



Strasbourg, 20 décembre 2010

Avis n° 598 / 2010

CDL-AD(2010)038
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MÉMOIRE *AMICUS CURIAE*
POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

DE « L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE »

**SUR LES MODIFICATIONS APPORTÉES À PLUSIEURS LOIS
RELATIVES AU BARÈME DE SALAIRES ET DE RÉMUNÉRATIONS
DES AGENTS PUBLICS ÉLUS ET NOMMÉS**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 85^e Session plénière
(Venise, 17-18 décembre 2010)**

sur la base des observations de

M. Aivars ENDZINS (membre, Lettonie)
M. Gagik HARUTYUNYAN (membre, Arménie)
Mme Marisol PEÑA TORRES (membre suppléant, Chili)
M. Ben VERMEULEN (membre suppléant, Pays-Bas)

1. Introduction

1. La Cour constitutionnelle de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », par lettre de son Président en date du 21 septembre 2010, a sollicité un avis *amicus curiae* de la Commission de Venise à propos d'une procédure engagée de sa propre initiative concernant le barème de salaires et de rémunérations des agents publics élus et nommés dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », et notamment des juges de la Cour constitutionnelle et des membres de la magistrature (juges des juridictions ordinaires, procureurs, membres du Conseil des juges et du Conseil des procureurs).

2. La Commission a nommé M. Endzins (CDL(2010)113), M. Harutyunyan (CDL(2010)114), Mme Peña Torres (CDL(2010)115) et M. Vermeulen rapporteurs sur cette question.

3. Le présent mémoire *amicus curiae* a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e Session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

2. Contexte

4. La Cour constitutionnelle a soumis les deux questions suivantes à la Commission de Venise :

- La règle interdisant de réduire les salaires des juges est-elle valide en temps de crise ?
- Dans l'affirmative, cette interdiction s'applique-t-elle aux juges de la Cour constitutionnelle ?

5. Les questions posées par la Cour constitutionnelle concernent les lois suivantes, adoptées récemment par le Parlement :

- loi modifiant et complétant la loi sur les salaires et autres rémunérations des personnes élues et nommées dans la République de Macédoine ;
- loi modifiant la loi sur les salaires des membres du Conseil des juges de la République de Macédoine ;
- loi modifiant la loi sur les salaires des juges ;
- loi modifiant la loi sur les salaires des procureurs ;
- loi modifiant la loi sur les salaires des membres du Conseil des procureurs de la République de Macédoine.

6. Les quatre derniers textes susmentionnés prévoient que la base de salaire des juges, des procureurs, des membres du Conseil des juges et des membres du Conseil des procureurs s'élève à 25 726,00 denars à compter de décembre 2011.

7. La première loi mentionnée (loi modifiant et complétant la loi sur les salaires et autres rémunérations des personnes élues et nommées dans la République de Macédoine), modifie ainsi l'article de cette loi : « Le montant de base établi en vertu de l'article 11 de la loi sur les salaires et autres rémunérations des membres de l'Assemblée de la République de Macédoine, soit 23 153,00 denars, s'applique pour le paiement des salaires jusqu'à décembre 2011 inclus ; ce montant est porté à 25 726,00 denars à compter de janvier 2012 ».

8. La loi modifiant et complétant la loi sur les salaires et autres rémunérations des personnes élues et nommées dans la République de Macédoine a pour effet de réduire de 10 %, jusqu'en 2012, la base de calcul des salaires de tous les agents élus par l'Assemblée de la République de Macédoine, dont les juges de la Cour constitutionnelle. En revanche, les salaires des juges des juridictions ordinaires, des procureurs, des membres du Conseil des juges et des membres du Conseil des procureurs ne sont pas abaissés mais bénéficient d'une garantie de maintien

au niveau actuel. Pour expliquer cette différence de traitement, le législateur a indiqué que les salaires de ces catégories d'agents publics ne pouvaient être réduits pour quelque motif que ce soit, afin de garantir l'indépendance judiciaire.

3. Question n°1 : La règle interdisant de réduire les salaires des juges est-elle valide en temps de crise ?

9. La lettre du Président de la Cour constitutionnelle ne précise pas quelle est la source de la règle interdisant d'abaisser les salaires des juges. La Constitution ne contient aucune disposition expresse relative à la rémunération des magistrats. En revanche, elle reconnaît que l'ordre constitutionnel repose notamment sur la prééminence du droit et sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire (article 8.1) et dispose que les tribunaux sont autonomes et indépendants (article 98.2).

10. D'autre part, il faut partir du principe que les garanties visant à assurer aux juges un revenu suffisant et stable, sont une composante essentielle de l'indépendance de la magistrature, découlant par exemple de l'article 98.2 de la Constitution.

11. La Recommandation (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dispose que la rémunération des juges devrait être garantie par la loi (Principe I.2b.ii) et être « à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument » ((Principe III.1.b). De même, la Commission de Venise estime « que la rémunération des juges doit correspondre à la dignité de leur profession et qu'une rémunération satisfaisante est indispensable pour protéger les juges contre des ingérences extérieures indues. [...] Le niveau de la rémunération devrait être établi en tenant compte de la situation sociale dans le pays considéré, ainsi que du niveau de rémunération des hauts fonctionnaires. La rémunération devrait être déterminée en fonction d'un barème général et de critères objectifs et transparents »¹.

12. Dans le même esprit, l'article 13 du Statut Universel du Juge prévoit que « [l]e juge doit recevoir une rémunération suffisante pour assurer réellement son indépendance économique. La rémunération ne doit pas dépendre du résultat de l'activité du juge et ne doit pas être réduite pendant la durée de son service professionnel. » Une disposition analogue figure dans la Charte Européenne sur le Statut des juges, dont l'article 8 dispose que « [l]a rémunération des juges doit être suffisante pour leur assurer une réelle indépendance économique. Elle ne doit pas pouvoir être réduite pendant la durée de l'activité du juge ».

13. Le Conseil Consultatif des Juges Européens du Conseil de l'Europe, dans son Avis n°1, ajoute ce qui suit : « Bien que certains systèmes (par exemple dans les pays Nordiques) appliquent en la matière les mécanismes traditionnels en l'absence de formelles dispositions légales, le CCJE est d'avis qu'il est généralement important (et en particulier dans le cas des nouvelles démocraties) de fixer les dispositions légales spécifiques garantissant les salaires des juges contre les réductions et qui au moins assureraient de facto l'augmentation des salaires en fonction du coût de la vie. » (par. 62)

14. De même, le Comité des Droits de l'Homme de l'ONU a indiqué que les Etats devraient prendre des mesures garantissant expressément l'indépendance du pouvoir judiciaire et protégeant les juges de toute forme d'ingérence politique dans leurs décisions, notamment en fixant la rémunération des juges (Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, article 14, Observation générale n°32, par. 19).

¹ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I : l'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004), par. 46.

15. Toutefois, comme pour tout élément visant à garantir l'indépendance judiciaire, la garantie mentionnée n'est pas une fin en soi : elle a pour but d'assurer une administration correcte, compétente et impartiale de la justice et l'exercice du droit à un procès équitable.

16. Dans certains pays, l'interdiction de réduire la rémunération des juges est inscrite dans la Constitution. Ainsi, l'article 3, section I, de la Constitution des Etats-Unis interdit expressément de diminuer la rémunération d'un juge tant qu'il reste en fonction.

17. Certaines cours constitutionnelles ont estimé que, même lorsqu'un Etat connaît des difficultés financières, les salaires des juges doivent être particulièrement protégés contre les fluctuations défavorables excessives ; voir par exemple l'arrêt du 18 février 2004 du Tribunal constitutionnel de la Pologne. La Cour constitutionnelle de la République de Lituanie a jugé que toute mesure visant à baisser la rémunération des juges, à restreindre les garanties sociales dont ils bénéficient ou à réduire le budget de la justice, devait être interprétée comme une atteinte à l'indépendance du système judiciaire (arrêt du 6 décembre 1995). La Cour constitutionnelle de la République tchèque a estimé que les juges avaient un droit inaliénable à ne pas subir de baisse de salaire (arrêt du 15 septembre 1999), mais qu'un gel temporaire et justifié de leurs salaires bruts ne saurait être considéré comme une atteinte à leur indépendance (arrêt du 2 mars 2010). Enfin, la Cour constitutionnelle slovène a déclaré que « [l]a protection d'un juge en particulier contre une réduction de son salaire, si elle vise à garantir la stabilité de la situation et donc l'indépendance du juge, doit être comprise comme une protection contre toute ingérence qui pourrait causer une réduction du salaire à laquelle le juge pouvait s'attendre à juste titre dès l'instant où il a pris sa fonction » (arrêt du 7 décembre 2006).

18. En revanche, en l'absence de disposition constitutionnelle expresse interdisant inconditionnellement toute réduction des salaires des juges, le législateur dispose d'une certaine latitude en cas de crise (économique). Ainsi, la Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, dans un arrêt du 18 janvier 2010, a noté que « les juges sont aussi des citoyens, et leur statut et leur rôle particuliers ne leur confèrent pas l'immunité dans des situations où l'Etat, confronté à une situation complexe, prend des décisions concernant sa population. (...) dans des conditions particulières – dans une période de récession économique où l'Etat est contraint d'instaurer une baisse générale des rémunérations dans les institutions financées par le budget public, il est possible de déroger au principe de non-réduction de la rémunération des juges ».

19. D'autres cours constitutionnelles ont également conclu que l'interdiction de réduire la rémunération des magistrats ne pouvait être absolue. La Cour constitutionnelle de la Slovaquie a fait observer que « la protection des juges contre une réduction de leurs salaires n'est pas absolue ; elle implique, toutefois, qu'une telle réduction ne peut intervenir que si des circonstances véritablement exceptionnelles le justifient et après un examen au cas par cas des situations concrètes » (arrêt du 11 décembre 2009). La Cour constitutionnelle de la Lituanie a estimé que « la baisse des salaires est interdite, sauf dans des circonstances exceptionnelles » (arrêt du 15 janvier 2009).

20. Il s'ensuit qu'en l'absence d'interdiction constitutionnelle explicite, une réduction des salaires des juges peut être justifiée dans des situations exceptionnelles et à certaines conditions, de plus, elle ne saurait être considérée comme une atteinte à l'indépendance de la magistrature. En cas d'abaissement des salaires dicté par une crise économique, il convient de veiller à ce que la rémunération reste à la mesure de la dignité de la profession de juge et des responsabilités assumées. Si, du fait de la réduction, l'exigence de niveau de rémunération suffisant n'est plus remplie, il y a atteinte au principe même de garantie de la stabilité des conditions de la rémunération des juges, au point de menacer le but essentiel poursuivi par cette garantie, à savoir une administration correcte, compétente et impartiale de la justice, le risque de corruption ne pouvant dès lors plus être écarté.

21. Comme l'ont affirmé plusieurs cours constitutionnelles (voir par. 18 et 19), une situation exceptionnelle justifiant une réduction des salaires des juges est tout à fait envisageable lorsqu'un pays souffre considérablement des conséquences d'une crise économique² et que le législateur juge nécessaire, pour des raisons valables, de baisser les salaires de tous les agents publics. En pareille situation, une réduction générale des salaires financés par le budget de l'Etat peut s'appliquer également aux magistrats et ne saurait être qualifiée d'atteinte au principe de l'indépendance des juges. Une telle mesure générale est conforme au rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire³, selon lequel «[l]e niveau de la rémunération devrait être établi en tenant compte de la situation sociale dans le pays considéré ainsi que du niveau de rémunération des hauts fonctionnaires. La rémunération devrait être déterminée en fonction d'un barème général et de critères objectifs et transparents, et non d'une évaluation de la performance individuelle du juge. » Enfin, on peut considérer comme une marque de solidarité et de justice sociale le fait de demander aux juges une contribution proportionnelle à la résorption des conséquences de la crise économique et financière de leur pays, en faisant peser sur eux une charge égale à celle supportée par les autres agents publics.

4. Question n°2 : Dans l'affirmative, cette interdiction s'applique-t-elle aux juges de la Cour constitutionnelle ?

22. Comme cela a été démontré plus haut, le principe constitutionnel d'indépendance des tribunaux n'est pas un obstacle absolu à une baisse générale des salaires des agents publics, y compris des magistrats. Toutefois, si le législateur considère que le principe de l'indépendance des juges implique une interdiction inconditionnelle de toute réduction de leurs salaires, la question se pose de savoir si cette interdiction s'applique également aux membres de la Cour constitutionnelle.

23. L'Assemblée de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pose comme principe que ce n'est pas le cas. Son raisonnement repose probablement sur la structure de la Constitution, qui établit une distinction entre les juridictions « ordinaires » et la Cour constitutionnelle. Le statut de cette dernière est régi par le chapitre IV (« Cour constitutionnelle de la République de Macédoine »), tandis que le statut des juridictions « ordinaires » est traité au chapitre III (« Organisation du pouvoir de l'Etat », section 4 « Magistrature »). Le principe constitutionnel de l'indépendance des tribunaux est établi à l'article 98.2 de la Constitution, qui fait partie du chapitre III, section 4, concernant les juridictions « ordinaires » et qui n'a pas d'équivalent au chapitre IV relatif à la Cour constitutionnelle.

24. Il apparaît néanmoins évident à la Commission de Venise que le principe de l'indépendance des tribunaux s'applique également à la Cour constitutionnelle, même si l'applicabilité de l'article 98.2 de la Constitution n'est pas expressément énoncée. L'article 108 de la Constitution prévoit que « la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine est l'organe de la République garant de la constitutionnalité et de la légalité ». Elle statue notamment sur la conformité des lois avec la Constitution (article 110) et abroge ou invalide les lois si elle constate que celles-ci ne sont pas conformes à la Constitution (article 112.3).

25. On ne peut que déduire de ce qui précède que la Cour constitutionnelle est un organe du pouvoir de l'Etat, régi par les dispositions du chapitre III. Comme l'a déclaré la Cour constitutionnelle de la Lituanie, le fait que « la Cour constitutionnelle a[it] le pouvoir

² Voir, sur les sévères conséquences de la crise économique mondiale pour la Macédoine, l'étude de Will Bartlett, *The Social Impact of the Global Economic Crisis in the Western Balkans with a focus on the Republic of Macedonia*, Pecob's Papers Series, juillet 2010.

³ Partie I : l'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004), par. 46.

constitutionnel d'interpréter la Constitution et de rendre des décisions contraignantes pour toutes les institutions chargées d'adopter et de faire appliquer les lois, montre à l'évidence qu'elle est une institution exerçant une prérogative de puissance publique » (arrêt du 6 juin 2006).

26. Par ailleurs, il ne peut seulement être déduit que – conformément à la séparation des pouvoirs établie à l'article 8.2 de la Constitution – la Cour constitutionnelle fait partie, non pas du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, traités au chapitre III, sections 1 à 3 (concernant l'Assemblée, le Président de la République et le Gouvernement), mais du système judiciaire, régi par les dispositions de la section 4 du chapitre III. Comme l'a souligné la Cour constitutionnelle lituanienne dans l'arrêt susmentionné, le fait que les juridictions « ordinaires » et la Cour constitutionnelle fassent l'objet de chapitres distincts dans la Constitution ne saurait signifier que la Cour constitutionnelle n'est pas un tribunal. Au contraire, l'existence d'un chapitre distinct sert à faire ressortir son statut particulier par rapport à toutes les institutions de l'Etat exerçant une prérogative de puissance publique, en mettant en avant sa vocation et sa compétence spécifiques. Pour conclure, l'indépendance judiciaire est inhérente aussi – voire a fortiori – aux cours constitutionnelles.

27. Par conséquent, considérer la Cour constitutionnelle comme autre chose qu'une juridiction assujettie au principe de l'indépendance judiciaire, n'est pas compatible avec sa position. Il faut donc en conclure que, si le législateur a considéré que le principe de l'indépendance judiciaire interdisait de réduire les salaires des juges même en temps de crise, alors ce principe doit être appliqué dans les mêmes conditions aux membres de la Cour constitutionnelle.