CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 7416/03
présentée par Pavel KUČERA
contre la République tchèque

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 15 novembre 2005 en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,
A.B. BAKA,
R. TÜRMEN,
K. JUNGWIERT,
M. UGREKHELIDZE,
Mme D. JOČIENĖ,
MM. D. POPOVIĆ, *juges*,
et de Mme S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 21 février 2003,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Pavel Kučera, était un ressortissant tchèque. Né en 1945, il est décédé en 2003.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

Jusqu'en 2003, le requérant était juge au tribunal régional *(Krajský soud)* de Hradec Králové. En vertu de l'article 4 de la loi n° 236/1995 sur le traitement de certains fonctionnaires publics et des juges, il avait droit, en sus du traitement principal, à une rémunération accessoire correspondant aux treizième et quatorzième mensualités. Cependant, à la suite de la loi n° 308/1999, adoptée le 30 novembre 1999, il ne se vit pas payer la somme correspondant à la quatorzième mensualité de 1999.

Le 12 janvier 2000, le requérant intenta dès lors devant le tribunal de district *(Okresní soud)* de Hradec Králové une action tendant à percevoir ladite somme. Il arguait notamment que la loi n° 308/1999 était anticonstitutionnelle.

Par la suite, le tribunal de district suspendit la procédure et soumit l'affaire à la Cour constitutionnelle *(Ústavní soud)*, lui demandant d'annuler la partie de la loi n° 308/1999 se rapportant aux juges.

Par l'arrêt n° 321/2000 du 3 juillet 2000, l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle décida de rejeter la demande pour défaut de fondement ; sept juges émirent des opinions dissidentes. Elle constata que par rapport à l'arrêt n° 233/1999, ayant tranché une question analogue un an auparavant, les circonstances et la composition de l'assemblée plénière étaient différentes et que la majorité qualifiée de neuf juges, nécessaire pour l'annulation d'une loi, ne fut pas atteinte en l'espèce. Les motifs de l'arrêt furent les suivants :

> « (...) une approche différente à l'égard d'un seul groupe de personnes rémunérées par l'Etat – les juges – bien que protégé par le principe constitutionnel de l'impartialité, constituerait dans le présent contexte une favorisation difficilement acceptable, sachant que le législateur a légiféré sur les conditions matérielles de l'ensemble de la fonction publique. Considérant la légitimité du but poursuivi par la loi attaquée, la Cour constitutionnelle admet que les juges des tribunaux inférieurs ne se trouvent pas dans un « vacuum juridique et économique » les isolant des réalités sociale et économique. L'on ne saurait donc soutenir catégoriquement que les juges des tribunaux inférieurs ont droit à une rémunération qui ne peut aucunement être modifiée par la voie législative. La Cour constitutionnelle est cependant loin de penser que le traitement des juges puisse être un facteur changeant au gré des considérations momentanées des différentes coalitions gouvernantes. La solution adoptée doit donc être considérée comme un acte exceptionnel qui ne peut être justifié que par les motifs sérieux et que dans le contexte d'un ajustement proportionnel des rémunérations dans l'ensemble de la fonction publique. Dans ces circonstances, le fait d'admettre une exception porterait atteinte au principe constitutionnel de l'égalité, lequel veut que tous les fonctionnaires publics soient soumis à la même législation. (...)
>
> La Cour constitutionnelle respecte la décision du Parlement de la République tchèque qui a adopté la loi n° 308/1999 dans le cadre de son pouvoir législatif et qui a estimé, compte tenu des possibilités budgétaires et de la situation économique du pays, que l'acceptation de l'appartenance à une collectivité constitue l'une des vertus civiques dont les juges sont porteurs et se trouve justifiée même dans une société libérale. La perte d'une rémunération accessoire ne saurait compromettre l'impartialité des juges notamment parce qu'il ne s'agit pas d'une atteinte surprenante ni considérable aux conditions matérielles des juges. (...)

> Quant à l'allégation selon laquelle le refus de verser aux juges les sommes correspondant aux quatorzièmes mensualités de 1999 et 2000 est anticonstitutionnel, il convient de noter qu'ont été privés de cette rémunération accessoire également les représentants des pouvoirs exécutif et législatif. Une réduction exceptionnelle du traitement dans toutes les sphères du pouvoir public a respecté l'équilibre de la répartition classique des pouvoirs et, eu égard à sa mesure ainsi qu'à sa dimension temporelle limitée, elle ne fait apparaître aucun motif rationnel pour exclure les juges de cette ingérence étatique générale. (...) »

Sur la base de cet arrêt, l'action du requérant fut rejetée par le tribunal de district ainsi que par le tribunal régional de Prague. Son pourvoi en cassation connut le même sort ; dans son arrêt du 7 octobre 2002, la Cour suprême releva que le jugement final concernant la compatibilité d'une loi avec l'ordre constitutionnel de la République tchèque incombait à la Cour constitutionnelle et que l'ordre juridique tchèque ne permettait pas au juge de rendre une décision contraire à la loi en vigueur et n'autorisait aucune autorité à réexaminer l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Loi nº 236/1995 sur le traitement des représentants du pouvoir public, de certaines autorités nationales et des juges

En vertu de l'article 4, lesdites catégories des fonctionnaires publics ont droit à une rémunération accessoire, à savoir une somme financière semestrielle dont le montant correspond à celui du traitement mensuel, à condition que les personnes en question aient exercé leurs fonctions au moins pendant 90 jours du semestre concerné. N'ont pas droit à la treizième/quatorzième mensualité les juges qui ont cessé d'exercer leurs fonctions avant le 30 juin/31 décembre.

Loi nº 308/1999 sur la privation des représentants du pouvoir public, de certaines autorités nationales et des juges de leurs quatorzièmes mensualités de 1999 et 2000 (entrée en vigueur le 3 décembre 1999)

L'article 1 dispose que lesdites catégories des fonctionnaires publics sont privés de leur rémunération accessoire correspondant aux quatorzièmes mensualités de 1999 et 2000.

Arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour constitutionnelle nº 233/1999 du 15 septembre 1999

Par cet arrêt, la Cour constitutionnelle accéda à la demande tendant à l'annulation de la loi nº 268/1998 sur la privation des représentants du pouvoir public, de certaines autorités nationales et des juges de leur quatorzième mensualité de 1998. En conséquence, ladite loi fut annulée dans sa partie concernant les juges.

La juridiction constitutionnelle a considéré que, en tant que l'une des valeurs démocratiques fondamentales, le principe de l'indépendance des juges recouvrait plusieurs aspects permettant aux tribunaux de s'acquitter de leurs tâches, dont certains aspects de nature matérielle. La loi n° 268/1998 constituait selon elle une brèche dans l'inaliénabilité du droit qu'avaient les juges à ce que leur rémunération ne soit pas réduite, et les caractérisait donc comme « fonctionnaires publics ». Une telle approche, qui peut être perçue comme un geste moral face à la réalité économique et sociale, ne faisait en réalité que dévaluer le principe de l'indépendance des juges.

Arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour constitutionnelle n° 198/2003 du 11 juin 2003

Par cet arrêt, la Cour constitutionnelle accéda à la demande tendant à l'annulation de la loi n° 416/2001 sur la privation des représentants du pouvoir public, de certaines autorités nationales et des juges de leur quatorzième mensualité de 2001. En conséquence, ladite loi fut annulée dans sa partie concernant les juges.

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle releva, entre autres, que le droit des juges à une rémunération correspondant à la quatorzième mensualité ne naissait qu'au 31 décembre de l'année concernée, c'est pourquoi les lois sur la privation de cette rémunération entrées en vigueur avant cette date n'étaient pas rétroactives et ne portaient pas atteinte aux droits acquis. Elle considéra également que le revirement de sa propre jurisprudence n'était possible que s'il y avait eu un changement dans la situation sociale et économique du pays ou dans l'environnement juridique constitué par des normes juridiques inférieures à la Constitution.

Considérant l'affaire de l'espèce à la lumière des changements survenus dans la réglementation juridique concernant le traitement des juges depuis juillet 2000 jusqu'à la date de sa décision, la Cour constitutionnelle estima que ces changements avaient dépassé les limites constitutionnelles pour l'acceptation de « l'exceptionnalité » de l'acte par lequel les juges se voient privés de leur rémunération accessoire, exceptionnalité définie par son arrêt n° 321/2000. S'il est dans les circonstances exceptionnelles possible selon elle de privilégier le principe de l'égalité dans la réduction de la rémunération des fonctionnaires publics au principe de l'indépendance des juges, une telle relation entre ces principes n'est pas valable une fois pour toutes et dans toutes les circonstances. Au contraire, le traitement des juges doit être stable et le principe de l'égalité ne saurait être interprété comme un nivellement du résultat à l'égard des catégories professionnelles différentes. Dès lors, la loi n° 416/2001 considérée dans le contexte de l'ensemble des nouvelles dispositions juridiques pouvait, selon la Cour constitutionnelle, compromettre l'indépendance des juges.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'avoir été rétroactivement privé de son droit de percevoir une rémunération accessoire correspondant à la quatorzième mensualité de 1999. Ainsi, le principe d'une rémunération identique pour le même travail fourni aurait également été violé.

2. Sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, l'intéressé soutient que la loi n° 308/1999 et son application par les autorités internes portent atteinte aux principes de l'indépendance des juges et de la sécurité juridique. Sur ce point, il met en avant les contradictions dans les arrêts de la Cour constitutionnelle et se réfère également à Recommandation n° R(94)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.

EN DROIT

1. La Cour constate, tout d'abord, que le requérant est décédé en 2003 et que ses héritiers, à savoir son épouse et ses deux fils, ont informé la Cour de leur souhait de poursuivre la procédure qu'il avait entamée.

La Cour rappelle que, dans plusieurs cas, elle a tenu compte d'un voeu analogue exprimé par les membres de la proche famille d'un requérant décédé, qui ont manifesté le souhait de voir la procédure se poursuivre (voir, par exemple, *Pincová et Pinc c. République tchèque* (déc.), n° 36548/97, 6 juin 2000).

Se conformant donc à cette jurisprudence, la Cour reconnaît aux héritiers du requérant décédé qualité pour se substituer désormais à lui en l'espèce.

2. Le requérant dénonce notamment la violation de son droit au respect des biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, libellé ainsi :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

L'intéressé affirme que la loi n° 236/1995 lui donnait droit à une rémunération perçue à titre de quatorzième mensualité et qu'il en a été privé par la loi n° 308/1999 interprétée et appliquée de manière incompatible avec la Convention. Il soutient que conformément à l'article 4 de la loi n° 236/1995, son droit à cette rémunération pour le deuxième semestre de l'an 1999 est né le 28 septembre 1999, jour où il a satisfait à la condition de

l'exercice de ses fonctions pendant quatre-vingt-dix jours. Cependant, dans la mesure où la loi nº 308/1999 n'est entrée en vigueur que le 3 décembre 1999, le fait de le priver de sa quatorzième mensualité a été contraire aux principes de l'interdiction de rétroactivité et de l'impossibilité de perdre les droits acquis. De plus, bien qu'il ait fourni le même travail pendant les premier et deuxième semestres de 1999, ce travail n'a pas été rémunéré de la même façon, comme le veut le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, car il a perçu la treizième mensualité mais non la quatorzième.

La Cour note que la présente requête porte sur la perte d'une prestation financière qui se rattachait à la fonction de juge, prestation qui constitue un droit patrimonial bénéficiant de la protection de l'article 1 du Protocole nº 1. Il convient donc d'établir si l'ingérence en question a été légale et proportionnelle au but poursuivi.

La Cour observe que le requérant a été privé de la quatorzième mensualité de 1999 sur la base de la loi 308/1999, indirectement approuvée par la Cour constitutionnelle à la suite d'une demande tendant à l'annulation de cette loi. Se référant à un autre arrêt de la Cour constitutionnelle (nº 198/2003), selon lequel le droit des juges à une rémunération correspondant à la quatorzième mensualité ne naît qu'au 31 décembre de l'année concernée, la Cour estime qu'il faut rejeter l'argument tiré par le requérant de l'effet rétroactif de cette loi. L'exigence de légalité se trouve donc remplie en l'espèce.

Puis, il ressort de l'arrêt de la Cour constitutionnelle nº 321/2000 que pour adopter la loi litigieuse, le législateur a tenu compte des possibilités budgétaires et de la situation économique du pays. Son but a été donc de restreindre les dépenses publiques pour faire face à des difficultés économiques du pays. La Cour rappelle à cet égard que, grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d'utilité publique ». Estimant normal que le législateur dispose d'une marge d'appréciation assez ample pour mener une politique économique et sociale, la Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (*Malama c. Grèce*, nº 43622/98, § 46, CEDH 2001-II § 46), ce qui ne saurait être le cas en l'espèce.

La Cour considère enfin que l'ingérence litigieuse n'a pas été disproportionnée au but poursuivi, vu notamment son caractère temporaire et son impact, ainsi que le fait que la perte de la quatorzième mensualité a touché tous les fonctionnaires publics dont le traitement est régi par la loi nº 236/1995 (voir, *mutatis mutandis*, *L'alík c. Slovaquie* (déc.), nº 66073/01, 18 juin 2002). S'il est vrai que le montant total du traitement du requérant a été réduit, il ne peut cependant passer pour inférieur à celui des autres

catégories de fonctionnaires publics en République tchèque. Dès lors, la Cour estime que le requérant a seulement perdu un certain privilège et que cette perte n'a pas porté atteinte à l'essence même de son droit à un traitement déterminé par la loi (voir, *mutatis mutandis*, *Janković c. Croatie* (déc.), n° 43440/98, 12 octobre 2000).

Enfin, dans la mesure où l'affaire du requérant a été efficacement et équitablement tranchée par les juridictions nationales qui ont suffisamment motivé leurs décisions, la Cour ne saurait mettre en question les résultats auxquels elles sont parvenues ou dire que ceux-ci ne sont pas compatibles avec le droit du requérant au respect de ses biens. A cet égard, elle note que dans son arrêt n° 198/2003, la Cour constitutionnelle tchèque n'a pas désapprouvé l'argumentation sur laquelle se basait son arrêt antérieur rendu dans le cadre de la procédure initiée par le requérant et selon laquelle il fallait admettre l'existence de certaines limites constitutionnelles permettant, à titre exceptionnel, de priver les juges de leur rémunération accessoire.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée pour défaut manifeste de fondement, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. L'intéressé soutient que la loi n° 308/1999 et son application par les autorités internes portent atteinte aux principes de l'indépendance des juges et de la sécurité juridique. Il invoque à cet égard l'article 6 § 1 de la Convention, dont le passage pertinent dispose comme suit :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant (...), établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

La Cour ne juge pas utile de statuer si ce grief est irrecevable par application de la jurisprudence *Pellegrin c. France* ([GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII) car elle estime que, en tout état de cause, il doit être rejeté pour des motifs qui suivent.

La Cour note en effet qu'elle n'a pas de compétence pour examiner *in abstracto* la question de savoir si une certaine mesure a compromis l'indépendance de l'ensemble des juges d'une Partie contractante. Aux termes de l'article 19 de la Convention, elle a pour tâche d'assurer le respect des engagements résultant pour les Parties contractantes de la Convention et de ses protocoles.

En ce qui concerne en particulier l'article 6 § 1 de la Convention, le rôle de la Cour est d'examiner s'il y a eu respect, entre autres, de la garantie d'un tribunal indépendant dans une procédure portant sur les droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Or, le grief tel que formulé en l'espèce par le requérant ne se rapporte pas à une telle procédure (voir, *mutatis mutandis*, *Ľalík c. Slovaquie* (déc.), précité).

Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président