

Licence 3 en droit

Droit de l'Union européenne I (2095)

Professeur : Fabrice Picod

Epreuve de septembre 2018

durée : 3 heures

Traités UE, FUE, Charte des droits fondamentaux et recueil de textes autorisés

Le candidat traitera l'un des deux sujets, **au choix**

1) Epreuve théorique :

L'apport de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

2) Epreuve pratique : commentez les extraits d'arrêt suivant

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

27 février 2018

Dans l'affaire C64/16, **Associação Sindical dos Juizes Portugueses** contre **Tribunal de Contas**,

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Association syndicale des juges portugais, ci-après l'« ASJP ») au Tribunal de Contas (Cour des comptes, Portugal) au sujet de la réduction temporaire du montant des rémunérations versées aux membres de cette instance, dans le cadre des orientations de politique budgétaire de l'État portugais.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 11 Par la loi n° 75/2014, le législateur portugais a réduit, à compter du mois d'octobre 2014 et de manière temporaire, le montant de la rémunération d'une série de titulaires de charges et de personnes qui exercent des fonctions dans le secteur public. En application d'actes administratifs de « gestion des traitements » adoptés sur le fondement de cette loi, le montant de la rémunération des juges du Tribunal de Contas a été réduit.
- 12 L'ASJP, agissant pour le compte de membres du Tribunal de Contas, a formé devant le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal) un recours administratif spécial tendant à l'annulation de ces actes administratifs relatifs au mois d'octobre 2014 et aux mois suivants, à la condamnation de la défenderesse à restituer les retenues salariales qui ont été effectuées, assorties des intérêts de retard au taux légal, ainsi qu'à la reconnaissance du droit des intéressés de percevoir l'intégralité de leur traitement.
- 13 À l'appui de ce recours, l'ASJP avance que les mesures de réduction salariale violent le « principe de l'indépendance des juges », consacré non seulement par la Constitution portugaise, mais également par le droit de l'Union, à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ainsi qu'à l'article 47 de la Charte.
- 14 Selon la juridiction de renvoi, les mesures de réduction temporaire du montant des rémunérations du secteur public reposent sur des impératifs de réduction du déficit excessif du budget de l'État portugais au cours de l'année 2011. Elle considère que ces mesures ont été prises dans le cadre du droit de l'Union ou, à tout le moins, y trouvent leur origine, au motif que ces impératifs auraient été imposés au gouvernement portugais par les décisions de l'Union accordant, notamment, une assistance financière à cet État membre.
- 15 À cet égard, cette juridiction relève que le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'État portugais pour la mise en œuvre des orientations de sa politique budgétaire, reconnu par les institutions de l'Union, ne le libère toutefois pas de son obligation de respecter les principes généraux du droit de l'Union, dont celui de l'indépendance des juges, applicable tant aux juridictions de l'Union qu'aux juridictions nationales.
- 16 En effet, selon la juridiction de renvoi, la protection juridictionnelle effective des droits découlant de l'ordre juridique de l'Union est assurée, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, à titre principal, par les juridictions nationales. Celles-ci seraient appelées à mettre en œuvre cette protection dans le respect des principes d'indépendance et d'impartialité énoncés à l'article 47 de la Charte.
- 17 La juridiction de renvoi souligne, à cet égard, que l'indépendance des organes juridictionnels dépend des garanties attachées au statut de leurs membres, y compris en termes de rémunération.
- 18 Dans ces conditions, le Supremo Tribunal Administrativo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Eu égard aux impératifs d'élimination du déficit budgétaire excessif et d'assistance financière régie par des dispositions européennes, le principe de l'indépendance des juges, tel qu'il découle de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, de l'article 47 de la Charte et de la jurisprudence de la Cour, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose aux mesures de réduction de la rémunération auxquelles sont soumis les magistrats au Portugal, dès lors qu'elles sont imposées unilatéralement par d'autres pouvoirs/organes souverains et de manière continue, ainsi que cela ressort de l'article 2 de la loi [n° 75/2014] ? »

Sur la question préjudicielle

...

Sur le fond

- 27 Par sa question, la juridiction de renvoi vise, en substance, à savoir si l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être interprété en ce sens que le principe de l'indépendance des juges s'oppose à l'application aux membres du pouvoir judiciaire d'un État membre de mesures générales de réduction salariale, telles que celles en cause au principal, liées à des contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif ainsi qu'à un programme d'assistance financière de l'Union.
- 28 La requérante au principal agissant uniquement pour le compte de membres du Tribunal de Contas, il y a lieu, pour répondre à cette question, de ne prendre en compte que la situation des membres de cette instance.
- 29 À titre liminaire, il y a lieu d'observer, quant au champ d'application *ratione materiae* de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, que cette disposition vise « les domaines couverts par le droit de l'Union », indépendamment de la situation dans laquelle les États membres mettent en œuvre ce droit, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.
- 30 Selon l'article 2 TUE, l'Union est fondée sur des valeurs, telles que l'État de droit, qui sont communes aux États membres dans une société caractérisée, notamment, par la justice. À cet égard, il convient de relever que la confiance mutuelle entre les États membres et, notamment, leurs juridictions est fondée sur la prémisse fondamentale selon laquelle les États membres partagent une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à cet article 2 TUE.
- 31 L'Union est une Union de droit dans laquelle les justiciables ont le droit de contester en justice la légalité de toute décision ou de tout autre acte national relatif à l'application à leur égard d'un acte de l'Union.
- 32 L'article 19 TUE, qui concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE, confie la charge d'assurer le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union non seulement à la Cour, mais également aux juridictions nationales.

- 33 Ces juridictions remplissent ainsi, en collaboration avec la Cour, une fonction qui leur est attribuée en commun, en vue d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.
- 34 Il incombe donc aux États membres, notamment, en vertu du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'assurer, sur leur territoire, l'application et le respect du droit de l'Union. À ce titre, et ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Ainsi, il appartient aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures assurant un contrôle juridictionnel effectif dans lesdits domaines.
- 35 Le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue, en effet, un principe général du droit de l'Union qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et qui est à présent affirmé à l'article 47 de la Charte.
- 36 L'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du droit de l'Union est inhérente à un État de droit.
- 37 Il s'ensuit que tout État membre doit assurer que les instances relevant, en tant que « juridiction », 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 satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective.
- 38 À cet égard, il convient de relever que, au nombre des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'appréciation de la qualité de « juridiction », figurent l'origine légale de l'organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par l'organe, des règles de droit ainsi que son indépendance.
- 39 En l'occurrence, il y a lieu de relever que, selon les éléments dont dispose la Cour et qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, le Tribunal de Contas peut être saisi, en application de la loi n° 98/97 citée au point 10 du présent arrêt, de questions relatives aux ressources propres de l'Union et à l'utilisation des ressources financières provenant de celle-ci. Or, de telles questions peuvent concerner l'application ou l'interprétation du droit de l'Union. Il en va de même de questions relatives au contrôle préalable (*visto*) de la régularité des actes, des contrats ou d'autres instruments générateurs de dépenses ou de dettes publiques, entre autres, dans le cadre de procédures de passation de marchés publics, dont cette instance peut également être saisie en vertu de cette loi.
- 40 Partant, pour autant que le Tribunal de Contas est susceptible de se prononcer, en qualité de « juridiction », au sens visé au point 38 du présent arrêt, sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union, ce qu'il incombe à la

juridiction de renvoi de vérifier, l'État membre concerné doit garantir que cette instance satisfait aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

41 Afin que cette protection soit garantie, la préservation de l'indépendance d'une telle instance est primordiale ainsi que le confirme l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, qui mentionne l'accès à un tribunal « indépendant » parmi les exigences liées au droit fondamental à un recours effectif.

42 La garantie d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger, s'impose non seulement au niveau de l'Union, pour les juges de l'Union et les avocats généraux de la Cour, ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales.

43 L'indépendance des juridictions nationales est, en particulier, 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, conformément à la jurisprudence constante rappelée au point 38 du présent arrêt, 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.

44 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 d'influencer leurs décisions.

45 Or, tout comme l'inamovibilité des membres de l'instance concernée, la perception par ceux-ci d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges.

46 En l'occurrence, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort des indications de la juridiction de renvoi, les mesures de réduction salariale en cause au principal ont été adoptées en raison d'impératifs liés à l'élimination du déficit budgétaire excessif de l'État portugais et dans le contexte d'un programme d'assistance financière de l'Union à cet État membre.

47 Ces mesures prévoyaient une réduction limitée du montant de la rémunération, à concurrence d'un pourcentage variant en fonction du niveau de celle-ci.

48 Elles ont été appliquées non pas seulement aux membres du Tribunal de Contas, mais, plus largement, à différents titulaires de charges publiques et personnes exerçant des fonctions dans le secteur public, dont les représentants des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

49 Lesdites mesures ne sauraient de ce fait être perçues comme étant spécifiquement adoptées à l'égard des membres du Tribunal de Contas. Elles s'apparentent, au

contraire, à des mesures générales visant à faire contribuer un ensemble de membres de la fonction publique nationale à l'effort d'austérité dicté par les impératifs de réduction du déficit excessif du budget de l'État portugais.

50 Enfin, ainsi que cela ressort de l'intitulé de la loi n° 75/2014 et des termes mêmes de son article 1^{er}, paragraphe 1, les mesures de réduction salariale instituées par cette loi, entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2014, présentaient un caractère temporaire. Selon un processus progressif de suppression de ces mesures qui s'est déroulé au cours de l'année 2016, la loi n° 159-A/2015 a mis définitivement fin, au 1^{er} octobre 2016, à la réduction du montant des rémunérations.

51 Dans ces conditions, les mesures de réduction salariale en cause au principal ne sauraient être considérées comme portant atteinte à l'indépendance des membres du Tribunal de Contas.

52 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être interprété en ce sens que le principe de l'indépendance des juges ne s'oppose pas à l'application aux membres du Tribunal de Contas de mesures générales de réduction salariale, telles que celles en cause au principal, liées à des contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif ainsi qu'à un programme d'assistance financière de l'Union.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être interprété en ce sens que le principe de l'indépendance des juges ne s'oppose pas à l'application aux membres du Tribunal de Contas de mesures générales de réduction salariale, telles que celles en cause au principal, liées à des contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif ainsi qu'à un programme d'assistance financière de l'Union européenne.