

Version anonymisée

Traduction

C-374/23 – 1

Affaire C-374/23 [Adoreikė]ⁱ

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

13 juin 2023

Juridiction de renvoi :

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituanie)

Date de la décision de renvoi :

1^{er} juin 2023

Partie demanderesse :

SR

RB

Partie défenderesse :

République de Lituanie

[OMISSIS] **VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS**
(tribunal administratif régional de Vilnius, Lituanie)

ORDONNANCE

[OMISSIS] 1^{er} juin 2023

[OMISSIS] La juge du Vilniaus apygardos administracinis teismas (tribunal administratif régional de Vilnius) [OMISSIS] [nom de la juge]

ⁱ Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

dans l'affaire administrative traitée selon la procédure écrite relative au recours introduit par les requérantes, SR et RB, contre la défenderesse [OMISSIS], en réparation du dommage causé par l'action de l'État

a constaté ce qui suit :

Les requérantes SR et RB, juges du Vilniaus apygardos teismas (tribunal régional de Vilnius, Lituanie), [OMISSIS], concluent à la condamnation de la République de Lituanie au paiement de dommages et intérêts s'élevant respectivement à 74 286,09 euros et 95 620,17 euros.

À l'appui de leur action en dommages et intérêts contre la République de Lituanie, les requérantes font valoir, entre autres, que le montant de leur rémunération dépend de la volonté politique d'autres pouvoirs, à savoir l'exécutif et le législatif, ce qui n'est conforme ni au principe d'indépendance des juges consacré à l'article 109, paragraphe 2, de la constitution de la République de Lituanie ni aux obligations internationales de la République de Lituanie.

Dans leur mémoire commun, [OMISSIS], les représentants de la défenderesse [OMISSIS] concluent au rejet du recours. Ils font valoir en substance les arguments suivants : 1) les conditions de la responsabilité de l'État énoncées à l'article 6.271 du code civil de la République de Lituanie ne sont pas démontrées ; 2) rien ne permet de constater une omission de l'État engageant sa responsabilité délictuelle ; 3) programmer le budget de l'État et le montant de la rémunération des fonctionnaires de l'État et des travailleurs du secteur public relève du pouvoir et du devoir constitutionnels du gouvernement ; 3) * le montant de base [des rémunérations] des travailleurs du secteur public est fixé pour chaque année compte tenu des ressources et obligations financières de l'État et celui-ci ne pouvait pas augmenter le montant de base [des rémunérations] plus rapidement qu'il ne l'a fait ; 4) de 2018 à 2023, le montant de base [des rémunérations] a été augmenté régulièrement compte tenu de la situation économique et sociale existante, des engagements souscrits par l'État et des ressources financières prévisionnelles ; 5) le montant de base a aussi une incidence économique directe sur le secteur privé et sur le salaire national moyen (ci-après le « salaire moyen ») ; 6) l'augmentation du montant de base a également eu une incidence significative sur la croissance de la masse salariale des juridictions ; 7) la fixation du régime de rémunération des juges relève du pouvoir constitutionnel discrétionnaire exclusif de l'État et de ses institutions.

Selon l'article 3 du Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymas [devenu le Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas depuis le 1^{er} janvier 2022] (loi sur la rémunération des juges de la République de Lituanie, n° X-1771), du 6 novembre 2008 (Žin., 2008, n° 131-5022) (ci-après la « loi sur la rémunération des juges »), la rémunération des juges est calculée en fonction du montant de base du salaire (de la rémunération) des responsables politiques

* Ndt : l'original présente deux points 3) successifs.

nationaux, des juges, des fonctionnaires et agents de l'État et des travailleurs des institutions budgétaires de l'État et des communes fixé pour une année donnée par le parlement de la République de Lituanie (ci-après le « parlement »), sur proposition du gouvernement. Le montant de base doit être fixé eu égard au taux d'inflation annuel moyen de l'année précédente (calculé en fonction de l'indice national des prix à la consommation), au montant du salaire mensuel minimal et à l'incidence des autres facteurs affectant le niveau et l'évolution du salaire moyen dans le secteur public. En vertu de l'article 4, [paragraphe 2], de la loi sur la rémunération des juges, la rémunération des juges des juridictions de l'ordre judiciaire et des juridictions spécialisées se compose des éléments suivants : 1) le salaire ; 2) la prime d'ancienneté dans le secteur public ; 3) l'indemnité pour travail et permanence pendant les jours de repos et les jours fériés et pour suppléance ; 4) la prime pour accroissement de la charge de travail.

En vertu du titre II de l'annexe à la loi sur la rémunération des juges, le coefficient salarial d'un juge au tribunal régional est de 17,2. Ce coefficient est fixé à l'article 2 (entré en vigueur le 1^{er} octobre 2013) de la loi n° XI-235, modifiant l'annexe à la loi sur la rémunération des juges, adoptée le 28 avril 2009 et, depuis le 1^{er} octobre 2013 jusqu'à ce jour, sauf pour ce qui concerne les juges des tribunaux de district, il n'a pas été modifié. Le salaire des juges des tribunaux régionaux de l'ordre judiciaire et spécialisés est calculé en multipliant le coefficient salarial fixé à l'annexe de la loi sur la rémunération des juges (17,2) par le montant de base, qui était de 181 euros en 2022 et est de 186 euros en 2023.

La rémunération des juges des tribunaux régionaux (hors prime d'ancienneté) était en 2008 de 2 440,85 euros (bruts) ; en 2021, hors prime d'ancienneté, compte tenu de la réforme fiscale de 2019, elle était de 2 362 euros (bruts) (le coefficient de 17,2 multiplié par le montant de base de 177 euros divisé par 1,289 en vertu de la réforme fiscale). Ainsi, alors que les rémunérations des juges semblent avoir augmenté d'environ 8 % en treize ans, la rémunération nominale d'un juge a en réalité diminué de 3,2 % du seul fait de la seule réforme fiscale et, depuis la fin de l'année 2021, elle s'approche de la rémunération moyenne nationale : au 1^{er} trimestre 2022, la rémunération moyenne nationale [OMISSIS] brute (le salaire moyen) était de 1 729,90 euros et celle d'un juge était de 3 113,20 euros. Il faut rappeler que les juges qui perçoivent une rémunération de ce montant sont soumis à des obligations assez strictes : 1) obligation d'avoir un comportement irréprochable ; 2) obligation de travailler pour la même rémunération, indépendamment de la charge de travail (à cet effet, le temps de travail des juges n'est pas réglementé) ; 3) obligations particulières en matière de santé ; 4) interdiction d'exercer tout autre travail, sauf activité d'enseignement et de création (obligation de non-concurrence, article 113 de la constitution) ; 5) obligations liées au droit d'accéder dans le cadre du travail à des informations classées secret d'État ; 6) restriction au droit d'exprimer une opinion, etc.

Il y a lieu d'observer qu'un arrêté n° 1R-85 du ministre de la Justice de la République de Lituanie du 2 avril 2004 et une décision du conseil de l'ordre des avocats de Lituanie du 26 mars 2004 ont approuvé des recommandations relatives

au montant maximal des honoraires dus au titre de l'assistance d'un avocat ou d'un avocat stagiaire dans les affaires civiles (ci-après les « recommandations »). En vertu du point 7 des recommandations, les montants maximaux recommandés des honoraires dus au titre des services juridiques d'un avocat dans les affaires civiles sont calculés en multipliant les coefficients qui y sont établis par le salaire national mensuel moyen de l'avant-dernier trimestre publié par le département de statistique de la Lituanie. Selon le point 8.19 des recommandations, le taux horaire recommandé des honoraires dus pour consultation juridique, représentation en justice, préparation à une audience contentieuse ou préliminaire, participation à des négociations en vue de la conclusion d'une transaction ou représentation d'une personne devant des instances précontentieuses, si le litige devient ultérieurement contentieux, est de 0,1. Le montant d'honoraires recommandé pour une heure de prestations d'un avocat est donc de 179,9 euros (1 799 x 0,1), tandis que la rémunération horaire brute d'un juge de tribunal régional, hors prime d'ancienneté, est d'environ 20 euros, soit 159,66 euros par jour (3 199,20 divisés par 20 jours ouvrés). En validant ce régime, l'État, qui participe aussi aux procédures en justice en qualité de partie à la procédure, constate que le montant horaire minimal des honoraires d'un avocat est approprié et raisonnable. En conséquence, la rémunération payée aux juges discrimine ces derniers par rapport aux juristes exerçant des professions comparables, ce qui doit être considéré comme une violation des articles 29 et 48 de la constitution, prescrivant le respect de la non-discrimination et de l'égalité en droit (obligation pour l'État d'établir pour les juges un système de rémunération comparable pour un travail comparable) ainsi que de l'article 2 TUE.

Dans la présente affaire, les requérantes mettent en cause la responsabilité de l'État et demandent la réparation du préjudice causé par son omission, parce qu'il n'existe aucun mécanisme juridique qu'une juridiction ou un juge pourrait mettre en œuvre pour contraindre les pouvoirs exécutif et législatif à fixer une rémunération digne correspondant aux responsabilités des juges et aux restrictions strictes qui leur sont imposées, entre autres quant à l'exercice d'un autre travail.

Le gouvernement a lui-même reconnu implicitement que le montant de base doit dépendre non pas de la volonté politique du parlement ou du gouvernement, mais des indicateurs économiques nationaux ; il a en effet commencé à mettre en œuvre le de programme de gouvernement approuvé par décision n° XIV-72 du parlement du 11 décembre 2020 ; ce programme prévoit une réforme de la fonction publique afin d'assurer une rémunération des agents du secteur public fondée sur les indicateurs économiques nationaux.

Aux termes de l'article 2 TFUE, l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'article 6 TUE énonce que l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions (paragraphe 1). L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités (paragraphe 2). Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

L'article 47 de la Charte consacre [le droit] de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Le même droit est consacré à l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La République de Lituanie, en devenant membre de l'Union en 2004, s'est engagée, en vertu des articles 49 et 52 TUE, à respecter et promouvoir les valeurs visées à l'article 2 TUE.

En vertu de l'article 19, paragraphe 1, [premier] alinéa, TUE, la Cour de justice de l'Union européenne assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. En vertu de l'article 267 TFUE, la Cour est compétente pour statuer sur l'interprétation des traités.

En vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, tout État membre doit ainsi notamment assurer que les instances relevant, en tant que « juridictions », au sens défini par le droit de l'Union, de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union et qui sont, partant, susceptibles de statuer, en cette qualité, sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union, satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective [arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18, EU:C:2021:153, point 112 et jurisprudence citée]. La Cour a constaté que le contenu de l'article 19 TUE oblige les juridictions nationales et la Cour à garantir la pleine application du droit de l'Union dans l'ensemble des États membres ainsi que la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent dudit droit [avis 1/09 (Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011 (EU:C:2011:123, point 68), avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014 (EU:C:2014:2454, point 175), arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses

(C-64/16, EU:C:2018:117, points 32 et 33) ; et arrêt du 6 mars 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, point 36)]. De même, dans l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), la Cour a lié l'obligation des États membres prévue à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE au droit à un procès équitable et a souligné que tout État membre doit assurer que les juridictions satisfassent aux exigences d'une protection juridictionnelle effective, car, aux fins de cette protection, il est primordial de préserver l'indépendance des juridictions au sens de l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, qui consacre l'accès à un tribunal « indépendant ». Elle a souligné également que la perception par les membres de ces juridictions d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges.

L'indépendance des juges est l'un des principes fondamentaux de l'État de droit démocratique, un principe important du droit de l'Union et un principe constitutionnel, faisant partie intégrante des principes de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit et condition nécessaire de la protection des droits de l'homme et des libertés. Dans l'arrêt du 9 juillet 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, [point 45]), la Cour a jugé que « l'indépendance des juges des États membres revêt une importance fondamentale pour l'ordre juridique de l'Union à divers titres. Elle relève, tout d'abord, du principe de l'État de droit, qui fait partie des valeurs sur lesquelles, selon l'article 2 TUE, l'Union est fondée et qui sont communes aux États membres, ainsi que de l'article 19 TUE, qui concrétise cette valeur et confie la charge d'assurer le contrôle juridique dans cet ordre également aux juridictions nationales (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 32). Ensuite, ladite indépendance est une condition nécessaire pour garantir aux justiciables, dans le champ d'application du droit de l'Union, le droit fondamental à un juge indépendant et impartial prévu à l'article 47 de la Charte, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union (voir en ce sens, notamment, arrêt du 26 mars 2020, Réexamen Simpson/Conseil et HG/Commission, C-542/18 RX- II et C-543/18 RX- II, EU:C:2020:232, points 70 et 71 ainsi que jurisprudence citée). Enfin, ladite indépendance est essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE, en ce que ce mécanisme ne peut être activé que par une instance, chargée d'appliquer le droit de l'Union, qui répond, notamment, à ce critère d'indépendance (voir, notamment, arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, point 56 et jurisprudence citée) ».

Le principe de l'indépendance des juges implique aussi que leur financement soit indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Dans l'arrêt du 5 février 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), la Cour a affirmé l'effet direct du droit de l'Union. Dans la présente affaire, la juridiction de céans doit donc vérifier si le régime de rémunération des juges, dans la mesure où le montant de cette rémunération dépend directement de la volonté politique du parlement et du

gouvernement, est conforme au droit de l'Union et garantit les valeurs protégées par l'article 2 TUE, ainsi que le principe de l'indépendance des juges consacré à l'article 47 de la Charte. Il y a lieu d'observer que la jurisprudence existante ne fournit pas les lumières nécessaires sur cette question, laquelle constitue donc une nouvelle question d'interprétation du droit de l'Union qui, selon la juridiction de céans, est importante pour l'application uniforme de ce dernier par tous les États membres. En outre, en vertu des principes d'interprétation du droit de l'Union, celui-ci doit faire l'objet d'une interprétation autonome et uniforme dans toute l'Union.

En l'espèce, pour statuer sur l'affaire au fond, la juridiction de céans doit se prononcer sur le principe de l'indépendance des juges et est liée non seulement par la législation nationale, mais aussi par celle de l'Union. Sans clarification du contenu de ce principe, il n'est pas possible de dire si la législation nationale relative au régime de rémunération des juges est conforme au principe de l'indépendance des juges consacré à l'article 19, paragraphe 1, TUE. La décision préjudicielle de la Cour sur cette question est donc non seulement importante pour l'intérêt général à l'application uniforme du droit de l'Union, mais aussi nécessaire pour statuer sur l'affaire au principal.

Les réponses de la Cour aux questions formulées dans le dispositif de la présente ordonnance seront donc d'importance essentielle dans l'affaire au principal, puisque le contenu de la notion d'indépendance des juges et, partant, la question de la responsabilité de l'État et de la réparation du dommage causé par l'omission de celui-ci dépendent de l'interprétation du droit de l'Union.

[OMISSIS] [base juridique de la saisine de la Cour]

En vertu de ce qui précède, [OMISSIS] [procédure nationale], la juridiction de céans

ordonne :

la Cour de justice de l'Union européenne est saisie d'une demande de décision préjudicielle sur les questions suivantes d'interprétation du droit de l'Union :

1. Les valeurs de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme ainsi que de la justice, consacrées à l'article 2 TUE, ainsi que l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils confèrent aux pouvoirs législatifs et exécutifs des États membres le pouvoir discrétionnaire illimité et exclusif de fixer, par la voie des législations nationales, la rémunération des juges à un montant qui dépend exclusivement de la volonté politique des pouvoirs législatifs et exécutifs ?

2. L'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lequel consacre notamment l'indépendance des juges, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils permettent aux États membres d'établir, par la voie des législations nationales, un régime

fixant la rémunération des juges à un niveau inférieur à celui auquel l'État fixe la rémunération ou les tarifs des représentants d'autres professions juridiques ?

[OMISSIS] [procédure et composition de la formation de jugement] [OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL