



# Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
présentées le 18 mai 2017<sup>1</sup>

**Affaire C-64/16**

**Associação Sindical dos Juizes Portugueses  
contre  
Tribunal de Contas**

[demande de décision préjudicielle formée par le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal)]

« Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Protection juridictionnelle effective – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 47 – Indépendance des juges – Réglementation nationale prévoyant la réduction des rémunérations dans l'administration publique – Mesures d'austérité budgétaire »

## I. Introduction

1. La demande de décision préjudicielle formée par le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal) 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 baisse des salaires versés aux membres de cette dernière juridiction, qui a résulté d'une loi ayant réduit temporairement le montant des rémunérations dans le secteur public afin de combattre les effets de la crise économique existant au Portugal.

2. La juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si une telle réglementation nationale est compatible avec le principe de l'indépendance des juges, tel qu'il découlerait, à son avis, tant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE<sup>2</sup> que de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)<sup>3</sup> et de la jurisprudence de la Cour de justice.

1 Langue originale : le français.

2 Aux termes de l'article 19 TUE :

« 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.

2. La Cour de justice est composée d'un juge par État membre. Elle est assistée d'avocats généraux. [...]

3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément aux traités [...]. »

3 L'article 47 de la Charte, intitulé « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », dispose, à ses premier et second alinéas :

3. Avant d'exposer les motifs de fond pour lesquels je considère qu'il conviendrait d'apporter une réponse négative à la question ainsi posée, j'examinerai les griefs tenant à l'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle et à l'incompétence manifeste de cette Cour qui ont été formulés dans la présente affaire.

## II. Le cadre juridique

### A. Le droit de l'Union

4. Les principaux actes du droit de l'Union visant à corriger le déficit excessif de la République portugaise et à lui accorder une assistance financière qui sont mentionnés dans la présente affaire sont les suivants :

- la décision 2010/288/UE du Conseil, du 2 décembre 2009, sur l'existence d'un déficit excessif au Portugal<sup>4</sup> ;
- le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil, du 11 mai 2010, établissant un mécanisme européen de stabilisation financière<sup>5</sup> ;
- l'accord d'ajustement économique et financier, usuellement connu sous le nom de « protocole d'accord », signé le 17 mai 2011 entre le gouvernement portugais, la Commission européenne, le Fonds monétaire international (ci-après le « FMI ») et la Banque centrale européenne (ci-après la « BCE »)<sup>6</sup> ;
- la décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil, du 30 mai 2011, sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal<sup>7</sup>, modifiée notamment, par la décision d'exécution 2012/409/UE du Conseil, du 10 juillet 2012<sup>8</sup>, et par la décision d'exécution 2014/234/UE du Conseil, du 23 avril 2014<sup>9</sup> ; ainsi que
- la recommandation du Conseil, du 18 juin 2013, tendant à remédier à la situation de déficit gouvernemental excessif au Portugal<sup>10</sup>.

« 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. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. »

4 JO 2010, L 125, p. 44, et rectificatif JO 2014, L 106, p. 46.

5 JO 2010, L 118, p. 1.

6 Document original en langue anglaise accessible à l'adresse Internet suivante : <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 JO 2011, L 159, p. 88.

8 JO 2012, L 192, p. 12.

9 JO 2014, L 125, p. 75.

10 Document original en langue anglaise : Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 juin 2013, 10562/13.

## **B. Le droit portugais**

### **1. La loi n° 75/2014**

5. La loi n.º 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (loi n° 75/2014, portant établissement des mécanismes de réduction temporaire des rémunérations et des conditions de leur réversibilité), du 12 septembre 2014<sup>11</sup> (ci-après la « loi n° 75/2014 »), a pour objet, conformément à son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de déterminer l'application, à titre transitoire, du mécanisme de réduction des rémunérations dans le secteur public et de définir les principes que sa réversibilité doit respecter.

6. L'article 2 de cette loi, intitulé « Réduction de la rémunération », est libellé comme suit :

« 1 – La rémunération totale brute mensuelle des personnes visées au paragraphe 9, que ces personnes exercent des fonctions à cette date ou qu'elles en débutent l'exercice, à quelque titre que ce soit, est réduite de la manière suivante, lorsque son montant est supérieur à 1 500 euros :

- a) de 3,5 % sur la valeur totale des rémunérations supérieures à 1 500 euros et inférieures à 2 000 euros ;
- b) de 3,5 % sur 2 000 euros, majorés de 16 % sur la valeur de la rémunération totale qui dépasse les 2 000 euros, pour arriver à un taux global oscillant entre 3,5 % et 10 % pour les rémunérations égales ou supérieures à 2 000 euros et inférieures ou égales à 4 165 euros ;
- c) de 10 % sur la valeur totale des rémunérations supérieures à 4 165 euros.

[...]

9 – La présente loi s'applique aux titulaires de charges et aux autres personnes énumérées ci-après :

- a) le Président de la République ;
- b) le Président de l'Assembleia da República [Assemblée nationale] ;
- c) le Premier ministre ;
- d) les députés de l'Assembleia da República ;
- e) les membres du gouvernement ;
- f) les juges du Tribunal Constitucional [Cour constitutionnelle], les juges du Tribunal de Contas [Cour des comptes] et le procureur général de la République, ainsi que les magistrats du siège et du ministère public, les magistrats des tribunaux administratifs et fiscaux et les juges de paix ;
- g) les représentants de la République pour les régions autonomes ;
- h) les députés des assembleias legislativas das regiões autónomas [parlements des régions autonomes] ;

<sup>11</sup> *Diário da República*, 1<sup>re</sup> série, n° 176, du 12 septembre 2014, p. 4896. Le projet de loi n° 239/XII qui est à l'origine de la loi n° 75/2014, approuvé en Conseil des ministres le 3 juillet 2014, est accessible à l'adresse Internet suivante : <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

- i) les membres des gouvernements régionaux ;
- j) les élus locaux ;
- k) les membres des autres organes prévus par la Constitution, non visés par les alinéas précédents et les membres des organes de direction d'entités administratives indépendantes, notamment celles qui travaillent pour l'Assembleia da República ;
- l) les membres et les travailleurs des cabinets, des organes de gestion et des services d'appui, des titulaires de charges et organes des alinéas précédents, du président et du vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, du président et du vice-président du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux, du président du Supremo Tribunal de Justiça [Cour suprême], du président et des juges du Tribunal Constitucional, du président du Supremo Tribunal Administrativo [Cour administrative suprême], du président du Tribunal de Contas, du Provedor de Justiça [Médiateur] et du procureur général de la République ;
- m) les militaires des forces armées et de la garde nationale républicaine (GNR), y compris les juges militaires et les experts militaires auprès du ministère public, ainsi que d'autres forces armées ;
- n) le personnel d'encadrement des services de la présidence de la République et de l'Assembleia da República et d'autres services d'appui à des organes constitutionnels, des autres services et organismes de l'administration centrale, régionale et locale de l'État, ainsi que le personnel exerçant des fonctions assimilées aux fins de rémunération ;
- o) les gestionnaires publics ou assimilés, les membres des organes exécutifs, délibérants, consultatifs, de contrôle ou tout autre organe statutaire des instituts publics à régime général et spécial, des personnes morales de droit public dont l'indépendance découle de leur implication dans les domaines de la régulation, de la surveillance ou du contrôle, des entreprises publiques à capitaux exclusivement ou majoritairement publics, des entreprises publiques dont l'exploitation est concédée à une entreprise tierce et des entités qui font partie du secteur des entreprises régional et municipal, des fondations publiques et de toute autre entité publique ;
- p) les travailleurs qui exercent des fonctions publiques auprès de la présidence de la République, de l'Assembleia da República ou dans d'autres organes constitutionnels, ainsi que ceux qui exercent des fonctions publiques, quelles que soient les modalités de la relation de travail de droit public, y compris les travailleurs en cours de requalification et en congé spécial ;
- q) les travailleurs des instituts publics à régime spécial et des personnes morales de droit public indépendantes du fait de leur implication dans les domaines de la régulation, de la surveillance ou du contrôle, y compris [les travailleurs] des entités de régulation indépendantes ;
- r) les travailleurs des entreprises publiques à capitaux exclusivement ou majoritairement publics, des entreprises publiques et des entités qui font partie du secteur des entreprises régional et municipal ;
- s) les travailleurs et dirigeants des fondations publiques de droit public et des fondations publiques de droit privé et des établissements publics qui ne relèvent pas des alinéas précédents ;
- t) le personnel de réserve, en préretraite ou mis en disponibilité, qui n'est pas en service, qui bénéficie de prestations indexées sur les salaires du personnel en activité.

[...]

15 – Le régime prévu par le présent article est impératif et prévaut sur toute autre disposition contraire, spéciale ou exceptionnelle, ainsi que sur les instruments de réglementation collective du travail et contrats de travail qui ne peuvent ni l'écarter ni le modifier. »

## **2. La loi n° 159-A/2015**

7. La loi n° 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (loi n° 159-A/2015, portant extinction de la réduction de rémunération dans l'administration publique), du 30 décembre 2015<sup>12</sup> (ci-après la « loi n° 159-A/2015 »), a mis fin, avec effet graduel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, aux mesures de réduction résultant de la loi n° 75/2014.

8. L'article 2 de cette loi énonce que « [l]a réduction de rémunération prévue par la loi n° 75/[2014] sera progressivement éliminée durant l'année 2016, à un rythme trimestriel, dans les termes suivants :

- a) réversibilité de 40 % pour les rémunérations payées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;
- b) réversibilité de 60 % pour les rémunérations payées à partir du 1<sup>er</sup> avril 2016 ;
- c) réversibilité de 80 % pour les rémunérations payées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016 ;
- d) élimination totale de la réduction de rémunération à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2016 ».

## **III. Le litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour**

9. Le recours administratif spécial formé par l'ASJP, agissant pour le compte de certains de ses membres qui sont juges au Tribunal de Contas (Cour des comptes), vise à faire annuler les actes administratifs adoptés en application de l'article 2 de la loi n° 75/2014, laquelle a instauré une réduction transitoire des rémunérations versées aux personnes exerçant dans l'administration publique portugaise que cet article énumère, dont les magistrats font partie<sup>13</sup>. Les juges représentés par cette association demandent, en outre, la restitution des sommes ayant été retenues sur leur traitement à compter du mois d'octobre 2014, assorties du paiement d'intérêts de retard au taux légal, ainsi que la déclaration qu'ils ont le droit de percevoir leur traitement sans cette réduction.

10. À l'appui de ce recours, l'ASJP fait valoir que les mesures de réduction des rémunérations litigieuses violent le « principe de l'indépendance des juges », qui est énoncé à l'article 203 de la Constitution de la République portugaise<sup>14</sup> et qui serait consacré tant à l'article 19, paragraphe 1, TUE qu'à l'article 47 de la Charte.

11. Dans sa décision de renvoi, le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême) affirme que, dès lors que les mesures de limitation des dépenses, concrétisées par la réduction des traitements en cause au principal, s'inscrivent dans le contexte de la correction du déficit excessif existant au Portugal – réglementé et contrôlé par les institutions de l'Union européenne – suivi d'une assistance financière – accordée et régie par des actes juridiques de l'Union –, il serait difficile de contester que lesdites mesures ont été adoptées dans le cadre du droit de l'Union ou, à tout le moins, ont une origine européenne.

<sup>12</sup> *Diário da República*, 1<sup>re</sup> série, n° 254, du 30 décembre 2015, p. 10006-(4). Le texte de la loi n° 159-A/2015 est aussi accessible à l'adresse Internet suivante : <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

<sup>13</sup> S'agissant de ces derniers, voir la liste figurant audit article 2, paragraphe 9, sous f).

<sup>14</sup> Aux termes dudit article 203, « [l]es tribunaux sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi ».

12. Il indique, ensuite, que le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'État portugais pour concrétiser des orientations de politique budgétaire, en accord avec les institutions de l'Union, ne le libère toutefois pas de son obligation de respecter, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les principes généraux du droit de l'Union, parmi lesquels figurerait celui de l'indépendance des juges.

13. À cet égard, il relève que la protection juridictionnelle effective des droits découlant de l'ordre juridique de l'Union est assurée, en première ligne, par les juridictions nationales, selon l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et que celles-ci doivent la mettre en œuvre avec l'indépendance et l'impartialité auxquelles les citoyens de l'Union ont droit en vertu de l'article 47 de la Charte. Selon lui, tout indique que l'indépendance des organes juridictionnels est assurée également par le fait de prévoir des garanties quant au statut de leurs membres, en particulier sur le plan du traitement économique, raison pour laquelle se trouve contestée la réduction unilatérale et continue de la rémunération des mandants de la requérante au principal.

14. Ainsi, par décision du 7 janvier 2016 parvenue à la Cour le 5 février 2016, le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser la question préjudicielle suivante :

« Eu égard aux impératifs d'élimination du déficit budgétaire excessif et d'assistance financière régie par des dispositions [du droit de l'Union], le principe de l'indépendance des juges, ainsi 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 de justice, 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] ? »

15. Des observations écrites ont été déposées par l'ASJP, par le gouvernement portugais ainsi que par la Commission. Lors de l'audience du 13 février 2017, le gouvernement portugais et la Commission ont été représentés.

#### **IV. Analyse**

16. Avant de prendre position sur le fond de la demande de décision préjudicielle, je relève que deux exceptions de procédure ont été soulevées dans la présente affaire, l'une tirée de l'irrecevabilité de cette demande, l'autre tirée de l'incompétence de la Cour. S'agissant de l'ordre dans lequel ces exceptions seront évoquées, je note que la compétence de la Cour doit, en principe, être vérifiée en premier lieu. Néanmoins, dans les présentes conclusions, il m'apparaît opportun de traiter d'abord de la recevabilité de la demande, dès lors que celle-ci suscite ici des interrogations moins complexes que l'examen de la compétence de la Cour et dès lors que cet examen est davantage lié aux dispositions dont l'interprétation est sollicitée, analyse du fond qui suivra, ainsi, directement celui-ci.

##### ***A. Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle***

17. Le gouvernement portugais et la Commission ont formulé deux types de griefs susceptibles d'affecter la recevabilité de la présente demande de décision préjudicielle. Le premier porte sur la motivation imprécise de la décision de renvoi, tandis que le second porte sur le fait que les mesures nationales contestées dans le litige au principal étaient déjà abrogées au moment où la Cour de justice a été saisie.

### 1. Sur les lacunes présentées par la décision de renvoi

18. Dans ses observations écrites et orales, la Commission fait valoir, à titre liminaire, que la décision de renvoi est déficiente, notamment en ce qu'elle ne précise ni quelle serait la jurisprudence de la Cour pertinente pour interpréter les dispositions du droit de l'Union visées dans la question préjudicielle ni les raisons du choix desdites dispositions<sup>15</sup>, et qu'il en découlerait que la Cour devrait se déclarer incompétente pour répondre à cette question.

19. Je considère, toutefois, que les griefs ainsi avancés à l'égard du contenu de la décision de renvoi sont susceptibles d'affecter plutôt la recevabilité de la demande de décision préjudicielle que la compétence en soi de la Cour<sup>16</sup>.

20. Il est vrai, comme le souligne la Commission, qu'il est essentiel que la juridiction de renvoi formule sa demande de façon claire et précise, dès lors que celle-ci constitue l'unique acte qui sert de fondement à la procédure devant la Cour, tant pour celle-ci que pour les participants à cette procédure<sup>17</sup>. Les exigences concernant le contenu d'une demande de décision préjudicielle figurent de manière explicite à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, dont la juridiction de renvoi est censée, dans le cadre de la coopération instaurée à l'article 267 TFUE, avoir connaissance et qu'elle est tenue de respecter scrupuleusement. En particulier, il est indispensable que les juges nationaux exposent, dans la décision de renvoi elle-même, le cadre juridique entourant le litige au principal et qu'ils expliquent non seulement pour quelles raisons ils ont sélectionné les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est demandée, mais aussi quel est le lien qu'ils établissent entre ces dispositions et la législation nationale applicable audit litige<sup>18</sup>.

21. Or, dans la présente affaire, la motivation de la décision de renvoi est particulièrement brève, notamment sous deux principaux aspects, de sorte qu'il est permis de s'interroger sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle qu'elle contient.

22. Premièrement, s'agissant du lien des mesures nationales litigieuses avec les dispositions dont l'interprétation est demandée aux termes de la question préjudicielle – à savoir l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'article 47 de la Charte –, la juridiction de renvoi n'est guère explicite, puisqu'elle indique simplement qu'il découlerait, selon elle, de ces dispositions un principe général d'indépendance des juges auquel lesdites mesures pourraient avoir porté atteinte<sup>19</sup>, sans indications précises à cet égard.

15 La Commission invoque, en outre, que la juridiction de renvoi n'expose pas les motifs pour lesquels les magistrats seraient plus particulièrement affectés par une mesure nationale qui vise un large éventail de titulaires de charges publiques. Dès lors que cet argument concerne, selon moi, non pas tant les règles de procédure que le fond du droit de l'Union, je l'évoquerai plutôt dans ce dernier cadre (voir points 54 et suiv. des présentes conclusions).

16 L'absence de précisions suffisantes, dans la décision de renvoi, quant au contexte factuel et juridique du litige au principal ou quant aux raisons justifiant la nécessité d'une réponse aux questions préjudicielles pour trancher celui-ci, conduit généralement la Cour à déclarer la demande de décision préjudicielle irrecevable, en intégralité ou en partie (voir, notamment, arrêts du 18 juillet 2013, *ÔFAB*, C-147/12, EU:C:2013:490, points 44 à 47, et du 4 mai 2016, *Philip Morris Brands e.a.*, C-547/14, EU:C:2016:325, points 47 à 53, ainsi que ordonnance du 8 septembre 2016, *Google Ireland et Google Italy*, C-322/15, EU:C:2016:672, points 15 et suiv.).

17 La décision de renvoi doit éclairer de façon suffisante, d'une part, la Cour, afin qu'elle puisse apporter une réponse utile à la question préjudicielle, et, d'autre part, l'ensemble des intéressés désignés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, et notamment les 28 États membres, auquel cette décision est signifiée, après traduction, en vue de recueillir leurs observations éventuelles.

18 Ces règles ont été itérativement rappelées par la Cour dans sa jurisprudence (voir, notamment, les passages des décisions mentionnés à la note en bas de page 16 des présentes conclusions, outre la jurisprudence y citée) ainsi que dans ses recommandations aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles, mises à jour en 2016 (JO 2016, C 439, p. 1 à 8, spécialement points 14 à 18 et annexe récapitulante « [l]es éléments essentiels d'une demande de décision préjudicielle »). Voir, également, Gaudissart, M.-A., « Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles », *Journal de droit européen*, 2017, n° 2, p. 42 et suiv.

19 Sur la motivation de la décision de renvoi, voir points 11 et suiv. des présentes conclusions.

23. Deuxièmement, la question préjudicielle vise la « jurisprudence de la Cour de justice » dont découlerait aussi ce principe de l'indépendance des juges, mais les motifs de la décision de renvoi ne mentionnent aucune décision de cette Cour allant en ce sens. La juridiction de renvoi évoque seulement l'existence « de nombreux arrêts » rendus par la Cour concernant la notion de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, lesquels prendraient en compte l'indépendance de l'organisme ayant formé une demande de décision préjudicielle, sans toutefois citer l'un quelconque des arrêts qui seraient pertinents selon elle. Faute d'indications adéquates, il n'y aura pas lieu, selon moi, de se prononcer sur cet aspect de la question soumise à la Cour.

24. En dépit des lacunes de la décision de renvoi ci-dessus relevées, il m'apparaît que, au vu de l'ensemble des éléments fournis par cette décision et versés au débat, la Cour est, néanmoins, suffisamment éclairée pour être en mesure de se prononcer sur l'interprétation éventuelle de l'article 19 TUE et de l'article 47 de la Charte et, ainsi, de répondre de façon utile à la question posée<sup>20</sup>.

## *2. Sur l'abrogation de la réglementation litigieuse avant la saisine de la Cour*

25. Dans ses observations écrites, le gouvernement portugais a soutenu que la demande de décision préjudicielle serait irrecevable, comme étant devenue sans objet lors de la saisine de la Cour, en raison des modifications législatives qui sont intervenues dans l'ordre juridique interne portugais et qui ont conduit à la reconstitution graduelle et totale, au cours de l'année 2016, des droits en matière de rémunération en cause dans la procédure au principal. Il en a déduit qu'il n'y aurait plus lieu, pour la Cour, de répondre à la question posée, en ce qu'elle serait devenue hypothétique<sup>21</sup>.

26. Lors de l'audience, ce gouvernement a confirmé que, en vertu de la loi n° 159-A/2015, la réduction des rémunérations dans l'administration publique résultant de la loi n° 75/2014 a été intégralement supprimée, de façon progressive entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> octobre 2016<sup>22</sup>, mais sans effet rétroactif. Il en résulte que la perte invoquée par les mandants de la requérante au principal, consécutive à la baisse de leur rémunération à partir du mois d'octobre 2014, a persisté pour le passé et jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2016, date à laquelle a été achevée la restauration complète du niveau normal des rémunérations pour l'ensemble des personnes exerçant dans le secteur public ayant été concernées par ladite réduction.

27. Cependant, le gouvernement portugais a fait valoir que la question préjudicielle portait sur l'atteinte à l'indépendance des juges qui aurait supposément été engendrée par la loi n° 75/2014, problème éventuel auquel il aurait déjà été remédié au jour de la saisine de la Cour, datant du 5 février 2016, en raison de l'abolition des effets de ce texte par la loi n° 159-A/2015, adoptée le 30 décembre 2015 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il a ajouté que les conséquences de la loi n° 75/2014 antérieures à son abrogation qui sont invoquées par l'ASJP étaient uniquement de nature patrimoniale, problématique ne relevant pas, selon lui, de l'objet de la demande de décision préjudicielle.

28. À cet égard, je rappelle que les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que

<sup>20</sup> Voir, par analogie, arrêts du 12 février 2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, points 16 à 23), ainsi que du 11 juin 2015, Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, points 24 à 27).

<sup>21</sup> Le gouvernement portugais a présenté ces arguments à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour se déclarerait compétente pour statuer sur la demande de décision préjudicielle.

<sup>22</sup> Voir points 7 et 8 des présentes conclusions.

s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées<sup>23</sup>.

29. Conformément à une jurisprudence constante, il ressort à la fois des termes et de l'économie de l'article 267 TFUE que la procédure préjudicielle présuppose qu'un litige soit effectivement pendant devant les juridictions nationales, dans le cadre duquel elles sont appelées à rendre une décision susceptible de prendre en considération l'arrêt préjudiciel<sup>24</sup>. Ainsi, quand le litige au principal était déjà devenu sans objet à la date à laquelle la juridiction de renvoi a saisi la Cour, celle-ci a déclaré irrecevable la demande de décision préjudicielle<sup>25</sup>, la déclaration de non-lieu à statuer étant en principe réservée aux cas où l'incident ou l'événement pertinent est survenu au cours de la procédure devant la Cour<sup>26</sup>.

30. En particulier, la Cour refuse de se prononcer sur une demande de décision préjudicielle lorsque les dispositions nationales initialement applicables au litige au principal ont été abrogées ou écartées en raison de leur inconstitutionnalité<sup>27</sup>. Cependant, la circonstance qu'un changement imminent de la législation nationale en cause devait intervenir a été jugée sans incidence sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle lorsqu'il ressortait des informations figurant dans celle-ci qu'une réponse de la Cour aux questions posées était déterminante pour l'issue du litige au principal<sup>28</sup>.

31. Dans la présente affaire, j'estime qu'il ne résulte pas de manière manifeste des éléments soumis à la Cour que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec l'objet du litige au principal ou que le problème soulevé est de nature hypothétique.

32. En effet, contrairement à ce que le gouvernement portugais soutient, le litige dont est saisie la juridiction de renvoi n'est pas relatif à l'indépendance des juges en tant que telle, le principe de cette indépendance étant invoqué seulement en tant que moyen de droit, aux fins d'obtenir l'annulation des actes administratifs prétendument illégaux en vertu desquels les rémunérations des personnes représentées par l'ASJP ont été réduites ainsi que la restitution des sommes qui auraient été indûment retenues sur leur traitement en application de la loi n° 75/2014.

33. En outre, dès lors que la loi n° 159-A/2015, ayant modifié celle-ci, n'avait pas mis intégralement fin aux réductions contestées, ni pour le passé ni pour l'avenir immédiat, au jour où la demande de décision préjudicielle a été introduite<sup>29</sup>, il existait semble-t-il toujours à cette date une obligation de statuer sur l'objet de ce recours pour la juridiction de renvoi, laquelle estime possible que la réglementation nationale en cause ait violé le droit de l'Union, et, partant, une nécessité de répondre à la question préjudicielle pour la Cour.

23 Voir, notamment, arrêts du 8 décembre 2016, *Eurosaneamientos e.a.* (C-532/15 et C-538/15, EU:C:2016:932, point 28), ainsi que du 21 décembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:978, point 36).

24 Voir, notamment, arrêt du 26 février 2015, *Matei* (C-143/13, EU:C:2015:127, point 38), ainsi que ordonnance du 3 mars 2016, *Euro Bank* (C-537/15, non publiée, EU:C:2016:143, point 32).

25 Voir, notamment, ordonnance du président de la Cour du 10 février 2015, *Liivimaa Lihaveis* (C-175/13, non publiée, EU:C:2015:80, points 17 à 21).

26 Voir, notamment, arrêts du 24 octobre 2013, *Stoilov i Ko* (C-180/12, EU:C:2013:693, points 44 à 48), ainsi que du 3 juillet 2014, *Da Silva* (C-189/13, non publié, EU:C:2014:2043, points 34 à 37).

27 Voir, notamment, arrêts du 9 décembre 2010, *Fluxys* (C-241/09, EU:C:2010:753, points 32 à 34), et du 27 juin 2013, *Di Donna* (C-492/11, EU:C:2013:428, points 27 à 32), ainsi que ordonnance du 3 mars 2016, *Euro Bank* (C-537/15, non publiée, EU:C:2016:143, points 34 à 36).

28 Voir arrêt du 12 janvier 2010, *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, points 28 et 29).

29 Je rappelle que la demande de décision préjudicielle a été enregistrée le 5 février 2016 et que la loi n° 159-A/2015 est certes entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, mais que ses effets sont non rétroactifs et n'ont été que partiels dans un premier temps (la réversibilité de la réduction étant respectivement de 40 % pour les rémunérations payées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, de 60 % pour celles payées à partir du 1<sup>er</sup> avril 2016 et de 80 % pour celles payées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016), puis pleins seulement à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2016 (voir points 7 et 8 ainsi que 26 et 27 des présentes conclusions). La perte de revenus alléguée par les mandants de la requérante au principal n'avait donc pas été entièrement compensée au jour de la saisine de la Cour de justice.

34. Au vu de l'ensemble de ces considérations, je suis d'avis que la présente demande de décision préjudicielle est recevable.

### ***B. Sur la compétence de la Cour***

35. À l'appui de son recours, dans le litige au principal, la requérante au principal invoque l'illégalité des actes administratifs attaqués au motif que la réglementation nationale qu'ils mettent en œuvre, à savoir la loi n° 75/2014, ne serait pas conforme au droit de l'Union comme étant contraire au « principe de l'indépendance des juges » tel qu'il découlerait, selon cette partie, à la fois de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte. La juridiction de renvoi reprend cette approche conjointe desdites dispositions non seulement dans le libellé de la question préjudicielle, mais également dans la motivation qui fonde celle-ci.

36. Afin de se prononcer sur les exceptions d'incompétence soulevées par le gouvernement portugais et par la Commission, il convient, à mon avis, d'adopter à l'égard de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE une analyse autonome de celle concernant l'article 47 de la Charte, car les critères conditionnant l'applicabilité de ces dispositions, et donc la possibilité pour la Cour de procéder à leur interprétation, sont selon moi distincts.

#### ***1. S'agissant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE***

37. Dans leurs observations tant écrites qu'orales, le gouvernement portugais et la Commission n'ont pas indiqué explicitement les raisons pour lesquelles la Cour pourrait n'être pas compétente, selon eux, pour statuer sur l'interprétation de l'article 19 TUE, pris isolément. Ils ont, en effet, développé une longue argumentation en faveur de l'idée que la réglementation nationale en cause au principal ne constituerait pas une mesure de mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte, ce dont il résulterait qu'il n'y aurait pas lieu d'interpréter l'article 47 de la Charte, et ils me semblent avoir proposé de suivre un raisonnement similaire en ce qui concerne l'article 19 TUE<sup>30</sup>.

38. Toutefois, je suis d'avis qu'il n'est pas possible de procéder par extension, ni même par analogie, à cet égard, compte tenu du libellé spécifique de l'article 19 TUE, qui diffère de l'énoncé de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, sur lequel je reviendrai ultérieurement<sup>31</sup>, mais dont je rappelle dès à présent qu'il limite le champ d'application de la Charte aux mesures prises par les États membres aux fins de mettre en œuvre des dispositions du droit de l'Union.

39. Sans nullement préjuger de l'analyse sur le fond, qui conduira à définir la teneur et la portée de l'article 19 TUE<sup>32</sup>, il convient, à ce stade, de déterminer si la Cour a bien compétence, en l'espèce, pour interpréter ledit article, en raison de l'éventuelle applicabilité, dans un contexte tel que celui du litige au principal, de ses dispositions, et plus particulièrement de son paragraphe 1, second alinéa, qui est visé dans la question préjudicielle.

<sup>30</sup> Le gouvernement portugais a déduit de la jurisprudence relative à l'article 51 de la Charte que la Cour est manifestement incompétente pour statuer sur l'interprétation tant de l'article 19 TUE que de l'article 47 de la Charte. Quant à la Commission, elle a fondé l'incompétence de la Cour pour répondre à la question préjudicielle sous l'angle de l'article 19 TUE principalement sur le fait que la juridiction de renvoi n'avait pas suffisamment motivé sa décision de renvoi quant au lien pouvant exister entre le droit de l'Union et la législation nationale applicable au litige au principal (grief relevant selon moi plutôt de la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, qui est examiné aux points 18 et suiv. des présentes conclusions).

<sup>31</sup> Voir points 43 et suiv. des présentes conclusions.

<sup>32</sup> Étant précisé, d'emblée, que je préconiserai d'adopter une interprétation de l'article 19 TUE contredisant la thèse défendue par l'ASJP (voir points 57 et suiv. des présentes conclusions).

40. Aux termes dudit second alinéa, « [l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union »<sup>33</sup>. C'est ce dernier élément, propre à cette disposition, qui me paraît déterminant afin d'apprécier si la Cour a la possibilité de se prononcer sur l'interprétation de celle-ci dans la présente affaire.

41. La protection juridictionnelle effective, impliquant l'accès à des voies de recours adéquates, dont les justiciables doivent pouvoir bénéficier en vertu dudit alinéa est, à mon sens, exigée des États membres lorsque des juges nationaux sont susceptibles d'exercer leur activité juridictionnelle dans le cadre des domaines couverts par le droit de l'Union, donc en tant que juges européens. Or, j'estime que tel peut être le cas des juges concernés par la réglementation en cause au principal, dans la mesure où ils pourraient être amenés à trancher des litiges relevant du champ d'application du droit de l'Union, litiges pour lesquels la possibilité de faire usage de telles voies de recours doit être garantie.

42. Ce constat est, selon moi, suffisant pour considérer que la Cour est compétente, dans la présente affaire, pour interpréter l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. La démonstration de cette compétence doit à présent être faite en ce qui concerne l'interprétation sollicitée de l'article 47 de la Charte, dès lors que les critères d'application de ce dernier instrument ne sont pas énoncés de façon identique à ceux valant pour ledit article 19, même si le résultat concret auquel les uns et les autres conduisent peut être identique.

## 2. S'agissant de l'article 47 de la Charte

43. Il est de jurisprudence constante que les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union, dont le « droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial » consacré par l'article 47 de la Charte, ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de telles situations<sup>34</sup>. Ainsi, l'article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union », conformément à la jurisprudence de la Cour relative à cette notion<sup>35</sup>. L'article 6, paragraphe 1, TUE, qui attribue une valeur contraignante à la Charte, de même que l'article 51, paragraphe 2, de cette dernière, précise que les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. Par conséquent, lorsqu'une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître, et les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Souligné par mes soins.

<sup>34</sup> Dans l'arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, points 17 à 23), la Cour a jugé, en particulier, que, dès lors que « [l]es droits fondamentaux garantis par la Charte [doivent] être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte » (point 21). Voir, également, arrêt du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, point 49).

<sup>35</sup> La Cour a précisé que la notion de « mise en œuvre du droit de l'Union », au sens de l'article 51 de la Charte, présuppose l'existence d'un lien de rattachement entre un acte du droit de l'Union et la mesure nationale en cause, qui dépasse le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre. À cet égard, il y a lieu de vérifier, parmi d'autres éléments, si la réglementation nationale en cause a pour but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union, le caractère de cette réglementation et si celle-ci poursuit des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union, même si elle est susceptible d'affecter indirectement ce dernier, ainsi que s'il existe une réglementation du droit de l'Union spécifique en la matière ou susceptible de l'affecter (voir, notamment, arrêts du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, points 34 et suiv., ainsi que du 6 octobre 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, points 14 et suiv.).

<sup>36</sup> Voir, notamment, arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, points 51 et suiv.), ainsi que ordonnances du 14 avril 2016, Târșia (C-328/15, non publiée, EU:C:2016:273, points 23 à 24), et du 13 décembre 2016, Semeraro (C-484/16, non publiée, EU:C:2016:952, point 43).

44. Dans la présente affaire, tant le gouvernement portugais que la Commission soutiennent que les conditions qui permettraient de conclure que l'adoption et l'application par la République portugaise des mesures prévues à l'article 2 de la loi n° 75/2014 constituent une situation de mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51 de la Charte, ne sont pas réunies et que la Cour est donc manifestement incompétente pour interpréter l'article 47 de la Charte.

45. Je rappelle que la Cour s'était déclarée manifestement incompétente pour répondre sur le fond à de précédentes demandes de décision préjudicielle émanant aussi de juridictions portugaises, aux motifs que la décision de renvoi ne contenait aucun élément concret permettant de considérer que les mesures nationales en cause dans ces affaires, analogues à celles applicables au présent litige au principal<sup>37</sup>, visaient à mettre en œuvre le droit de l'Union au sens dudit article 51<sup>38</sup>. Cependant, à la différence de ces autres affaires, l'incompétence de la Cour qui est alléguée n'apparaît pas ici de manière manifeste, dès lors que la juridiction de renvoi a fourni des indications plus explicites, bien qu'elles soient relativement sommaires, sur l'existence d'une telle mise en œuvre en l'espèce.

46. En effet, la juridiction de renvoi expose que les mesures de réduction des rémunérations, telles que celles prévues à l'article 2 de la loi n° 75/2014, ont été justifiées par des impératifs de consolidation budgétaire, puis elle dresse la liste d'actes du droit de l'Union relatifs à la situation de déficit excessif de l'État portugais et à l'assistance financière dont ce dernier a bénéficié<sup>39</sup>. Toutefois, il n'est pas aisé d'identifier les motifs pour lesquels cette juridiction estime qu'un lien direct existe entre les mesures en cause au principal et telle ou telle disposition du droit de l'Union, car elle fournit peu d'informations à ce sujet<sup>40</sup>.

47. Ainsi, la décision de renvoi ne précise pas quel était le cadre normatif, au regard des dispositions du droit de l'Union alors applicables, dans lequel les mesures nationales litigieuses se sont inscrites. En particulier, elle ne marque pas clairement la distinction, soulignée lors de l'audience par le gouvernement portugais, entre, d'une part, la phase où l'État portugais était soumis aux règles du droit de l'Union afférentes à la correction d'un déficit excessif et, d'autre part, la phase où le régime applicable était celui des obligations résultant de l'octroi d'une assistance financière par l'Union.

48. Or, comme M. l'avocat général Bot l'a relevé dans une affaire concernant aussi des mesures d'austérité budgétaire adoptées par un État membre dans le contexte d'engagements pris envers la Communauté européenne, afin de déterminer si les dispositions de la Charte sont applicables au regard de l'article 51 de celle-ci<sup>41</sup>, il convient de prendre en compte non seulement le libellé des dispositions nationales visées, mais aussi le contenu des actes du droit de l'Union dans lesquels figurent lesdits engagements. À cet égard, il a ajouté, à juste titre selon moi, qu'il importe peu que ces actes laissent une marge de manœuvre à l'État concerné pour décider des mesures qui sont les mieux à même de mener au respect desdits engagements, dès lors que les dispositions pertinentes visent des objectifs suffisamment détaillés et précis pour constituer une réglementation du droit de l'Union spécifique en la matière<sup>42</sup>, contrairement à de simples recommandations prises par le Conseil, sur la base de l'article 126 TFUE, à l'adresse des États membres dont le déficit public serait considéré comme excessif.

37 À savoir des dispositions de lois instaurant une réduction des salaires dans le secteur public aux fins de réduire les dépenses publiques portugaises.

38 Voir ordonnances du 7 mars 2013, Sindicato dos Bancários do Norte e.a. (C-128/12, non publiée, EU:C:2013:149, point 12) ; du 26 juin 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, points 19 et suiv.), ainsi que du 21 octobre 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, point 14).

39 Cette liste comporte la plupart des actes mentionnés au point 4 des présentes conclusions.

40 La juridiction de renvoi mentionne un « Rapport sur le budget de l'État de 2011 », élaboré par le ministère des Finances et de l'Administration publique, qui se référerait à la décision 2010/288 du Conseil de l'Union européenne, sans préciser si cet élément a été pris en compte dans les travaux préparatoires de la loi n° 75/2014, en cause dans le litige au principal.

41 Voir conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2016:995, points 61 et suiv.).

42 Dans ladite affaire, il s'agissait, notamment, du protocole d'accord conclu le 23 juin 2009 entre la Roumanie et la Communauté européenne ainsi que de la décision 2009/459/CE du Conseil, du 6 mai 2009, fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Roumanie (JO 2009, L 150, p. 8).

49. Dans la présente affaire, pour caractériser le lien invoqué entre la loi n° 75/2014 et le droit de l'Union, la juridiction de renvoi ne tire pas d'éléments du libellé de ladite loi. Cette dernière ne fait effectivement référence à aucun acte du droit de l'Union, contrairement à l'exposé des motifs du projet de loi qui est à son origine, dans lequel est établi un lien de rattachement avec des obligations résultant du droit de l'Union en matière budgétaire<sup>43</sup>.

50. En revanche, cette juridiction, comme l'ASJP, se fonde, notamment, sur l'accord d'ajustement économique et financier conclu par l'État portugais en mai 2011<sup>44</sup> et, en dernier lieu, sur la décision d'exécution 2012/409 du Conseil, du 10 juillet 2012, concernant l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal, ainsi que sur la recommandation du Conseil, du 18 juin 2013, tendant à remédier à la situation de déficit gouvernemental excessif au Portugal.

51. À cet égard, je rappelle qu'une recommandation adoptée par les institutions de l'Union est un acte, par nature, dépourvu de caractère contraignant, contrairement à une décision<sup>45</sup>. En outre, j'estime, à l'instar du gouvernement portugais<sup>46</sup> et de la Commission, que la recommandation susmentionnée, qui est fondée en particulier sur l'article 126, paragraphe 7, TFUE, n'a pas fixé des objectifs suffisamment concrets et précis pour considérer que l'État portugais aurait au titre de celle-ci mis en œuvre des exigences du droit de l'Union, au sens de l'article 51 de la Charte.

52. S'agissant de la décision d'exécution 2012/409, évoquée par la juridiction de renvoi, je relève qu'elle a été remplacée par la décision d'exécution 2014/234 du Conseil, datant du 23 avril 2014, laquelle était donc applicable *ratione temporis* lorsqu'ont été prises les mesures litigieuses, issues de la loi n° 75/2014, adoptée le 12 septembre 2014. L'article 1<sup>er</sup> de cette dernière décision a modifié la décision d'exécution 2011/344, qui avait initialement prévu les conditions de l'octroi d'une assistance financière de l'Union à la République portugaise<sup>47</sup>, dans le prolongement du règlement n° 407/2010. Or, il ressort du paragraphe 2 dudit article que l'État portugais devait adopter en 2014, « conformément aux dispositions du protocole d'accord », des mesures à caractère spécifique, et non seulement d'ordre général<sup>48</sup>, consistant notamment à ce que, dans le cadre de « la stratégie d'assainissement budgétaire pour 2015 », « le gouvernement établi[ss]e une grille des salaires unique au cours de l'année 2014 en vue de l'appliquer en 2015 dans un but de rationalisation et de cohérence de la politique de

43 L'exposé des motifs précédant le projet de loi n° 239/XII met en exergue que la présence de la République portugaise dans l'Union européenne et dans la zone euro lui impose le respect de conditions exigeantes en matière budgétaire, qui sont contenues dans le traité FUE, dans le protocole et dans les règlements qui mettent en œuvre le pacte de stabilité et de croissance, ainsi que dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Il évoque aussi la possibilité de sanctions financières contre les États membres dépassant les limites du déficit budgétaire de référence. En outre, il mentionne le programme d'ajustement économique conclu avec la Commission, la BCE et le FMI. Il ajoute que, dès lors que la discipline budgétaire, imposée par les obligations permanentes et constantes qui lient la République portugaise dans le contexte de l'appartenance à l'Union et à la monnaie unique, exige que la masse salariale des administrations publiques, comme élément central des dépenses de l'État, soit contenue, ledit projet de loi a pour objet de rétablir les pourcentages et les limites de la réduction des rémunérations en vigueur depuis 2011, tout en déterminant leur réversibilité intégrale par étapes, conformément aux disponibilités budgétaires (voir p. 1 à 4).

44 Je précise que ce premier protocole, modifié à plusieurs reprises par la suite – comme l'indiquent les observations de la Commission –, prévoyait un programme triennal devant aller « jusqu'à la mi-2014 » (voir considérant 2 de la décision d'exécution 2011/344 du Conseil).

45 Conformément à l'article 288, quatrième et cinquième alinéas, TFUE.

46 Ce gouvernement se réfère, notamment, à l'arrêt n° 574 du 14 août 2014 rendu, en ce sens, par le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Portugal). Ce dernier relève, toutefois, que certaines mesures concrètes peuvent résulter des décisions d'exécution du Conseil dans le cadre du programme d'assistance économique et financière de l'Union à l'égard de l'État portugais.

47 Selon le paragraphe 1 dudit article 1<sup>er</sup>, une assistance financière a été mise à la disposition de l'État portugais pour une période de trois ans et six semaines à compter du premier jour suivant l'entrée en vigueur de la décision d'exécution 2011/344. Depuis l'expiration du programme d'ajustement économique, cet État fait l'objet d'une surveillance post-programme, comme la Commission l'a mentionné lors de l'audience (à ce sujet, voir [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en)).

48 Il y a lieu de marquer une distinction entre ces mesures qui sont imposées à un État membre de manière spécifique et les contraintes budgétaires qui pèsent de façon générale sur les États membres, et en particulier sur ceux relevant de la zone euro, notamment en vertu des règlements relatifs au pacte de stabilité et de croissance [voir, entre autres, considérants 1 à 5 et article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil, du 8 novembre 2011, modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO 2011, L 306, p. 33)].

rémunération pour toutes les carrières du secteur public »<sup>49</sup>. La marge d'appréciation dont cet État membre disposait, certes, dans l'exercice de ses pouvoirs en matière budgétaire, pour déterminer les mesures exactes de correction économique qu'il considérait les plus adéquates pour atteindre les objectifs précis ainsi assignés, ne saurait remettre en cause cette analyse<sup>50</sup>.

53. Même si des doutes sérieux peuvent être éprouvés en raison de l'éclairage limité fourni à ce sujet par la décision de renvoi, je suis enclin à considérer que l'adoption des mesures de réduction des rémunérations dans le secteur public prévues à l'article 2 de la loi n° 75/2014, en cause dans la procédure au principal, constitue une mise en œuvre de dispositions du droit de l'Union, au sens de l'article 51 de la Charte, et que la Cour est, dès lors, compétente pour répondre à la demande de décision préjudicielle aussi en ce que celle-ci porte sur l'article 47 de la Charte.

### *C. Sur le fond*

#### *1. Sur l'objet de la question préjudicielle*

54. À l'appui de ses prétentions, l'ASJP fait valoir que le statut juridique des magistrats du siège ne saurait être confondu avec la réglementation statutaire relative aux fonctionnaires publics en général, dont la situation pourrait être précaire. Se référant, entre autres<sup>51</sup>, à la Charte européenne sur le statut des juges<sup>52</sup> adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe, elle affirme que la stabilité de la rémunération des magistrats du siège, ainsi que la fixation de celle-ci à un niveau adéquat pour les protéger d'ingérences visant à influencer leurs décisions, permettraient d'assurer le respect notamment des principes d'indépendance et d'impartialité, lesquels constitueraient des garanties de l'activité juridictionnelle. Elle soutient que le principe de l'indépendance des juges, en particulier sur le plan financier, qui résulterait de l'article 19 TUE et de l'article 47 de la Charte, s'opposerait à des actes de réduction des rémunérations adoptés unilatéralement par les pouvoirs exécutif et législatif d'un État membre, tels que ceux en cause dans la procédure au principal.

55. S'inscrivant dans la même ligne de pensée, la décision de renvoi invite la Cour, en substance, à déterminer s'il existe un principe général du droit de l'Union selon lequel les autorités des États membres seraient tenues de respecter l'indépendance des juges nationaux, et plus spécialement – au regard des circonstances du litige au principal –, de maintenir la rémunération de ces derniers à un niveau constant et suffisant pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions librement.

49 Voir l'article 3, paragraphe 8, sous h), i) et ii), de la décision d'exécution 2011/344, telle que modifiée par l'article 1<sup>er</sup> de la décision d'exécution 2014/234, ainsi que le considérant 11, quatrième tiret, de cette dernière, qui mentionne que « certaines réformes essentielles de la fonction publique étayent l'examen des dépenses publiques et confortent la stratégie d'assainissement budgétaire de 2014 », parmi lesquelles figurent « une révision de la grille des salaires et l'élaboration d'une grille unique pour les compléments de salaire ».

50 J'estime que, en adoptant la loi n° 75/2014, l'État portugais a non pas « pris une initiative autonome qui ne se limite pas à l'exercice de la marge d'appréciation autorisée et encadrée par le droit de l'Union », comme l'affirme la Commission, mais a agi de sorte à respecter les engagements économiques particuliers qu'il avait souscrits pour pouvoir bénéficier de l'assistance financière lui ayant été accordée.

51 L'ASJP évoque aussi deux rapports d'évaluation des systèmes judiciaires européens élaborés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ), accessibles à l'adresse Internet suivante : [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp).

52 La Charte européenne sur le statut des juges, adoptée du 8 au 10 juillet 1998, énonce à son article 6, intitulé « Rémunération, protection sociale » :

« 6.1. L'exercice à titre professionnel des fonctions judiciaires donne lieu à une rémunération du juge ou de la juge dont le niveau est fixé de façon à les mettre à l'abri de pressions visant à influencer sur le sens de leurs décisions et plus généralement sur leur comportement juridictionnel en altérant ainsi leur indépendance et leur impartialité.

6.2. La rémunération peut varier en fonction de l'ancienneté, de la nature des fonctions auxquelles le ou la juge exerçant à titre professionnel ont été affectés ou encore de l'importance des charges qui leur sont imposées, appréciées dans des conditions transparentes. [...]

L'exposé des motifs qui suit les dispositions de ladite charte fournit des indications utiles sur la teneur de celles-ci (document accessible à l'adresse Internet suivante : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).»

56. La juridiction de renvoi estime qu'un tel principe et de telles conséquences découleraient tant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE que de l'article 47 de la Charte<sup>53</sup>, dispositions que la Cour devra interpréter, de façon séparée selon moi<sup>54</sup>, dans l'hypothèse où elle se considérerait compétente pour statuer à ce double titre<sup>55</sup>. Pour ma part, à l'instar du gouvernement portugais et de la Commission, je ne partage pas, pour les motifs exposés ci-dessous, l'avis exprimé sur le fond par la juridiction de renvoi.

## **2. Sur l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE**

57. Au soutien de la thèse selon laquelle l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE énoncerait un principe général du droit de l'Union consacrant l'indépendance des juges et s'opposerait aux mesures nationales en cause au principal, la juridiction de renvoi et l'ASJP invoquent que les juges siégeant dans les États membres sont aussi des juges européens d'un point de vue fonctionnel, dès lors qu'ils assurent, en première ligne, la protection juridictionnelle effective des droits découlant de l'ordre juridique de l'Union, notamment en vertu de cette disposition.

58. Il est vrai que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE prévoit que « [l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une *protection juridictionnelle effective* dans les domaines couverts par le droit de l'Union »<sup>56</sup> et que les magistrats des juridictions nationales en charge de tels recours contribuent à ladite protection. Cependant, l'interprétation du libellé de cette disposition requiert d'analyser celle-ci au vu du contexte dans lequel elle s'inscrit.

59. À ce sujet, je relève que l'article 19 TUE est contenu dans le titre III de ce traité, intitulé « Dispositions relatives aux institutions », qui contient une série de normes générales fixant les conditions dans lesquelles chacune des institutions de l'Union – et notamment la Cour de justice de l'Union européenne, visée par ledit article 19 – doit agir dans le cadre des attributions qui lui sont conférées.

60. De surcroît, à la lumière des dispositions figurant aux paragraphes 1 à 3 de l'article 19 TUE, prises dans leur ensemble, il m'apparaît que la notion de « protection juridictionnelle effective » susmentionnée est conçue en relation étroite avec l'exercice de ses fonctions par la Cour de justice de l'Union européenne, dont la composition et les attributions font l'objet de ces trois paragraphes. En particulier, le premier alinéa du paragraphe 1 confère à cette institution, comprenant tant la Cour de justice que le Tribunal, la mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités<sup>57</sup>, étant précisé que la « règle de compétence générale » énoncée par cet alinéa donne lieu à des dérogations<sup>58</sup>.

61. Il ressort de la jurisprudence que le second alinéa de ce même paragraphe 1 a pour vocation de réaffirmer l'obligation qui incombe aux États membres de « prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective »<sup>59</sup>. Ainsi, ledit second alinéa ne vise pas directement les juges nationaux, mais il tend à

53 Je rappelle que, outre lesdits articles, la question préjudicielle cite « la jurisprudence de la Cour de justice » dont ressortirait aussi le principe de l'indépendance des juges, mais que la décision de renvoi ne mentionne aucune décision de la Cour en ce sens.

54 Même s'il ne saurait être exclu que certaines considérations relatives à l'article 47 de la Charte puissent apporter un éclairage utile pour interpréter l'article 19 TUE, et réciproquement (voir, notamment, conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, points 38 et 67).

55 Et sous réserve, bien entendu, que la demande de décision préjudicielle soit déclarée recevable.

56 Souligné par mes soins.

57 Le paragraphe 2 de l'article 19 TUE décrit la composition de cette Cour et le statut de ses membres, tandis que son paragraphe 3 définit les domaines de compétence de celle-ci au regard des différents types de recours dont elle peut être saisie.

58 Voir, notamment, arrêt du 19 juillet 2016, *H/Conseil et Commission* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, points 39 et 40), au sujet des dérogations existant en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

59 Voir, notamment, arrêts du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 100 et 101), ainsi que du 28 avril 2015, *T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission* (C-456/13 P, EU:C:2015:284, points 49 et 50).

garantir que des possibilités de recours existent dans les États membres afin que chaque justiciable ait la faculté de bénéficier d'une telle protection dans tous les domaines où le droit de l'Union est applicable. Cette exigence est liée au fait que le contrôle juridictionnel du respect de l'ordre juridique de l'Union européenne est assuré non seulement par les juridictions de celle-ci, mais aussi en coopération avec les juridictions nationales, conformément aux deux alinéas dudit paragraphe<sup>60</sup>.

62. La Cour a précisé qu'une telle obligation résulte également de l'article 47 de la Charte s'agissant des mesures prises par les États membres mettant en œuvre le droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte<sup>61</sup>. En effet, le premier alinéa de cet article 47 prévoit expressément le droit à un recours effectif devant un tribunal, dans les conditions y énoncées, pour toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés. Sans vouloir me prononcer dès à présent sur l'interprétation de ce dernier article et sur ses implications éventuelles au regard des données du litige au principal<sup>62</sup>, je souligne que la finalité et la teneur dudit article 47 sont différentes de celles de l'article 19 TUE.

63. S'agissant de ce dernier article, la Cour a jugé qu'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner – dans le respect des exigences découlant, notamment, du, second alinéa, dudit article 19 – les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union<sup>63</sup>. Il m'apparaît que l'objet de cet alinéa, qui prévoit l'obligation pour les États membres d'établir des voies de recours permettant de protéger lesdits droits de façon effective, revêt avant tout un caractère procédural.

64. Au vu de ces éléments, je considère, à l'instar du gouvernement portugais<sup>64</sup>, que la notion de « protection juridictionnelle effective » au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ne saurait être confondue avec le « principe de l'indépendance des juges » qui est mentionné dans la question préjudicielle comme découlant, prétendument, de cette disposition<sup>65</sup>.

65. D'ailleurs, la différence existant entre le droit à une protection juridictionnelle effective, qui doit être ouvert aux justiciables des États membres au moyen de voies de recours adéquates, et le droit d'être jugé par des magistrats du siège statuant en toute indépendance, qui serait reconnu aussi dans l'intérêt desdits justiciables, me semble patente au vu tant de l'intitulé que du libellé de l'article 47 de la Charte, lesquels dissocient ces deux droits<sup>66</sup>. La distinction est, de même, clairement matérialisée dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>67</sup>, puisque le « [d]roit à un recours effectif » devant une instance nationale est prévu à son article 13,

60 Voir, notamment, conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:21, points 34, 116 et 121) ; arrêts du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 90 et 99), et du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 45), ainsi que ordonnance du 24 janvier 2017, Beul/Parlement et Conseil (C-53/16 P, non publiée, EU:C:2017:66, points 18 et 19).

61 Voir arrêt du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 50). Voir, également, arrêt du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, point 44).

62 À ce sujet, voir points 69 et suiv. des présentes conclusions.

63 Voir, notamment, arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 102 et suiv.).

64 La Commission, dans ses observations tant écrites qu'orales, n'a pas clairement pris position, à titre subsidiaire, sur l'interprétation à donner à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

65 Le gouvernement portugais souligne, à juste titre, que le principe de protection juridictionnelle effective, qui vise à garantir qu'à chaque droit ou intérêt légalement protégé corresponde une voie procédurale adéquate de nature à le sauvegarder devant les tribunaux, s'inscrit dans une tout autre perspective que celle du principe de l'indépendance des juges, qui garantit l'impartialité de l'organe juridictionnel contre des intrusions extrajudiciaires et illégitimes dans le déroulement de la procédure juridictionnelle.

66 Dans l'intitulé de l'article 47 de la Charte, le « [d]roit à un recours effectif », qui fait l'objet du paragraphe 1 de cet article, est distingué du « [droit] à accéder à un tribunal impartial », lequel inclut le droit à un « tribunal indépendant », tel que cela est prévu à son paragraphe 2. Voir aussi, en ce sens, arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, points 54 et suiv.).

67 Convention signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

tandis que le « [d]roit à un procès équitable », qui inclut en particulier le « droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue [...] par un tribunal indépendant », figure à son article 6<sup>68</sup>, même si des liens matériels existent bien évidemment entre ces deux articles<sup>69</sup>. Je reviendrai sur ces éléments au sujet de l'interprétation de l'article 47 de la Charte<sup>70</sup>.

66. Or, l'obligation pour les États membres de prévoir un système de « voies de recours » qui est énoncée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE se rattache, selon moi, uniquement au droit à une « protection juridictionnelle effective », comme cela ressort des termes de cette disposition, et non pas au droit à une procédure équitable devant une juridiction indépendante, dont le contenu est substantiellement différent.

67. Par conséquent, je suis d'avis que ledit second alinéa doit être interprété en ce sens qu'il ne consacre pas un principe général du droit de l'Union selon lequel l'indépendance des juges siégeant dans toutes les juridictions des États membres devrait être garantie.

68. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour jugerait que le principe de l'indépendance des juges découle directement de l'exigence d'une protection juridictionnelle effective figurant à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, comme l'affirme la juridiction de renvoi, j'estime que, en tout état de cause, ni cette disposition ni ce principe<sup>71</sup> ne sauraient être entendus comme s'opposant à des mesures nationales de réduction des rémunérations telles que celles attaquées par la requérante au principal, dès lors que celles-ci ne ciblent nullement les juges de façon spécifique, mais ont au contraire une portée générale<sup>72</sup>, puisqu'elles s'appliquent à un large groupe de personnes exerçant dans la fonction publique<sup>73</sup>.

### ***3. Sur l'interprétation de l'article 47 de la Charte***

69. La juridiction de renvoi, de même que l'ASJP, invoque que, en vertu de l'article 47 de la Charte, les juridictions des États membres doivent mettre en œuvre avec indépendance et impartialité la protection juridictionnelle effective des droits accordés aux citoyens par l'ordre juridique de l'Union et que la réduction unilatérale des rémunérations en cause au principal pourrait avoir porté atteinte à l'indépendance des juges concernés.

70. À cet égard, je rappelle, comme l'a récemment exposé M. l'avocat général Wathelet<sup>74</sup>, que l'intitulé<sup>75</sup> et le libellé de l'article 47 de la Charte indiquent que cette dernière reconnaît, d'une part, le droit à un recours effectif, qui a été également énoncé à l'article 13 de la CEDH, et, d'autre part, le droit à un procès équitable incluant le droit d'accéder à un tribunal indépendant et impartial, qui a été consacré à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH.

68 Je note que la même distinction existe dans la Constitution de la République portugaise, puisque « [l']accès au droit et à la protection juridictionnelle effective » fait l'objet de son article 20, tandis que l'indépendance des tribunaux est prévue à son article 203 (cité à la note en bas de page 14 des présentes conclusions).

69 Voir, notamment, Cour EDH, 26 octobre 2000, Kudła c. Pologne (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, §§ 150 à 156).

70 Voir points 69 et suiv. des présentes conclusions.

71 Sur les incidences concrètes du principe de l'indépendance des juges dans la présente affaire, voir aussi points 77 et suiv. des présentes conclusions.

72 En revanche, le fait que ces mesures n'aient eu qu'un caractère temporaire (étant rappelé que la loi n° 75/2014 a produit ses effets à partir du mois d'octobre 2014 et que, en vertu de la loi n° 159-A/2015, la réduction de rémunérations litigieuse a été totalement éliminée à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2016), comme le fait valoir le gouvernement portugais, ne m'apparaît pas déterminant, dès lors que, même si elle était provisoire, une éventuelle atteinte à un principe général du droit de l'Union serait en soi contraire à ce droit, bien que la gravité d'une telle violation serait évidemment moindre qu'en cas d'atteinte permanente.

73 Voir la longue liste de personnes, incluant notamment tant des juges du siège que des magistrats du ministère public, qui est dressée à l'article 2, paragraphe 9, sous a) (« le Président de la République ») à sous t) (« le personnel de réserve, en préretraite ou mis en disponibilité [...] »), de la loi n° 75/2014 – paragraphe cité au point 6 des présentes conclusions.

74 Voir conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, points 34 et suiv.). Voir, également, arrêt du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, point 54).

75 À savoir « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial ».

71. Le contenu de cet article 47 ayant été directement inspiré de ces dispositions de la CEDH<sup>76</sup>, il convient, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, de l'interpréter non seulement en tenant compte des explications relatives à cette dernière, mais aussi à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »)<sup>77</sup>, de sorte que les droits garantis par ledit article 47 aient en principe le même sens et la même portée que ceux que leur confère la CEDH, sans néanmoins que cette règle fasse obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. Il a été relevé, dès l'origine<sup>78</sup>, que l'article 47 de la Charte offre, précisément, une protection dont le champ d'application matériel est plus large que celui des articles correspondants de la CEDH<sup>79</sup>.

72. Au vu de la jurisprudence relative à la CEDH et à ses protocoles<sup>80</sup>, il m'apparaît que le « principe de l'indépendance des juges », qui est visé dans la présente demande de décision préjudicielle, relève davantage du « droit [de toute personne] à ce que sa cause soit entendue [...] par un tribunal indépendant et impartial », tel qu'il résulte du deuxième alinéa de l'article 47 de la Charte<sup>81</sup>, que du « droit à un recours effectif devant un tribunal », tel qu'il est prévu au premier alinéa de cet article<sup>82</sup>.

73. En effet, tant cette juridiction que l'ASJP font valoir que le principe de l'indépendance des juges pourrait « s'oppose[r] aux mesures de réduction de la rémunération auxquelles sont soumis les magistrats au Portugal, dès lors qu'elles [ont été] imposées unilatéralement par d'autres pouvoirs/organes souverains et de manière continue »<sup>83</sup>.

76 Aux termes des explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17 et suiv.), « le premier alinéa [de l'article 47 de la Charte] se fonde sur l'article 13 de la CEDH » et son « deuxième alinéa correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH » (voir section « Explication ad article 47 », premier et troisième paragraphes).

77 Le fait qu'il faille se référer uniquement à l'article 47 de la Charte lorsque la situation en cause relève du champ d'application du droit de l'Union (voir arrêt du 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, point 54 et jurisprudence citée) n'exclut pas la possibilité d'interpréter cet article à la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH. Voir, notamment, arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, points 45 et suiv.), ainsi que les illustrations jurisprudentielles évoquées par Lebrun, G., « De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, n° 106, spécialement p. 439 à 445.

78 Voir explications relatives à la Charte, section « Explication ad article 47 », deuxième et quatrième paragraphes, ainsi que section « Explication ad article 52 », où « l'article 47, paragraphes 2 et 3, » est cité parmi les « [a]rticles dont le sens est le même que les articles correspondants de la CEDH, mais dont la portée est plus étendue ».

79 Dans ses conclusions relatives à l'affaire *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, point 37), l'avocat général Wathelet souligne que « l'article 47 de la Charte possède un champ d'application matériel plus large. D'une part, il s'applique lorsque "les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés" (qu'ils figurent ou non dans la Charte), alors que l'article 13 de la CEDH requiert une violation des "droits et libertés reconnus dans la [CEDH]". D'autre part, l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH limite le droit à un procès équitable aux contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ou au bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Une telle restriction ne se retrouve pas à l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte » (voir aussi points 61 et suiv. desdites conclusions).

80 Les explications relatives à la Charte, section « Explication ad article 52 », précisent que, dans le paragraphe 3 de cet article 52, « [l]a référence à la CEDH vise à la fois la Convention et ses protocoles. Le sens et la portée des droits garantis sont déterminés non seulement par le texte de ces instruments, mais aussi par la jurisprudence de la Cour [EDH] et par la Cour de justice de l'Union européenne. La dernière phrase du paragraphe [3] vise à permettre à l'Union d'assurer une protection plus étendue. En tout état de cause, le niveau de protection offert par la Charte ne peut jamais être inférieur à celui qui est garanti par la CEDH ».

81 Je précise que le droit d'accéder à un tribunal indépendant au sens de l'article 47 de la Charte s'étend aux litiges à caractère administratif, comme tel est le cas dans la procédure au principal (voir, notamment, Dutheil de la Rochère, J., « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Jurisclasseur Europe*, fascicule 160, 2010, point 87). S'agissant de litiges concernant des magistrats au regard de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, voir Cour EDH, 23 juin 2016, *Baka c. Hongrie* (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, §§ 102 et suiv.).

82 Sur le « droit à un recours effectif » au sens de l'article 13 de la CEDH, voir, notamment, Cour EDH, 26 octobre 2000, *Kudła c. Pologne* (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).

83 Voir le libellé de la question préjudicielle ainsi que les observations de l'ASJP, laquelle met en avant que les réductions litigieuses ont été décidées et imposées par les pouvoirs exécutif et législatif, sans tenir compte du fait que la rémunération des juges du siège contribue à leur indépendance fonctionnelle. En revanche, il n'est pas contesté que les mandants de la requérante au principal ont pu effectivement exercer les voies de recours ouvertes au Portugal, étant rappelé que la juridiction de renvoi est le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême).

74. Or, la Cour EDH a itérativement jugé que la garantie d'un « tribunal indépendant », au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH<sup>84</sup>, requiert que les juges bénéficient d'une indépendance non seulement sur le plan statutaire<sup>85</sup>, mais aussi dans l'exercice de leurs fonctions. Cette notion revêt une dimension interne au pouvoir judiciaire<sup>86</sup>, non pertinente dans la présente affaire, ainsi qu'une dimension externe à celui-ci, selon laquelle les juges doivent pouvoir œuvrer sans subir d'influences de la part des parties au litige<sup>87</sup> ou de la part des autres pouvoirs de l'État<sup>88</sup>, ce qui selon moi est le seul aspect invoqué par l'ASJP. Je souligne que la Cour de justice a retenu une approche similaire lorsqu'elle a défini les critères permettant de caractériser l'indépendance d'une juridiction nationale<sup>89</sup>.

75. S'agissant, plus spécifiquement, de l'indépendance des membres d'une juridiction au regard de leur rémunération, la Cour EDH a déjà admis l'interaction entre ces deux éléments, en jugeant que « le non-versement par l'État en temps voulu des émoluments des juges est incompatible avec la nécessité de garantir que ceux-ci puissent exercer leurs fonctions judiciaires avec indépendance et impartialité, à l'abri de toutes pressions extérieures visant à influencer leurs décisions et leur comportement », tout en soulignant, dans ce contexte, le « caractère particulièrement sensible de la question de l'indépendance des magistrats »<sup>90</sup>.

76. Cette analyse s'appuie sur divers instruments juridiques du Conseil de l'Europe, qui font état de telles préoccupations. En effet, l'article 6 de la Charte européenne sur le statut des juges énonce, sans force contraignante, que le niveau de la rémunération des juges devrait être fixé de façon à ne pas les exposer à un risque de pressions susceptibles d'altérer leur indépendance, même si ce niveau peut varier d'un juge à un autre en fonction de facteurs objectifs, tels que les charges professionnelles supportées<sup>91</sup>. De même, des recommandations du Comité des ministres<sup>92</sup> ont préconisé, d'une part, que « [l]a rémunération des juges [soit] à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et d'un niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toutes pressions extérieures visant à influencer leurs décisions » et, d'autre part, que « [d]es dispositions légales spécifiques [soient] introduites pour se prémunir contre une réduction de rémunération visant spécifiquement les juges »<sup>93</sup>.

77. Compte tenu de ces éléments, je suis d'avis que le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant, au sens de l'article 47 de la Charte, inclut la nécessité que l'indépendance des membres de ce tribunal soit garantie par le versement à leur profit, compte tenu des responsabilités qu'ils assument, d'une rémunération suffisamment élevée et stable, afin de les protéger contre le risque que d'éventuelles interventions ou pressions extérieures nuisent à la neutralité des décisions juridictionnelles qu'ils doivent prendre.

84 Les conditions d'indépendance et d'impartialité des tribunaux nationaux sont certes liées entre elles, et parfois examinées conjointement (voir, notamment, Cour EDH, 21 juin 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), toutefois, ces notions restent distinctes, de sorte que je limiterai mes observations à la première, compte tenu des circonstances du litige au principal.

85 Le mode de désignation des membres du tribunal, la durée de leur mandat ou leur inamovibilité sont, entre autres, pris en compte (voir, notamment, Cour EDH, 18 juillet 2013, Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 Ce premier volet exige que chaque juge soit préservé de directives ou pressions venant de l'intérieur du pouvoir judiciaire, et en particulier émanant d'homologues envers lesquels il a un lien de subordination administrative ou hiérarchique (voir, notamment, Cour EDH, 6 octobre 2011, Agrokompleks c. Ukraine, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 Voir, notamment, Cour EDH, 18 juillet 2013, Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

88 Voir, notamment, s'agissant du pouvoir législatif, Cour EDH, 3 septembre 2013, M.C. e.a. c. Italie (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), ainsi que, s'agissant du pouvoir exécutif, Cour EDH, 21 juin 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, §§ 70 et 75).

89 Voir, notamment, arrêt du 16 février 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, points 37 et suiv. ainsi que jurisprudence citée).

90 Cour EDH, 26 avril 2016, Zoubko e.a. c. Ukraine (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, §§ 67 et 68), au sujet de la violation alléguée de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 annexé à la CEDH, selon lequel « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens ».

91 Dispositions citées à la note en bas de page 52 des présentes conclusions.

92 Voir la recommandation n° R(94)12 du Comité des Ministres aux États membres sur « l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges », adoptée le 13 octobre 1994, principe III, paragraphe 1, sous b), ainsi que la recommandation CM/Rec(2010)12, intitulée « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités », adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, et son annexe, points 53 à 55.

93 Sur ce dernier volet, voir aussi avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, daté du 23 novembre 2001, point 62.

78. Cependant, si le montant de la rémunération des juges doit être en adéquation avec l'importance des fonctions publiques que ceux-ci assument, ce montant ne devrait pas, pour autant, être détaché des réalités économiques et sociales, et notamment du niveau de vie moyen, existant dans l'État où les intéressés exercent leur activité professionnelle<sup>94</sup>. En outre, une stabilité raisonnable de leur revenu suppose, selon moi, que celui-ci ne varie pas dans le temps d'une manière qui mettrait en péril leur indépendance de jugement, mais non qu'il demeure immuable.

79. Plus particulièrement, dans une situation de crise économique de grande ampleur, telle que celle traversée dans la période ayant précédé l'adoption des mesures nationales en cause au principal<sup>95</sup>, le principe de l'indépendance des juges ne saurait être entendu comme rendant impossible de modérer la rémunération de ces derniers, même si une telle opération doit évidemment rester dans des proportions raisonnables pour éviter de les rendre vulnérables aux pressions pouvant être exercées sur eux. En effet, comme le fait valoir le gouvernement portugais, il convient de trouver un juste équilibre entre l'intérêt général de la collectivité et l'intérêt particulier des juges, lesquels sont chargés d'assurer le respect des droits reconnus aux justiciables.

80. De surcroît, comme je l'ai déjà souligné<sup>96</sup>, à l'instar du gouvernement portugais<sup>97</sup> et de la Commission, les mesures de réduction litigieuses ont concerné non pas seulement les magistrats du siège, mais un grand nombre de personnes exerçant dans la fonction publique. Dès lors que les juges n'ont nullement été visés de façon exclusive ni même spécifique, il ne peut être considéré que les « autres pouvoirs/organes souverains » évoqués dans la question préjudicielle auraient cherché à déstabiliser des membres du corps judiciaire, et ce d'autant moins que des agents tant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif ont fait l'objet exactement des mêmes mesures d'austérité en vertu de l'article 2 de la loi n° 75/2014.

81. En conséquence, j'estime qu'il convient d'interpréter l'article 47 de la Charte en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'adoption de mesures nationales telle que celles contestées dans le litige au principal, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte au principe de l'indépendance des juges que cet article contient.

82. L'interprétation inverse aurait pour conséquence pratique, déplorable à mon avis, de priver les États membres de la possibilité de procéder, en présence d'une grave crise économique, à une adaptation nécessaire du montant de la rémunération des personnes faisant partie de la fonction publique au sens large, pour autant que cette adaptation ne concerne pas uniquement les juges et ne soit pas disproportionnée.

94 De même, selon le « Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : l'indépendance des juges » de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), daté du 16 mars 2010, « [l]e niveau de la rémunération devrait être établi en tenant compte de la situation sociale dans le pays considéré » (point 46).

95 À cet égard, le gouvernement portugais relève que l'adoption des mesures litigieuses constituait un choix fondamental, fait par les organes compétents de l'État portugais, qui se justifiait par des objectifs d'élimination du déficit budgétaire excessif et par la nécessité, pour cet État, de respecter des engagements internationaux découlant de l'assistance financière dont il avait bénéficié en vertu de dispositions de l'Union.

96 Voir point 68 et note en bas de page 73 des présentes conclusions.

97 Ce gouvernement a mis en exergue que les mesures contestées ont eu pour objectif, d'une part, de garantir, en dernière ligne, l'intérêt général de la collectivité, tel qu'il est défini, dans le respect de la Constitution nationale, par l'État portugais en tant que législateur ainsi que, d'autre part, de répartir de manière équitable et équilibrée l'effort imposé par ces mesures, qui est supporté par tous les fonctionnaires des organes de l'État, les travailleurs de l'administration publique et les autres agents de l'État.

## V. Conclusion

83. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la question préjudicielle posée par le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal) de la manière suivante :

L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à des mesures de réduction généralisée des rémunérations dans l'administration publique auxquelles sont soumis des juges en vertu d'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal.