



Contrôle insuffisant de la Cour suprême de justice sur les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature au regard des exigences du procès équitable

Dans deux arrêts de chambre¹, rendus ce jour dans les affaires [Ramos Nunes de Carvalho E Sá c. Portugal](#) (requêtes n^{os} 55391/13, 57728/13 et 74041/13)² et [Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos et Figueiredo c. Portugal](#) (n^{os} 9023/13 et 78077/13), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention européenne des droits de l'homme dans le chef des trois magistrats.

Les affaires concernent des procédures disciplinaires conduites à l'encontre de trois magistrats, ayant abouti à l'application par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de sanctions disciplinaires, et le contrôle effectué par la Cour suprême de justice en tant que juridiction de recours.

La Cour relève que lors des délibérations du 10 janvier 2012 du CSM, les membres juges ayant examiné l'affaire de M^{me} Ramos Nunes de Carvalho E Sá étaient minoritaires, et estime que cette situation est problématique au regard de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour juge également que, dans le cas des trois magistrats, le contrôle effectué par la Cour suprême de justice sur les décisions disciplinaires du CSM était insuffisant, la haute juridiction n'ayant pas réexaminé les faits contestés par les intéressées alors qu'il s'agissait d'arguments importants pour l'aboutissement des procédures.

La Cour juge enfin que, dans le cas de M^{me} Ramos Nunes de Carvalho E Sá, les autorités internes ont manqué aux garanties de tenue d'une audience publique, entravant ainsi la capacité de l'intéressée de défendre sa cause et de présenter un témoin, en méconnaissance des garanties d'un procès équitable.

Principaux faits

Les requérantes, Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá, Sofia Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos et Maria da Luz Figueiredo, sont des ressortissantes portugaises, nées respectivement en 1972, 1975 et 1963 et résidant à Barcelos, Loures et Lisbonne (Portugal). Elles sont juges au Portugal.

M^{me} Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá, juge au tribunal de Vila Nova de Famalicão à l'époque des faits, fit l'objet de trois procédures disciplinaires. En novembre 2010, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) décida d'ouvrir une première procédure disciplinaire contre l'intéressée dans le cadre de laquelle l'inspecteur F.M.J. proposa de lui appliquer une peine de 20 jours amende, pour avoir traité un autre inspecteur judiciaire de « menteur » au cours d'un

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

² L'arrêt a été rectifié le 13 septembre 2016 conformément à l'article 81 du règlement de la Cour.

entretien téléphonique, en violation de son devoir de correction. Il lui reprocha également d'avoir accusé l'inspecteur chargé de son appréciation professionnelle « d'inertie et de manque de diligence ». En mars 2011, l'intéressée présenta devant le CSM une demande de récusation de l'inspecteur F.M.J. en raison du non-respect par lui de sa présomption d'innocence, alléguant par ailleurs qu'il était proche de l'inspecteur judiciaire prétendument offensé. L'inspecteur F.M.J. demanda son déport, se disant « l'ennemi juré » de l'intéressée suite aux accusations qu'elle avait portées contre lui. Par une décision rendue le 10 janvier 2012, l'assemblée plénière du CSM condamna l'intéressée à une peine de 20 jours amende, correspondant à 20 jours sans rémunération, pour violation de son devoir de correction. La requérante se pourvut en cassation, demandant un réexamen de l'établissement des faits. Le 21 mars 2013, la section du contentieux de la Cour suprême de justice confirma à l'unanimité la décision du CSM, estimant notamment qu'il n'était pas de son ressort de faire un réexamen des faits mais uniquement de procéder au contrôle du caractère raisonnable de l'établissement des faits.

Une deuxième procédure disciplinaire fut ouverte pour l'utilisation d'un faux témoignage dans le cadre de la procédure antérieure. Le 11 octobre 2011, l'assemblée plénière du CSM la condamna à 100 jours de suspension pour violation de son devoir d'honnêteté, estimant qu'elle avait fait une fausse déposition en demandant à un témoin de tenir de fausses déclarations sur les faits qui lui étaient alors imputés. L'intéressée fit un recours devant la section du contentieux de la Cour suprême de justice, contestant les faits. La haute juridiction confirma la décision du CSM le 26 juin 2013, estimant notamment que ses pouvoirs étaient limités concernant le réexamen des faits.

Une troisième procédure disciplinaire fut ouverte pour avoir prétendument demandé à l'inspecteur F.M.J., au cours d'un entretien à huis clos, de ne pas poursuivre disciplinairement le témoin à sa décharge invoqué dans le cadre de la première procédure. Par une décision du 10 avril 2012, l'assemblée plénière du CSM condamna l'intéressée à une peine de 180 jours de suspension, pour violation de ses devoirs de loyauté et de correction. La section du contentieux de la Cour suprême de justice confirma à l'unanimité cette décision.

Le 30 septembre 2014, l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature ayant réalisé le cumul juridique des peines infligées dans les trois procédures disciplinaires, appliqua à M^{me} Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá une peine unique de 240 jours de suspension de l'exercice de ses fonctions.

M^{me} Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos, juge au tribunal de travail de Lisbonne à l'époque des faits, fit l'objet d'une procédure disciplinaire ouverte à son encontre en juillet 2010. Il lui était reproché un manquement à ses devoirs de poursuite de l'intérêt général et de zèle. Le 20 septembre 2011, l'assemblée plénière du CSM lui imposa une peine disciplinaire de 25 jours amende, correspondant à 25 jours de salaire, considérant qu'elle avait enfreint son devoir de convoquer des audiences dans les dossiers à sa charge dans le bref délai et qu'elle manquait de productivité. L'intéressée forma un recours devant la section du contentieux de la Cour suprême de justice, invoquant la pleine juridiction de la Cour suprême de justice et demandant le réexamen des faits, mais la Cour suprême de justice rejeta cet appel, considérant qu'il ne lui appartenait pas de faire un réexamen des faits.

M^{me} Figueiredo, juge au tribunal de travail de Lisbonne à l'époque des faits, fit l'objet d'une procédure disciplinaire au terme de laquelle l'assemblée plénière du CSM lui appliqua, le 7 juin 2011, une peine disciplinaire de 50 jours amende, correspondant à 50 jours de salaire, pour violation de ses devoirs de poursuite de l'intérêt général, de zèle, de loyauté et d'information. M^{me} Figueiredo fit appel, contestant l'établissement des faits devant la section du contentieux de la Cour suprême de justice. Elle alléguait également que l'attribution de compétence à la Cour suprême de justice pour connaître des recours attaquant les décisions du CSM mettait en cause son droit d'accès à un tribunal impartial, car les juges de cette Cour étaient eux-aussi soumis à la juridiction disciplinaire du CSM. La section du contentieux de la Cour suprême de justice confirma la décision du 7 juin 2011.

M^{me} Figueiredo forma un recours en constitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel, invoquant l'inconstitutionnalité de parties de la loi relative au statut des magistrats de l'ordre judiciaire. Le Tribunal constitutionnel prononça un arrêt de rejet.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable), M^{me} Ramos Nunes de Carvalho e Sá alléguait la violation de son droit à un tribunal indépendant et impartial, de son droit au réexamen des faits établis par le CSM, ainsi que de son droit à la tenue d'une audience publique. Elle se plaignait en outre que, compte tenu de la requalification des faits opérée par le Conseil supérieur de la magistrature, elle n'avait pas été informée de manière détaillée de l'accusation portée contre elle et n'avait donc pas disposé du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense.

Invoquant l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable), M^{mes} Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos et Figueiredo alléguaient que les juridictions internes avaient violé leurs droits au réexamen des faits établis par le Conseil supérieur de la magistrature et à une décision rendue par un tribunal indépendant et impartial.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme les 16 août 2013 et 8 novembre 2013 (M^{me} Ramos Nunes de Carvalho e Sá), le 9 janvier 2013 (M^{me} Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos) et le 5 décembre 2013 (M^{me} Figueiredo).

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

András **Sajó** (Hongrie), *président*,
 Vincent A. **De Gaetano** (Malte),
 Nona **Tsotsoria** (Géorgie),
 Paulo **Pinto de Albuquerque** (Portugal),
 Krzysztof **Wojtyczek** (Pologne),
 Egidijus **Kūris** (Lituanie),
 Gabriele **Kucsko-Stadlmayer** (Autriche),

ainsi que de Marialena **Tsirli**, *greffière de section*.

Décision de la Cour

Article 6 (droit à un procès équitable)

L'indépendance et l'impartialité des instances saisies³

La Cour estime qu'il y a lieu, en l'espèce, d'examiner conjointement les questions de l'indépendance et de l'impartialité. À cet égard, elle rappelle tout d'abord qu'elle a déjà dit que la présence parmi les membres d'un tribunal de magistrats occupant au moins la moitié des sièges, dont celui de président avec voix prépondérante, donne un gage certain d'impartialité. Elle précise également qu'en ce qui concerne les procédures disciplinaires dirigées contre des juges, la nécessité qu'un nombre important des membres de l'organe disciplinaire soient eux-mêmes juges est reconnue par la Charte européenne sur le statut des juges et par les avis de la Commission de Venise. Elle relève aussi que dans sa Recommandation du 17 novembre 2010⁴, le Comité des Ministres recommande que l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges soit indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de

³ La Cour examine ce grief dans son arrêt *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*.

⁴ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur les juges.

l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs. Elle note, de surcroît, la recommandation n° 6 du rapport d'évaluation du Portugal du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), adoptée le 4 décembre 2015, d'inscrire dans la loi qu'au moins la moitié des membres du CSM doivent être des juges choisis par leurs pairs. Elle indique enfin que le Conseil consultatif de juges européens a adopté, lors de sa 11^e réunion plénière, une *Magna Carta* des juges, disposant notamment que le Conseil doit être composé soit exclusivement de juges, soit au moins d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs.

La Cour décide donc d'examiner les griefs de M^{me} Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá portant sur l'indépendance et l'impartialité du CSM à la lumière des principes susmentionnés. Elle note que le CSM est composé de 17 membres, dont deux sont nommés par le Président de la République, sept par l'Assemblée, et sept autres par les juges parmi leurs pairs. Dans sa composition normale, le CSM est donc constitué de huit membres juges, dont le président disposant d'une voix prépondérante, et de neuf membres non-juges. La Cour relève donc que le conseil peut être constitué en majorité de membres non judiciaires, nommés directement par les autorités exécutives et législatives.

Dans le cas de M^{me} Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá, la Cour constate que lors des délibérations du 10 janvier 2012, parmi les 15 membres du CSM ayant tranché l'affaire de l'intéressée, six seulement étaient des juges. Elle remarque également que la délibération du CSM du 11 octobre 2011 a été prise elle aussi avec une majorité de juges. Elle relève par ailleurs que la délibération du 10 avril 2012 a été prise avec une majorité de membres juges du fait de l'absence d'un nombre important des membres non-juges du CSM ; que la décision du 30 septembre 2014 a été prise avec la présence de 12 des 17 membres du CSM, dont sept étaient des juges et cinq étaient des non-juges, la majorité de juges étant due encore une fois à l'absence de quatre membres non-juges.

Dès lors, la Cour conclut que si, dans la plupart des cas, les juges formaient une majorité des membres de la formation ayant examiné l'affaire, lors des délibérations du 10 janvier 2012 ils en ont pourtant été minoritaires. La Cour estime que cette situation, au sein du Conseil supérieur de la magistrature portugais, est problématique au regard de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle note par ailleurs avec appréhension que, dans le système juridique portugais, la loi ne formule aucune exigence particulière portant sur la qualification des membres non-juges du CSM. **Par conséquent, la Cour considère que l'indépendance et l'impartialité du Conseil supérieur de la magistrature peuvent être sujettes à caution.**

L'étendue du contrôle exercé par la Cour suprême de justice⁵

Le droit interne prévoit la possibilité d'obtenir, au moyen d'un recours en annulation, le contrôle judiciaire de la légalité de la décision du CSM ordonnant une peine disciplinaire à un juge. En l'espèce, la Cour suprême de justice était compétente pour contrôler la légalité de la décision par laquelle le CSM avait appliqué des peines disciplinaires aux trois magistrats. Dans le cadre du contrôle de légalité, la haute juridiction pouvait contrôler la validité des preuves, la suffisance et la cohérence de l'établissement des faits, ainsi que le caractère raisonnable et proportionnel de la décision punitive. Elle pouvait ainsi annuler la décision pour plusieurs motifs d'illégalité liés aux exigences de procédure ou de fond. Cependant, la Cour suprême de justice n'était pas compétente pour procéder au réexamen de l'établissement des faits par le CSM ; elle ne pouvait pas non plus revoir la peine appliquée mais uniquement décider si elle était adéquate à l'infraction et si elle n'était pas disproportionnée.

⁵ La Cour examine ce grief dans les deux arrêts : *Ramos Nunes de Carvalho E Sá c. Portugal* et *Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos et Figueiredo c. Portugal*.

La Cour estime qu'elle doit donc répondre à la question de savoir si la Cour suprême de justice a effectué un contrôle d'une étendue suffisante sur le pouvoir disciplinaire exercé par le CSM. En l'espèce, elle relève que les trois magistrats ont contesté les faits établis par le CSM devant la Cour suprême de justice. Notamment, M^{me} Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá a affirmé ne pas avoir traité le juge H.G. de « menteur » et ne pas avoir demandé le retrait des poursuites contre le témoin indiqué au juge F.M.J. ; M^{me} Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos a indiqué avoir eu une productivité supérieure à celle retenue par l'organe disciplinaire. Aux yeux de la Cour, il s'agissait là de faits décisifs pour l'aboutissement des procédures disciplinaires que la Cour suprême de justice n'a pas réexaminé, se limitant à un simple contrôle de légalité sur le terrain de l'établissement des faits. La Cour estime que la Cour suprême de justice n'a pas dûment examiné d'importants arguments avancés par les trois magistrats pour parvenir à sa décision.

Pour ce qui est du contrôle en matière de droit, la Cour suprême de justice estime que les pouvoirs du CSM échappent au contrôle du tribunal lorsque l'organe disciplinaire statue sur une conduite prétendument incompatible avec le devoir de diligence d'un magistrat. En effet, la Cour suprême de justice contrôle, sur la base d'une légalité au sens large, le respect de l'article 266 § 2 de la Constitution en vertu duquel l'administration doit exercer ses pouvoirs en respectant, entre autres, le principe de la prohibition de l'excès.

La Cour conclut donc que la Cour suprême de justice a une conception restrictive de l'étendue de ses propres pouvoirs de contrôle de l'activité disciplinaire du CSM, **et considère que le contrôle effectué par la haute juridiction dans le cas des trois magistrats n'était pas suffisant.**

L'absence d'une audience publique⁶

M^{me} Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá a demandé la tenue d'une audience devant la Cour suprême de justice afin d'y présenter un témoin et des documents. La haute juridiction a rejeté cette demande, indiquant que l'audition du témoin allait à l'encontre de la confidentialité de la procédure et que les documents présentés par l'intéressée dépassaient l'objet de la procédure disciplinaire. Cependant, la Cour observe que le témoignage en question était pertinent, en ce qu'il aurait vraisemblablement permis d'étayer les moyens de défense de l'intéressée. Elle relève également que les motifs avancés par la Cour suprême de justice ne suffisaient pas à justifier le refus d'entendre le témoin, cette mesure ayant fini par entraver la capacité de l'intéressée à défendre sa cause, en méconnaissance des garanties d'un procès équitable. Aux yeux de la Cour, en refusant l'audition du témoin, la Cour suprême de justice n'a pas garanti la transparence que cet acte de procédure donnerait à la procédure disciplinaire diligentée et n'a pas non plus remédié au refus de tenue d'une audience publique.

La Cour relève également que les questions litigieuses débattues, à savoir la sanction disciplinaire imposée à un juge pour des faits relatifs notamment à des propos enfreignant ses obligations professionnelles, ne présentaient pas un caractère hautement technique. Elle estime donc qu'une audience publique, orale et accessible à l'intéressée, était nécessaire dans la présente affaire puisqu'il y avait une controverse sur les faits et que les sanctions encourues avaient un caractère infamant, pouvant porter préjudice à l'honorabilité professionnelle et au crédit de l'intéressée.

Consciente de la nécessité de trouver un juste milieu entre la nécessité de protéger l'indépendance du CSM et l'utilité d'en assurer le contrôle par une instance publique et, d'éviter un mode de gestion corporatiste, la Cour considère que la garantie de la tenue d'une audience publique dans le cadre des procédures disciplinaires contre des juges contribue à leur équité au sens de l'article 6 § 1, par le biais d'une procédure à caractère contradictoire, du plus haut niveau de transparence envers les juges et la société et, de l'octroi de toutes les garanties d'un procès équitable. **La Cour conclut donc que les autorités internes ont manqué aux garanties de tenue d'une audience publique.**

⁶ La Cour examine ce grief dans son arrêt *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*.

Conclusions de la Cour

La Cour considère qu'il y a eu violation, dans le chef des trois magistrats, de l'article 6 § 1 de la Convention.

Article 41 (satisfaction équitable)

La Cour dit, à l'unanimité, que le Portugal doit verser respectivement à M^{me} Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos et à M^{me} Figueiredo 7 800 euros (EUR) pour dommage moral, et 5 876 EUR à M^{me} Figueiredo pour frais et dépens. Elle rejette, par six voix contre une, leur demande de satisfaction équitable pour le surplus.

La Cour rejette, par six voix contre une, la demande de satisfaction équitable de M^{me} Ramos Nunes de Carvalho E Sá.

Opinion séparée

Le juge Kūris a exprimé une opinion séparée, partiellement dissidente, dont le texte se trouve joint aux arrêts.

Les arrêts n'existent qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.