

Version anonymisée

Traduction

C-146/23 – 1

Affaire C-146/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

10 mars 2023

Juridiction de renvoi :

Sąd Rejonowy w Białymstoku (Pologne)

Date de la décision de renvoi :

10 mars 2023

Partie requérante :

XL

Partie défenderesse :

Sąd Rejonowy w Białymstoku

[OMISSIS]

ORDONNANCE

Le 10 mars 2023

Le Sąd Rejonowy w Białymstoku (tribunal d'arrondissement de Białystok, Pologne), VI^{ème} division du travail et de la sécurité sociale, composé de [OMISSIS],

après examen, le 10 mars 2023 [OMISSIS] de l'affaire opposant XL au Sąd Rejonowy w Białymstoku (tribunal d'arrondissement de Białystok) concernant le paiement d'une rémunération,

décide :

I. en application de l'article 267, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle suivante : « L'article 2 du traité sur l'Union européenne, qui, en énonçant les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, se réfère au respect de l'État de droit, et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du traité sur l'Union européenne, lu en combinaison avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en vertu desquels les États membres garantissent une protection juridictionnelle effective reposant sur le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial doivent-ils être interprétés en ce sens que le principe de l'indépendance des juges s'oppose à une réglementation nationale qui, afin de limiter les dépenses budgétaires, déroge au mécanisme voulant que la rémunération des juges soit déterminée sur la base de critères objectifs, indépendants de l'intervention arbitraire des pouvoirs exécutif et législatif et d'entraîner une diminution durable du niveau de rémunération des juges, en violation des garanties constitutionnelles qui assurent aux juges une rémunération correspondant à la dignité de leur fonction et à la portée de leurs devoirs, et qui garantissent l'administration de la justice par des juridictions indépendantes et des juges indépendants ? »

II. [OMISSIS] [suspension de la procédure]

[...] [signature]

[OMISSIS] [éléments de procédure]

le 10 mars 2023

[...] [cachet et signature]

DEMANDE DE DECISION PREJUDICIELLE

1. Juridiction de renvoi :

1.1 Sąd Rejonowy w Białymstoku (tribunal d'arrondissement de Białystok, Pologne), VI^{ème} division du travail et de la sécurité sociale, composé de [OMISSIS]

1.2 Coordonnées : Sąd Rejonowy w Białymstoku (tribunal d'arrondissement de Białystok) [...]

2. Parties à la procédure au principal et leurs représentants :

2.1 La partie requérante est XL [OMISSIS] Białystok/Pologne

2.2 La partie défenderesse est le Sąd Rejonowy w Białymstoku (tribunal d'arrondissement de Białystok) [OMISSIS] [adresse de la partie défenderesse et coordonnées de son représentant].

2

3. L'objet du litige au principal et les faits pertinents
- 3.1 Le requérant, XL, a introduit un recours contre son employeur, le Sąd Rejonowy w Białymstoku (tribunal d'arrondissement de Białystok), par lequel il demande le paiement, au titre de rémunération de la période allant du 1^{er} juillet 2022 au 31 janvier 2023, d'un montant de 10 000 zlotys polonais (ci-après « PLN »), majoré des intérêts de retard légaux sur les montants indiqués dans la requête et calculés de la date d'échéance à la date de paiement.
- 3.2 Le requérant, XL, a été nommé juge au sąd rejonowy w Suwałkach (tribunal d'arrondissement de Suwałki, Pologne) par une décision du président de la République de Pologne du 4 décembre 2003. Par une décision du ministre de la Justice du 3 avril 2007, il a été muté à un poste de juge au Sąd Rejonowy w Białymstoku (tribunal d'arrondissement de Białystok), où il exerce actuellement ses activités juridictionnelles.
- 3.3 En ce qui concerne la détermination de son niveau de rémunération, le requérant a été classé, à compter du 5 août 2021, au cinquième taux, avec application d'un coefficient multiplicateur de 2,5 sur son traitement de base et indemnité d'ancienneté de 20 % du traitement de base.
- 3.4 Au cours de la période litigieuse, du 1^{er} juillet 2022 au 31 janvier 2023, la rémunération du requérant s'est élevée, pour chaque mois de cette période, aux montants suivants :
- pour le mois de juillet 2022, 15 151,44 PLN ;
 - pour le mois d'août 2022, 15 151,44 PLN ;
 - pour le mois de septembre 2022, 15 151,44 PLN ;
 - pour le mois d'octobre 2022, 15 151,44 PLN ;
 - pour le mois de novembre 2022, 15 151,44 PLN ;
 - pour le mois de décembre 2022, 15 033,51 PLN ;
 - pour le mois de janvier 2023, 16 333,26 PLN.
- 3.5 En 2022, sa rémunération a été calculée en multipliant le traitement de base fixé à 5 050,48 PLN par le coefficient de 2,5.
- 3.6 En 2023, la rémunération a été calculée en multipliant le traitement de base fixé à 5 444,42 PLN par le coefficient de 2,5.
- 3.7 Compte tenu de la nécessité de calculer avec précision la rémunération due au cours de la période litigieuse, le requérant a demandé que l'employeur défendeur soit tenu de produire le montant de la rémunération qui lui serait

due si sa rémunération mensuelle de l'année 2022 était calculée sur la base de la rémunération moyenne du deuxième trimestre de l'année 2021, et celle de l'année 2023 sur la base de la rémunération moyenne du deuxième trimestre de 2022. Le [résultat du] calcul de la rémunération mensuelle qui serait due au requérant pour la période litigieuse, tel que présenté par le défendeur, est le suivant :

- pour le mois de juillet 2022, 16 513,56 PLN ;
- pour le mois d'août 2022, 16 513,56 PLN ;
- pour le mois de septembre 2022, 16 513,56 PLN ;
- pour le mois d'octobre 2022, 16 513,56 PLN ;
- pour le mois de novembre 2022, 16 513,56 PLN ;
- pour le mois de décembre 2022, 16 087,41 PLN ;
- pour le mois de janvier 2023, 18 468,76 PLN.

3.8 Selon les calculs effectués par les parties, la demande de paiement formulée par le requérant correspond à la différence entre la rémunération qui lui serait due et celle qu'il a effectivement perçue au cours de chaque mois de la période litigieuse, soit, pour 2022, un montant mensuel de 1 362,12 PLN (de 1 053,90 PLN pour le mois de décembre, compte tenu d'une absence pour maladie) et, pour 2023, un montant de 2 135,50 PLN, soit un montant global de 10 000 PLN.

4 Les dispositions légales pertinentes

4.1 La Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 (Dz.U. 1997.78.483) :

Article 2 [Principe de l'État de droit démocratique ; principe de justice sociale].

La République de Pologne est un État démocratique régi par l'État de droit, qui met en œuvre les principes de justice sociale.

Article 10 [Principe de séparation en trois branches et d'équilibre des pouvoirs].

1 Le régime politique de la République de Pologne a pour fondement la séparation et l'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

2 La Diète et le Sénat exercent le pouvoir législatif. Le président de la République et le Conseil des ministres exercent le pouvoir exécutif. Les cours et les tribunaux exercent le pouvoir judiciaire.

Article 173 [Principe d'indépendance du pouvoir judiciaire] Les cours et tribunaux exercent un pouvoir séparé et indépendant des autres pouvoirs.

Article 178 [Principe de l'indépendance des juges].

1 Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne sont soumis qu'à la Constitution et aux lois.

2 Les juges bénéficient de conditions de travail et d'une rémunération garantissant la dignité de leur fonction et correspondant à la portée de leurs obligations.

3 Les juges ne peuvent être affiliés à aucun parti politique ou syndicat, ni exercer une activité publique incompatible avec le principe d'indépendance des tribunaux et des juges.

4.2 L'ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (loi sur l'organisation des juridictions de droit commun) du 27 juillet 2001 (version consolidée du 14 décembre 2022, Dz.U.2023.217) :

Article 91 [Rémunération des juges]

[...]

1c. Le traitement de base annuel des juges est basé sur la rémunération moyenne du deuxième trimestre de l'année précédente, publiée dans le journal officiel de la République de Pologne (*Monitor Polski*) par le président de l'Office central des statistiques, conformément à l'article 20, point 2, de l'ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (loi du 17 décembre 1998 sur les prestations de vieillesse et d'invalidité du fonds de sécurité sociale) (Dz. U. de 2022, positions 504, 1504 et 2461), sous réserve du paragraphe 1d.

1d. Si la rémunération moyenne visée au paragraphe 1c est inférieure à la rémunération moyenne publiée pour le deuxième trimestre de l'année précédente – ce dernier montant est retenu comme montant de la base pour déterminer le traitement de base des juges.

2. Le traitement des juges est déterminé selon un barème de taux, dont la valeur est calculée par l'application de coefficients multiplicateurs de la base de calcul du traitement de base visée au paragraphe 1c. Les taux du traitement de base des juges, selon les postes occupés, et les coefficients multiplicateurs servant à déterminer le montant du traitement de base aux différents taux, figurent à l'annexe de la présente loi.

[...]

6. Le juge a droit à une indemnité de fonction en lien avec sa fonction.

§ 7. La rémunération des juges varie en outre en fonction de la prime d'ancienneté, qui représente, à partir de la sixième année de service, 5 % du traitement de base et augmente ensuite de 1 % chaque année, sans excéder toutefois 20 % du traitement de base.

[...]

- 4.3 L'ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (loi portant des dispositions particulières pour l'exécution de la loi budgétaire pour l'année 2022) du 17 décembre 2021 (Dz.U.2021.2445) :

Article 8

1. En 2022, le traitement des juges visé à l'article 91, paragraphe 1c, de la loi du 27 juillet 2001 sur l'organisation des juridictions de droit commun (Dz. U. de 2020, position 2072, et de 2021, positions 1080 et 1236) est basé sur la rémunération moyenne du deuxième trimestre de l'année 2020, annoncée dans le communiqué du président de l'Office central des statistiques.

2. La base visée au paragraphe 1 est majorée d'un montant de 26 PLN.

3. Lorsque des dispositions distinctes font référence au traitement de base des juges visé à l'article 91, paragraphe 1c, de la loi du 27 juillet 2001 sur l'organisation des juridictions de droit commun, pour l'année 2022, celui-ci correspond à la rémunération moyenne du deuxième trimestre de l'année 2020, annoncée dans le communiqué du président de l'Office central des statistiques, majorée de 26 PLN.

4. Lorsque des dispositions distinctes font référence à la rémunération des juges, pour l'année 2022, cette rémunération correspond à la rémunération calculée conformément aux paragraphes 1 et 2.

- 4.4 L'ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (loi portant des dispositions particulières pour l'exécution de la loi budgétaire pour l'année 2023) du 1^{er} décembre 2022 (Dz.U.2022.2666) :

Article 8

1. Pour l'année 2023, la base de calcul de la rémunération des juges, visée à l'article 91, paragraphe 1c, de la loi du 27 juillet 2001 sur l'organisation des juridictions de droit commun [OMISSIS] s'élève à 5 444,42 PLN.

2. Lorsque des dispositions distinctes font référence au traitement de base des juges visé à l'article 91, paragraphe 1c, de la loi du 27 juillet 2001 sur

l'organisation des juridictions de droit commun, pour l'année 2023, le montant de celui-ci s'élève à 5 444,42 PLN.

4.5 Le traité sur l'Union européenne

Article 2

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.

Article 19

1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. [...]

4.6 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 47 – Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit 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.

[...]

5. La motivation du renvoi

- 5.1 L'Union européenne est fondée sur des valeurs communes aux États membres et il est généralement admis que les valeurs énoncées à l'article 2 TUE sont l'expression des principes axiologiques du droit de l'Union. Les États membres ont volontairement accepté de les reconnaître et de les respecter ; ils sont donc tenus de respecter les valeurs et les principes énoncés à l'article 2 TUE. Le principe du respect de l'État de droit, énoncé à l'article 2 TUE, est concrétisé à l'article 19 TUE qui confie aux juridictions de l'Union et aux juridictions nationales la charge de garantir la pleine application du droit de l'Union. La confiance mutuelle entre les États

membres repose sur la confiance mutuelle entre les juridictions qui appliquent les réglementations de l'Union. Conformément à la jurisprudence de la Cour, si l'organisation de la justice relève de la compétence des États membres, ces derniers doivent respecter le droit de l'Union dans l'exercice de cette compétence¹. En outre, il convient de relever que, dans l'exercice de leurs compétences, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui découlent du droit de l'Union, et qu'il peut en aller de la sorte, notamment, s'agissant de règles nationales relatives au statut des juges, y compris le contrôle juridictionnel des procédures de nomination, et de règles gouvernant le régime disciplinaire applicable aux juges².

5.2 L'article 19 TUE confie la charge d'assurer le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union européenne non seulement à la Cour mais également aux juridictions nationales qui ont pour mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. L'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») permet de conclure que les États membres ont l'obligation de garantir aux citoyens le droit d'être entendu par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Ils sont donc tenus d'assurer l'application et le respect du droit de l'Union sur leur territoire en prenant les mesures nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union³.

5.3 Telle qu'interprétée dans la jurisprudence de la Cour, la protection juridictionnelle effective est garantie par le principe de l'indépendance des juges, qui doit être assurée tant pour les juges de la Cour que pour ceux des juridictions nationales des États membres. Les exigences d'indépendance et d'impartialité relèvent du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit fondamental à un procès équitable⁴. La notion d'indépendance suppose, notamment, que l'instance concernée exerce ses fonctions juridictionnelles en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, et qu'elle soit ainsi protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et

¹ Arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393.

² Arrêt du 22 mars 2022, Prokurator Generalny e.a. (Chambre disciplinaire de la Cour suprême – Nomination), C-508/19, EU:C:2022:201.

³ Arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98.

⁴ 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.

d'influencer leurs décisions⁵. Il est donc généralement admis que la condition d'indépendance et d'impartialité est fondamentale pour le droit à un tribunal, et que l'indépendance des tribunaux et celle des juges constituent une garantie de l'État de droit.

- 5.4 Dans l'arrêt du 19 septembre 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587), la Cour rappelle la notion d'indépendance des juges, qui est inhérente à la mission de juger, et souligne la nécessité de fournir aux juges certaines garanties personnelles afin d'exclure les interventions et les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à leur indépendance de jugement et leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent (arrêt du 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, points 49 à 53). Dans l'arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), la Cour a effectué une analyse détaillée de l'importance de la garantie d'indépendance (arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, points 42 à 44), elle a notamment indiqué que la perception par les juges d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges (arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, point 45). Cette interprétation de la nécessité d'assurer aux juges des garanties personnelles, y compris de leur assurer un niveau de rémunération adéquat, est particulièrement importante dans le cadre de l'analyse du mécanisme prévu par les réglementations nationales pour déterminer la rémunération des juges et, par conséquent, des modifications de ces réglementations qui entraînent une aggravation de facto de la situation matérielle des juges en raison d'une diminution durable du niveau de leur rémunération.
- 5.5 S'agissant des circonstances de la présente affaire et des règles juridiques applicables, les dispositions applicables de l'ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (loi sur l'organisation des juridictions de droit commun ; ci-après la « loi sur l'organisation des juridictions de droit commun ») précitée ont introduit un mécanisme qui détermine le traitement de base des juges pour une année donnée sur la base de la rémunération moyenne au cours du deuxième trimestre de l'année précédente, annoncée officiellement par le président de l'Office central des statistiques dans le Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej (journal officiel de la République de Pologne). Ces dispositions ont été introduites le 22 avril 2009 afin d'organiser un système de rémunération des juges qui satisfasse plus pleinement qu'auparavant à la norme énoncée à l'article 178, paragraphe 2, de la Constitution de la République de Pologne (ci-après la « Constitution »). Les éléments essentiels de ce changement consistent en l'abandon du calcul de la rémunération des juges sur la base d'un montant

⁵ Arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117.

de base déterminé annuellement dans la loi budgétaire et en l'inscription [dans la loi] des coefficients multiplicateurs utilisés pour déterminer les divers taux de rémunération dans la loi. Les changements apportés ont permis d'objectiver la détermination de la rémunération des juges et de réduire l'influence d'autres autorités sur le niveau du traitement de base des juges, comme le préconisait le monde judiciaire.

5.6 Le mécanisme de détermination du traitement de base des juges pour une année donnée fondé sur la rémunération moyenne du deuxième trimestre de l'année précédente a été modifié à trois reprises à l'initiative du pouvoir exécutif par les lois portant des dispositions particulières pour l'exécution de la loi budgétaire pour les années 2021, 2022 et 2023. Ainsi, dans les prévisions pour le budget de l'État pour l'année 2021, un « gel » de la valorisation systémique de la rémunération des juges a été introduit, le traitement de base étant déterminé par rapport à la rémunération moyenne du deuxième trimestre de 2019, plutôt que par rapport à la rémunération moyenne du deuxième trimestre de 2020. Pour l'année suivante 2022, il a été prévu de déterminer le traitement de base des juges par rapport à la rémunération moyenne du deuxième trimestre 2020, avec une augmentation du montant obtenu, plutôt que par rapport à la rémunération moyenne du deuxième trimestre 2021. Ensuite, pour l'année 2023 actuellement en cours, les règles introduites prévoient que la rémunération des juges est déterminée sur la base du montant de base qu'elles fixent, plutôt que sur la base de la rémunération moyenne du deuxième trimestre de 2022. Les arguments mentionnés dans les projets de modification des dispositions d'exécution de la loi budgétaire du gouvernement font référence, pour les dispositions relatives au budget de l'État de 2021, à la situation économique du pays causée par l'épidémie de COVID-19, pour les dispositions relatives au budget de l'État de 2022, il n'est fait référence à aucune situation particulière, et pour les dispositions relatives au budget de l'État de 2023, il est fait référence à des circonstances particulières ayant une incidence significative sur la situation budgétaire du pays liées aux effets de la pandémie de COVID-19 et à ceux de l'invasion russe en Ukraine.

5.7 Les recours formés devant le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne) par la première présidente du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne)⁶, par le président du Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne)⁷ et par la Krajowa

⁶ La requête du premier président du Sąd Najwyższy (Cour suprême) peut être consultée sur le site Internet du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), dans la documentation annexée à l'affaire K 1/23 : <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/23>.

⁷ La requête du président du Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative) peut être consultée sur le site Internet du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), dans la documentation annexée à l'affaire K 3/23 : <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%203/23>.

Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne) ⁸ en vue d'obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité de ces dispositions témoignent des réserves et des doutes quant à leur conformité à la Constitution que suscitent les modifications apportées en 2023.

5.8 Dans sa requête du 21 décembre 2022, la première présidente du Sąd Najwyższy (Cour suprême) a demandé au Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) de déclarer incompatibles avec l'article 178, paragraphe 2, combiné à l'article 178, paragraphe 1, avec l'article 173, avec l'article 10, paragraphe 1, avec l'article 2, combiné à l'article 178, paragraphe 2, et avec l'article 31, paragraphe 3, combiné à l'article 178, paragraphe 2, de la Constitution les dispositions modifiant le mécanisme de détermination de la rémunération des juges tel qu'initialement prévu dans la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun (articles 8 et 9 de la loi du 1^{er} décembre 2022 portant des dispositions particulières pour l'exécution de la loi budgétaire pour l'année 2023, Dz. U. 2022.2666), elle a souligné que les dispositions contestées :

- violent les garanties qui assurent aux juges une rémunération correspondant à la dignité de leur fonction et à la portée de leurs devoirs, ainsi que la garantie de l'indépendance des juges qui constitue une condition de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'exercice de ses fonctions,
- violent le principe de la protection des droits acquis et de la confiance dans l'État, ainsi que dans la loi en appliquant une méthode arbitraire de détermination du traitement de base des juges,
- portent atteinte au droit des juges à percevoir une rémunération correspondant à la dignité de leur fonction et à la portée de leurs devoirs, entendu comme un droit subjectif à ce que la rémunération soit déterminée sur la base de critères objectifs et indépendants de toute décision arbitraire du législateur.

Dans la motivation du recours, il est indiqué que, dans les faits, les modifications apportées entraînent une diminution du niveau des rémunérations, qu'elles sont instaurées en violation des règles de détermination des rémunérations existantes et sans motivation adéquate du recours répété à une dérogation à l'application ces règles en 2021, en 2022 et maintenant, dans la perspective de l'année 2023. Au cours des années précédentes, le « gel » des salaires a été introduit de manière temporaire, dès lors, le maintien pour l'année actuellement en cours d'une limitation de l'adaptation des rémunérations contredit le postulat initial d'une dérogation

⁸ La requête de la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature) peut être consultée sur le site Internet du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), dans la documentation annexée à l'affaire K 4/23 : <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%204/23>.

temporaire au mécanisme de détermination de la rémunération des juges, puisque la référence au salaire moyen est remplacée par un montant de base, annulant ainsi le compromis auquel étaient parvenus en 2009 les représentants des pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif sur la manière de comprendre et de mettre en œuvre le concept de « rémunération correspondant à la dignité de la fonction ». Se référant à l'arrêt du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) du 12 décembre 2012, dans l'affaire K 1/12, l'auteur de la requête souligne que les modifications contestées ne sont pas de nature incidente ni épisodique – les dispositions en cause concrétisent de manière cohérente l'intention de modifier et de réduire de manière permanente la rémunération des juges. En outre, ces dispositions portent atteinte au système de rémunération des juges en tant qu'élément essentiel du système judiciaire contribuant à garantir l'administration de la justice par des juges indépendants et des tribunaux indépendants. De la lecture systémique de l'article 178, paragraphe 2, de la Constitution, il faut déduire le droit des juges à une rémunération correspondant à la dignité de leur fonction et à la portée de leurs devoirs, compris comme un droit subjectif à ce que la rémunération soit déterminée sur la base de critères objectifs, indépendants de toute décision arbitraire du pouvoir législatif, en tenant compte, premièrement, du fait que le niveau de rémunération d'un juge doit dépasser de manière significative le niveau du salaire moyen dans le secteur public ; deuxièmement, du fait que la rémunération des juges doit suivre une tendance à la hausse au moins égale à celle des autres rémunérations du secteur public ; troisièmement, du fait que la rémunération des juges doit faire l'objet d'une protection particulière, et quatrièmement, du fait que la rémunération des juges ne peut pas être réduite par voie de dispositions normatives. En principe, la rémunération des juges doit donc être conçue d'une manière (modèle statutaire) et avoir à un niveau (montant) qui leur permettent de se consacrer pleinement à l'exercice de leur fonction et à l'accomplissement de leurs tâches de manière indépendante et autonome par rapport aux autres pouvoirs. L'auteur de la requête souligne que les méthodes de détermination des rémunérations introduites par voie de dérogation aux règles statutaires applicables ou, comme dans le cas de la réglementation contestée, en méconnaissance de ces règles, font dépendre la décision dans ce domaine important d'une mesure prise au cas par cas par le pouvoir législatif sur les indications préalables du pouvoir exécutif. Il résulte de ce qui précède que le modèle adopté pour déterminer la rémunération des juges perd son caractère automatique et objectif, puisqu'il est déterminé chaque année par le législateur, ce qui le rend, dans une certaine mesure, imprévisible.

- 5.9 Dans sa requête du 21 décembre 2022, le président du Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative) demande, lui aussi, que soit examinée la constitutionnalité des dispositions précitées modifiant le mécanisme de détermination de la rémunération des juges tel qu'initialement prévu dans la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun. Il souligne, dans la motivation du recours, que les dispositions contestées de la

loi d'accompagnement du budget constituent une réglementation épisodique et une dérogation aux règles statutaires permanentes régissant la détermination de la rémunération des juges. Le rattachement de la rémunération des juges au salaire moyen les protège d'une érosion de leur pouvoir d'achat liée à l'inflation grâce à un mécanisme d'augmentation en quelque sorte automatique du traitement de base et des primes de fonction qui garantit que la rémunération des juges augmente lorsque l'économie nationale se porte bien, tandis que, en cas de ralentissement de l'économie et de réduction du salaire moyen dans l'économie nationale, le législateur a prévu que la rémunération des juges demeure stable. En remplaçant les règles permanentes relatives à la rémunération des juges par une règle épisodique figurant dans les dispositions de la loi d'accompagnement du budget, le législateur a en substance réduit la valorisation de la rémunération des juges prévue dans les dispositions antérieures. Partageant l'argumentation du premier président du Sąd Najwyższy (Cour suprême) concernant le troisième « gel » consécutif des règles relatives à la rémunération des juges, l'auteur de la requête relève que les juges sont la seule catégorie de fonctionnaires de l'État dont les conditions de travail et de rémunération sont mentionnées dans la Constitution, ce qui oblige à prévoir un système de détermination et de protection de la rémunération distinct de celui des autres fonctionnaires. Ce système doit tenir compte de la protection de l'indépendance judiciaire, de la dignité de la fonction et du poids de la responsabilité, et la rémunération des juges doit contribuer à les protéger des pressions extérieures exercées sur leurs décisions. À cet égard, il souligne qu'assurer aux juges un niveau de rémunération adéquat relève d'un intérêt public majeur et que le mode de détermination de la rémunération doit être fondé sur des considérations objectives et quantifiables qui opèrent « automatiquement » en vertu de la loi, sans qu'il soit nécessaire de prendre en la matière des décisions d'appréciation qui pourraient constituer un instrument de pression sur les juges. En ce qui concerne l'analyse approfondie du calcul des rémunérations des juges, il a été établi que la diminution des salaires réels des juges (de leur pouvoir d'achat) entre 2021 et 2023 sera d'environ 23,6 %, ce qui ne correspond absolument pas à l'augmentation de 6,74 % du salaire brut moyen dans le secteur public au cours des années 2020 et 2021 ni à la situation du budget de l'État puisque, à la fin de l'exercice budgétaire 2021, la dette publique s'élevait à 43,8 % du produit intérieur brut, et qu'il n'y a donc aucun risque de devoir mettre en œuvre les procédures correctives applicables lorsque la dette publique dépasse 3/5 du produit intérieur brut annuel.

- 5.10 La Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature) a adopté la résolution n° 1095/2022 du 22 décembre 2022 relative à la saisine du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) en vue de l'examen de la constitutionnalité des dispositions modifiant le mécanisme de détermination de la rémunération des juges. Dans la motivation de son recours, elle relève que la norme découlant de l'article 178, paragraphe 2, de la Constitution garantit spécifiquement la protection de la rémunération des

juges au niveau constitutionnel et limite l'admissibilité d'une ingérence du législateur dans le système de détermination [de cette rémunération]. En ce qui concerne l'argumentation développée ci-dessus et découlant de la position adoptée par le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) dans l'arrêt du 12 décembre 2012 déjà cité, elle rappelle que la rémunération constitue l'une des garanties de l'indépendance des juges. Ce qui précède est également confirmé par la jurisprudence de la Cour de justice et la position du Conseil de l'Europe indiquant que la rémunération des juges constitue un élément essentiel pour garantir l'indépendance et l'impartialité du juge et qu'il convient d'assurer aux juges des « conditions de travail adéquates pour [leur] permettre [...] de travailler efficacement », en particulier [de veiller à ce] que « le statut et la rémunération des juges soient à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument ». Dans sa requête, la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature) partage le raisonnement exposé ci-dessus selon lequel l'un des aspects les plus importants d'une rémunération à la mesure de la dignité de la fonction de juge est qu'elle doit être déterminée selon des conditions objectives et mesurables, garantissant une revalorisation automatique, sans qu'il soit possible pour l'autorité publique de fixer le montant de la rémunération par des décisions discrétionnaires, ce qui pourrait constituer un instrument de pression sur les juges. Elle souligne également que les dispositions contestées violent le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs en combinaison avec le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, puisque toute intervention dans le fonctionnement et l'organisation du pouvoir judiciaire, dans un domaine non couvert par le principe absolu d'indépendance, ne peut être effectuée qu'à titre exceptionnel et avoir une justification matérielle suffisante, et doit en outre être le résultat d'une collaboration entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. En ce qui concerne la situation des finances publiques, elle indique que la dérogation au mécanisme objectif de fixation des rémunérations des juges n'est pas justifiée par l'augmentation effective de plus de 43 % de la rémunération de personnes exerçant des fonctions dirigeantes de l'État, avec une augmentation concomitante de la rémunération des autres représentants des pouvoirs exécutif et législatif. Elle souligne également que la dynamique des processus inflationnistes, l'augmentation réelle du coût de la vie et la référence aux conditions économiques actuelles, y compris l'absence de justification des changements introduits au vu des paramètres macroéconomiques, de la situation des finances publiques et de la situation générale des finances de l'État.

- 5.11 Le Rzecznik Praw Obywatelskich (médiateur, Pologne) a également indiqué qu'il entendait contester la constitutionnalité des dispositions en cause lorsqu'il a annoncé, par une lettre du 8 février 2023, sa participation à la procédure devant le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelles) dans les affaires relatives au recours du premier président du Sąd Najwyższy (Cour suprême) (affaire K 1/23), au recours du président du Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative) (affaire K 4/23) et au

recours de la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature) (affaire K 3/23), il a également indiqué qu'il déposera la motivation de sa position au plus tard le 12 mai 2023.

5.12 La juridiction de céans partage totalement les réserves et les doutes exposés ci-dessus, ainsi que l'argumentation approfondie portant à la fois sur l'interprétation des dispositions de la Constitution et sur la situation générale des finances de l'État, sans qu'il soit nécessaire de les répéter. La légitimité de l'examen de la constitutionnalité des dispositions modifiant le mécanisme de détermination de la rémunération des juges, tel que prévu initialement par la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, précitées ne peut soulever aucun doute. La juridiction de céans estime qu'il convient de souligner la violation de la garantie d'indépendance des juges, qui est une condition de l'exercice indépendant du pouvoir judiciaire, que confirment tous les recours formés devant le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle). L'essence de l'atteinte à l'indépendance des juges réside dans le « gel » durable, depuis trois ans, de la revalorisation de la rémunération des juges, avec l'abandon de facto cette année du mécanisme de détermination de la rémunération des juges basé sur une référence objective à l'indice que constitue la rémunération moyenne du deuxième trimestre de l'année précédente. Selon la juridiction de céans, cette violation est à mettre en relation avec la menace exposée précédemment que représente la mise en œuvre d'une réduction durable, répétée et importante de la rémunération des juges, dans le but de faire plier un pouvoir judiciaire indépendant et autonome pour qu'il agisse de manière arbitraire et discrétionnaire en fonction des considérations politiques des pouvoirs exécutif et législatif. Ces menaces et ces risques deviennent particulièrement réels au regard de la crise de l'État de droit que l'on a connue au cours des dernières années et restent résolument incompréhensibles compte tenu de la situation stable et non menacée des finances de l'État au sens large⁹.

5.13 La juridiction de céans estime que la modification dans un sens défavorable des règles de détermination de la rémunération des juges entraînant une dégradation effective des conditions salariales par rapport à l'augmentation du coût de la vie est également significative dans l'optique externe du fonctionnement des juridictions. L'augmentation du nombre d'affaires traitées, l'arriéré croissant et l'allongement de facto de la durée des procédures requièrent de prendre des initiatives pour améliorer le fonctionnement des tribunaux. La gestion de l'engagement de juges en vue

⁹ Selon des articles de presse publiés le 6 mars 2023, le premier ministre Mateusz Morawiecki a annoncé, en ce qui concerne la situation du budget de l'État, que le déficit est plus de moitié moins élevé que prévu (en 2022 le déficit budgétaire était de 12,4 milliards PLN, soit significativement moins élevé que les 30 milliards PLN prévus, la situation des finances publiques est stable avec des recettes dépassant 500 milliards PLN et une dette publique estimée à 49 ou 50 % du PIB, par rapport à la moyenne de l'Union qui est d'environ 85 % du PIB).

d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'activité judiciaire dans le cadre de la sous-estimation effective des rémunérations pourrait se révéler clairement inefficace, en particulier eu égard au risque de détérioration de la situation matérielle des juges, compte tenu de la récente augmentation significative des prix des biens et des services¹⁰. Ce qui précède implique également un risque important que des juges introduisent de très nombreuses plaintes contre leurs employeurs pour demander le paiement, au titre de rémunérations, des créances impayées pour chaque mois de travail en 2021, 2022 et 2023.

- 5.14 Pour résumer l'appréciation négative des dispositions modifiant les règles de détermination de la rémunération des juges et, en substance, la dérogation durable au mécanisme de détermination de la rémunération des juges fondé sur une référence objective à l'indice que constitue la rémunération moyenne du deuxième trimestre de l'année précédente, il convient de rappeler les arguments des parties à la présente procédure.
- 5.15 Dans la motivation de son recours, le requérant fait état d'une réduction significative du montant de la rémunération qui lui a été versée par rapport à la rémunération due sur la base du mécanisme prévu par la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, il indique que la rémunération calculée selon le mécanisme susmentionnée s'élève, en 2022, à 16 513,56 PLN tandis que la rémunération effectivement versée est de 15 151,44 PLN (une sous-estimation de la rémunération à concurrence de 1 362,12 PLN). En 2023, la rémunération due calculée par le requérant s'élève à 18 468,76 PLN tandis que la rémunération effectivement versée est de 16 333,26 PLN (une sous-estimation de la rémunération à concurrence de 2 135,50 PLN). Les rémunérations déterminées par le requérant ont été confirmées par les calculs de l'employeur défendeur dans les annexes à son mémoire en réponse.
- 5.16 En ce qui concerne les conclusions relatives à l'insuffisance de la rémunération versée, le requérant souligne dans sa requête la contradiction qu'il y a entre les dispositions des lois « d'accompagnement du budget » et les dispositions de la loi « sur l'organisation des juridictions de droit commun » et de la Constitution, et la réglementation de l'Union. Le requérant souligne que la simple loi épisodique et technique fixant les règles de rémunération des magistrats en 2021 a fixé pour l'avenir les contours d'un nouveau système de rémunération des magistrats (en contournant le mécanisme prévu par la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun), avec l'introduction d'une réglementation répétée année après année, fondée sur volonté permanente d'« éliminer le principe de

¹⁰ Selon le communiqué du président de l'Office central des statistiques du 13 janvier 2023 concernant l'indice général des prix des biens et de services de consommation pour l'année 2022, celui-ci a augmenté de 114 % par rapport à 2021 (la hausse des prix est de 14,4 %).

l'indépendance des juges, de créer les conditions permettant d'influencer les décisions des juges, permettant ainsi aux pouvoirs législatif et exécutif de confisquer partiellement le pouvoir judiciaire », ce qui constitue, selon le requérant, « une atteinte flagrante aux droits des citoyens consistant à ne garantir pas leur droit à un tribunal indépendant et impartial, compris comme un tribunal de l'Union ». L'employeur défendeur, se référant à la position du requérant, a indiqué qu'il n'est pas habilité à fixer seul la rémunération des juges en écartant les dispositions contestées et que ses actions restent conformes à la loi. Les deux parties se sont référées au raisonnement présenté dans la motivation des projets de loi du gouvernement portant des dispositions particulières pour l'exécution des lois budgétaires pour 2021, 2022 et 2023, et ont déduit des conclusions diamétralement opposées des faits analysés. Le requérant a souligné « l'utilisation biaisée et instrumentalisée » de l'argumentation relative au « gel » du système de valorisation de la rémunération des juges et à l'augmentation réelle de la rémunération des dirigeants de certaines entités publiques, ou de dirigeants publics (augmentations de salaire de 40 % à 60 %). Le défendeur a quant à lui évoqué, à propos de cette argumentation, l'absence de ressources supplémentaires par rapport à celles prévues dans le plan financier de la juridiction.

- 5.17 La juridiction de céans estime qu'il convient de partager pleinement les arguments et les conclusions du requérant concernant l'interprétation qui est faite dans l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), où la Cour a indiqué que le principe de l'indépendance des juges ne s'oppose pas à l'application de mesures générales de réduction salariale [...]. À cet égard, le requérant a rappelé à juste titre que l'interprétation de la Cour concerne une réglementation générale en vertu de laquelle tous les membres de la fonction publique nationale participent aux économies dictées par les exigences de réduction du déficit budgétaire excessif de l'État. L'interprétation par la Cour de la nature temporelle des dispositions réduisant les salaires de tous les membres de la fonction publique nationale portugaise a également été soulignée à juste titre. En ce qui concerne la jurisprudence examinée, il convient d'ajouter que l'admissibilité de la nature temporelle de la réduction des rémunérations des juges en vertu de dispositions générales en matière de réductions salariales liées à des contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif a également été analysée dans l'arrêt du 7 février 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106). Toutefois, les conclusions de la Cour dans les arrêts précités ne sont pas applicables au présent litige au principal en ce qui concerne tant le caractère général des dispositions et la participation, qui en découle, de tous les membres de la fonction publique nationale aux économies (arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 49 et du 7 février 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, points 60 et 67), que la nature temporelle des dispositions réduisant les salaires (arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117,

point 50, et du 7 février 2019, *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, point 9) avec une conclusion relative à l'appréciation de la réduction de la rémunération des juges eu égard aux conclusions formulées (arrêts du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, point 51, et du 7 février 2019, *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, point 74).

5.18 La juridiction de céans considère que la situation de fait dans le présent litige concernant les dispositions modifiant le mécanisme de détermination de la rémunération des juges tel qu'il était initialement prévu par la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun est nettement différente de la situation de fait analysée dans les arrêts susmentionnés. En effet, dans la présente affaire, il s'agit de l'introduction d'une dérogation permanente à un mécanisme préétabli de fixation des rémunérations par des dispositions spécifiques affectant directement la catégorie professionnelle des juges (et, indirectement, d'autres catégories professionnelles dont la rémunération est déterminée sur la base du mécanisme analysé). La permanence de la dérogation au mécanisme de détermination de la rémunération des juges et le fait que la modification des dispositions relatives à la réduction de la rémunération concerne essentiellement la catégorie professionnelle des juges sont d'une importance significative et décisive pour l'interprétation de la réglementation de l'Union relative aux faits de l'affaire au principal.

5.19 Selon la juridiction de céans, une interprétation des dispositions du droit de l'Union européenne est donc nécessaire pour résoudre le litige relatif au paiement dans la procédure au principal. L'essentiel du problème réside dans l'interprétation de l'article 2 TUE et de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE, en liaison avec l'article 47 de la Charte, au regard de la substitution, qui a été décrite, d'un mécanisme objectif de détermination de la rémunération des juges par un « gel » du niveau de rémunération des juges avec une réduction réelle et effective du niveau de rémunération par des dispositions spéciales affectant essentiellement les juges. Il est essentiel pour le bon fonctionnement du système de coopération judiciaire dans le cadre du mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 du TFUE d'apporter une réponse aux interrogations concernant l'interprétation de la réglementation de l'Union et de constater une éventuelle violation des garanties de l'indépendance judiciaire dans la législation nationale, en tenant compte des arguments présentés ci-dessus.

5.20 Le raisonnement exposé ci-dessus, fondé sur l'affirmation de l'importance du principe d'indépendance des juges en tant que garantie de l'État de droit, conduit la juridiction de céans à conclure que l'interprétation des dispositions précitées du droit de l'Union s'oppose à l'introduction dans l'ordre juridique national, par le biais de dispositions incidentes, dans le cadre d'un souci allégué d'améliorer la stabilité des finances publiques, de solutions à caractère permanent, menaçant de subordonner le pouvoir judiciaire en soumettant la détermination de la rémunération des juges à

l'intervention des pouvoirs exécutif et législatif. La réponse à la question formulée ci-dessous permettra au juge national, eu égard au principe de primauté du droit de l'Union, de laisser inappliquées les dispositions nationales qui seraient contraires au droit de l'Union.

6 Question préjudicielle

L'article 2 du traité sur l'Union européenne, qui, en énonçant les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, se réfère au respect de l'État de droit, et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du traité sur l'Union européenne, lu en combinaison avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en vertu desquels les États membres garantissent une protection juridictionnelle effective reposant sur le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial doivent-ils être interprétés en ce sens que le principe de l'indépendance des juges s'oppose à une réglementation nationale qui, afin de limiter les dépenses budgétaires, déroge au mécanisme voulant que la rémunération des juges soit déterminée sur la base de critères objectifs, indépendants de l'intervention arbitraire des pouvoirs exécutif et législatif et d'entraîner une diminution durable du niveau de rémunération des juges, en violation des garanties constitutionnelles qui assurent aux juges une rémunération correspondant à la dignité de leur fonction et à la portée de leurs devoirs, et qui garantissent l'administration de la justice par des juridictions indépendantes et des juges indépendants ?

DOCUMENT