratament în contextul regimului tranzitoriu instituit de legea contestată și compatibilitatea acestuia cu exigențele de independență a justiției.

Deși Curtea de Justiție a recunoscut că „statele membre dispun de o marjă largă de apreciere atunci când elaborează bugetul și iau decizii cu privire la

diferitele posturi de cheltuieli publice” și că „această marjă largă de apreciere include stabilirea metodei de calcul al acestor cheltuieli și în particular a remunerației judecătorilor, puterile legislativă și executivă naționale fiind cele mai în măsură să țină seama de contextul socioeconomic particular al statului membru” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 22; Hotărârea C-146/23 și C-374/23, citată anterior, punctele 50 și 51), această marjă de apreciere nu este nelimitată și trebuie exercitată cu respectarea principiului egalității de tratament și a garanțiilor de independență aplicabile tuturor judecătorilor naționali chemați să aplice dreptul Uniunii.

Din analiza dispozițiilor legii contestate rezultă că regimul tranzitoriu, deși prevede o eșalonare a noilor condiții de pensionare pe o perioadă de 15 ani (1 ianuarie 2026 – 31 decembrie 2041), produce efecte vădit inegale asupra diferitelor generații de magistrați. În particular, magistrații numiți în funcție după anul 2016 – care, la data intrării în vigoare a legii, vor avea o vechime în magistratură de cel mult 10 ani și care reprezintă o proporție de aproximativ 45% din numărul magistraților – nu vor beneficia de dispozițiile tranzitorii protectoare privind creșterea vârstei de pensionare și a vechimii în funcție și vor fi supuși unei treceri abrupte către noul regim, considerabil mai restrictiv.

Mai mult, prin adoptarea noii legi se ajunge în situația coexistenței a trei regimuri de pensionare a magistraților semnificativ diferite, dintre care ultimul să consacre, de fapt, o eliminare a pensiei de serviciu, plasând astfel în derizoriu principiul independenței justiției, precum și pe cele ale stabilității și securității juridice.

Astfel, unii magistrați ar beneficia de pensie de serviciu în temeiul reglementărilor în vigoare până la data de 1 ianuarie 2024, alții în temeiul Legii nr. 282/2023, în forma în vigoare între 1 ianuarie 2024 și data intrării în vigoare a noului act normativ, în timp ce o ultimă categorie ar urma să se poată pensiona în condițiile ce vor fi stabilite prin noua reglementare.

Date fiind diferențele majore care caracterizează cele trei regimuri de pensionare și împrejurarea că nu există rațiuni reale care să susțină instituirea unor condiții atât de diferite pentru pensionarea unor magistrați care se află în situații asemănătoare, acest context normativ conduce la situații de discriminare evidentă în privința unor elemente esențiale ale statutului magistratului, nesocotind astfel și principiul constituțional al egalității în drepturi.

Din această perspectivă, singurul element de diferențiere între acești magistrați ar consta în vechimea în funcție la data intrării în vigoare a noilor reglementări, o vechime mai mare cu doar o zi putând determina o modificare esențială a statutului. Or, o asemenea deosebire nu poate în nicio situație să justifice o schimbare atât de importantă a unei componente esențiale a statutului, cu atât mai mult cu cât la data intrării în profesie cadrul normativ referitor la condițiile de pensionare a fost același pentru toți acești magistrați.

Se ridică, astfel, întrebarea dacă o asemenea diferență de tratament între generațiile de magistrați, care nu pare justificată de criterii obiective legate de natura funcției sau de necesitățile serviciului public al justiției, ci rezultă exclusiv din aplicarea mecanică a unei formule tranzitorii insuficient calibrate, este compatibilă cu principiul egalității de tratament și cu exigențele de independență pe care dreptul Uniunii le impune în privința tuturor judecătorilor naționali, indiferent de momentul numirii lor în funcție. Curtea de Justiție a statuat că „normele naționale referitoare la remunerația judecătorilor nu trebuie să dea naștere în percepția justițiabililor unor îndoieli legitime referitoare la impenetrabilitatea judecătorilor în cauză în privința unor elemente exterioare și la neutralitatea lor în raport cu interesele care se înfruntă” (Hotărârea C-762/23, citată anterior, punctul 23; Hotărârea C-146/23 și C-374/23, citată anterior, punctele 52 și 53). Un tratament vădit inegal al diferitelor generații de magistrați este susceptibil să genereze tocmai asemenea îndoieli.

Concluzie

În lumina jurisprudenței CJUE analizate, măsurile legislative naționale care modifică regimul pensiilor de serviciu ale magistraților, astfel cum au fost descrise nu corespund standardelor impuse de dreptul UE privind independența sistemului judiciar. Curtea de Justiție a reiterat în mai multe cauze – de la *ASJP*, *Escribano Vindel*, până la cele mai recente hotărâri precum *Forumul Judecătorilor din România* (2021), *Adoreiké* (2025) sau *RL și alții* (2025), că independența judecătorilor presupune garanții materiale privind statutul lor, iar statele membre nu pot diminua aceste garanții decât în condiții stricte. Or, măsurile în discuție, prin efectele lor cumulate, depășesc limitele acestor condiții. Ele creează îndoieli serioase cu privire la respectarea principiilor proporționalității și egalității de tratament, afectează încrederea legitimă pe care magistrații o au în sistemul de drept (și pe care cetățenii, la rândul lor, o au în independența judecătorilor) și încalcă cerința de securitate juridică prin instabilitatea generată.

În cazul de față, analizând cele cinci puncte de obiecție, rezultă că măsurile examinate nu respectă exigențele expuse în cauza C-762/23: (1) par a discrimina magistrații față de alte categorii de beneficiari de pensii de serviciu, (2) nu au fost riguros fundamentate și transparente și nu permit efectuarea unui test de proporționalitate, în lipsa datelor necesare, (3) reduc sub nivelul adecvat siguranța financiară a judecătorilor, (4) perpetuează o instabilitate legislativă și (5) instituie un tratament tranzitoriu inegal dificil de justificat.

Pentru toate aceste motive, opinia noastră este că măsurile naționale în discuție sunt incompatibile cu standardele dreptului Uniunii Europene privind independența justiției. Acestea încalcă obligația statului membru de a garanta că judecătorii beneficiază de condițiile necesare exercitării funcției lor fără influențe și temeri, obligație derivată din art. 19 alin. (1) TUE și din valorile statului de drept consacrate de art. 2 TUE. Prin urmare, asemenea dispoziții legislative ar

trebui reconsiderate, astfel încât să se alinieze principiilor proporționalității, egalității, securității juridice și protecției încrederii legitime – principii care stau la baza ordinii juridice a Uniunii și care condiționează, în ultimă instanță, legalitatea oricărei reforme a pensiilor magistraților.

**Președintele
Înaltei Curți de Casație și Justiție,
Judecător
LIA SAVONEA**