



La cessation prématurée du mandat du président de la Cour suprême hongroise en raison de ses critiques sur des réformes législatives était contraire à la Convention

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire **Baka c. Hongrie** (requête n° 20261/12), la Cour européenne des droits de l'homme conclut,

par 15 voix contre deux, à la **violation de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal)** de la Convention européenne des droits de l'homme, et

par 15 voix contre deux, à la **violation de l'article 10 (liberté d'expression)**.

L'affaire concerne la cessation prématurée des fonctions de M. Baka, président de la Cour suprême hongroise, à la suite de critiques exprimées par ce dernier sur des réformes législatives, et l'impossibilité pour lui de saisir le juge pour s'y opposer. Son mandat, d'une durée de six ans, prit fin trois ans et demi avant son terme par l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale portant création de la *Kúria*, juridiction suprême en Hongrie ayant succédé à la Cour suprême.

La Cour juge en particulier que M. Baka n'a pas bénéficié du droit d'accès à un tribunal, la cessation de son mandat étant la conséquence des dispositions transitoires de la nouvelle Loi fondamentale, texte de rang constitutionnel échappant au contrôle juridictionnel. Pour la Cour, cette absence de contrôle juridictionnel résulte d'un texte de loi dont la compatibilité avec les exigences de l'état de droit est douteuse. La Cour souligne également l'importance de l'intervention d'une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif pour toute décision touchant à la cessation d'un mandat de juge.

La Cour juge également que la cessation prématurée du mandat de M. Baka constitue une ingérence dans son droit à la liberté d'expression, étant due aux opinions et critiques qu'il avait exprimées publiquement, à titre professionnel, sur des questions d'intérêt général ; qu'elle a desservi l'objectif de protection de l'indépendance de la justice ; qu'elle a indubitablement eu un effet dissuasif sur M. Baka mais aussi sur les autres juges et présidents de juridictions de participer, à l'avenir, au débat public sur des réformes législatives portant sur les tribunaux et sur des questions relatives à l'indépendance de la justice ; que du point de vue procédural, les restrictions apportées à l'exercice du droit à la liberté d'expression ne s'accompagnaient pas de garanties effectives et adéquates contre les abus.

Principaux faits

Le requérant, András Baka, est un ressortissant hongrois, né en 1952 et résidant à Budapest (Hongrie).

Ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme de 1991 à 2008, M. Baka fut élu, le 22 juin 2009, président de la Cour suprême hongroise (« la Cour suprême ») par le Parlement hongrois pour un mandat de six ans, dont l'échéance était fixée au 22 juin 2015. En cette qualité, il était aussi à la tête du Conseil national de la justice et avait l'obligation légale d'exprimer son opinion sur tout

1 Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

projet de loi touchant la magistrature. Entre février et novembre 2011, il critiqua différentes réformes législatives qui concernaient les tribunaux, dont une proposition d'abaissement de l'âge de départ obligatoire à la retraite des juges, ramené de 70 à 62 ans. Il s'exprima par l'intermédiaire de son porte-parole, dans des lettres ouvertes ou des communiqués et dans des discours devant le Parlement.

À partir d'avril 2010, un programme de réformes constitutionnelles fut entrepris en Hongrie. C'est dans ce cadre que, en décembre 2011, les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution hongroise (Loi fondamentale hongroise de 2011) furent adoptées, prévoyant que la *Kúria* (la dénomination historique de la juridiction suprême en Hongrie) était le successeur légal de la Cour suprême et que les fonctions du président de la Cour suprême prendraient fin à l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale. En conséquence, les fonctions exercées par M. Baka prirent fin le 1^{er} janvier 2012, soit trois ans et demi avant leur terme normal. De ce fait, M. Baka perdit les émoluments auxquels avait droit tout président de la Cour suprême pendant la durée de ses fonctions ainsi que certaines prestations versées postérieurement.

D'après les critères définis pour l'élection du président de la nouvelle *Kúria*, les candidats devaient avoir au moins cinq ans d'expérience en tant que magistrat en Hongrie, la durée du mandat exercé au sein d'une juridiction internationale n'entrant pas en ligne de compte. Dès lors, M. Baka ne pouvait prétendre à la fonction de président de la *Kúria*.

En décembre 2011, le Parlement élut deux candidats, Péter Darák aux fonctions de président de la nouvelle *Kúria*, et Tünde Handó, aux fonctions de présidente de l'Office national de la justice. M. Baka demeurait en fonction en tant que président de la chambre civile de la *Kúria*.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal) de la Convention, M. Baka se plaignait de ne pas avoir eu accès à un tribunal pour faire valoir ses droits relativement à la cessation prématurée de son mandat de président de la Cour suprême, en raison du fait que la mesure était la conséquence d'un texte de loi de rang constitutionnel échappant au contrôle d'un tribunal, y compris de la Cour Constitutionnelle.

Invoquant l'article 10 (liberté d'expression), M. Baka alléguait qu'il avait été mis fin à son mandat en raison des opinions qu'il avait exprimées publiquement au sujet des réformes législatives concernant les tribunaux, en sa qualité de président de la Cour suprême et du Conseil national de la justice.

Invoquant, par ailleurs, l'article 13 (droit à un recours effectif), M. Baka estimait avoir été privé d'un recours interne effectif relativement à la cessation prématurée de son mandat. Sous l'angle de l'article 14 (interdiction de la discrimination), combiné avec les articles 6 § 1 et 10, M. Baka soutenait également avoir été traité différemment, par rapport à ses collègues se trouvant dans une situation analogue, parce qu'il avait exprimé des opinions au centre d'une controverse politique.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 14 mars 2012. Le 27 mai 2014, une chambre de la deuxième section a rendu un arrêt et a conclu, à l'unanimité, à la violation des articles 6 § 1 et 10 de la Convention. Le 27 août 2014, le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention (renvoi devant la Grande Chambre). Le 15 décembre 2014, le collège de la Grande Chambre a accepté ladite demande. Une audience a eu lieu le 17 juin 2015.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Luis López Guerra (Espagne), *président*,

Mirjana Lazarova Trajkovska (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »),

Ledi Bianku (Albanie),

Ganna Yudkivska (Ukraine),

Vincent A. De Gaetano (Malte),
Angelika Nußberger (Allemagne),
Julia Laffranque (Estonie),
Paulo Pinto de Albuquerque (Portugal),
Linos-Alexandre Sicilianos (Grèce),
Erik Møse (Norvège),
Helen Keller (Suisse),
Paul Lemmens (Belgique),
Helena Jäderblom (Suède),
Aleš Pejchal (République Tchèque),
Krzysztof Wojtyczek (Pologne),
Faris Vehabović (Bosnie-Herzégovine),
Dmitry Dedov (Russie),

ainsi que de Johan Callewaert, *greffier adjoint de la Grande Chambre*.

Décision de la Cour

Article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal)

En ce qui concerne l'application de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour observe que M. Baka a été élu sur la base d'une loi² fixant la durée du mandat des chefs de juridiction à six ans et prévoyant une liste exhaustive des motifs de cessation³ de mandat. Parmi ces motifs, la destitution, uniquement possible en cas d'incompétence avérée pour l'exercice de fonctions managériales, permettait de mettre fin au mandat de manière anticipée, contre le gré de son titulaire ; dans un tel cas, l'intéressé pouvait solliciter un contrôle juridictionnel. La Cour estime donc qu'il existait un droit pour le titulaire du mandat d'accomplir celui-ci jusqu'à son terme. Elle relève que les principes constitutionnels relatifs à l'indépendance de la magistrature et à l'inamovibilité des juges confirmaient que le droit de M. Baka d'accomplir l'intégralité de son mandat était protégé. Elle considère, enfin, que le fait que le mandat ait pris fin par l'effet d'une nouvelle loi⁴, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 en vertu de la nouvelle Loi fondamentale, ne peut anéantir rétroactivement le caractère défendable du droit que garantissaient à M. Baka les règles applicables au moment de son élection.

La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence⁵, les fonctionnaires peuvent être exclus du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention si deux conditions sont remplies : d'une part, le droit national doit expressément exclure l'accès à un tribunal pour le poste ou la catégorie de salariés en question, et d'autre part, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État. S'agissant de la première condition, la Cour observe qu'avant le litige, M. Baka n'était pas expressément exclu du droit d'accès à un tribunal ; au contraire, le droit interne prévoyait expressément, en cas de destitution d'un chef de juridiction, la possibilité de contester la décision devant le tribunal de la fonction publique. Néanmoins, M. Baka a été empêché d'accéder à un tribunal par le fait que la cessation prématurée de son mandat a été incluse dans les dispositions transitoires de la loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux, et qu'il a été démis de son mandat par l'effet des dispositions transitoires de la Loi fondamentale, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Il s'est ainsi vu privé de la possibilité de contester cette mesure devant le tribunal

² Loi LXVI de 1997 portant sur l'organisation et l'administration des tribunaux.

³ Commun accord, démission, destitution, expiration du mandat et cessation des fonctions judiciaires du titulaire du mandat.

⁴ Article 185 de la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux et article 11 des dispositions transitoires de la Loi fondamentale.

⁵ *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, CEDH 2007-II

de la fonction publique, alors qu'il aurait pu le faire s'il avait été démis de son mandat en vertu du cadre légal existant lors de son élection. La Cour estime donc qu'elle doit déterminer si l'accès à un tribunal était exclu en droit interne non pas au moment où la mesure litigieuse concernant M. Baka a été adoptée, mais avant cela. Par conséquent, la Cour conclut que le droit national n'excluait pas expressément l'accès à un tribunal à M. Baka pour contester la régularité de la cessation prématurée de son mandat. La première condition de sa jurisprudence n'étant pas remplie, la Cour n'examine pas la seconde, et conclut à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention.

Au regard du respect des exigences de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour relève que la cessation prématurée du mandat de M. Baka n'a pas été examinée par un tribunal ordinaire ou par un autre organe exerçant des fonctions judiciaires, et elle ne pouvait pas l'être. La Cour estime que cette absence de contrôle juridictionnel résulte d'un texte de loi dont la compatibilité avec les exigences de l'état de droit est douteuse. La Cour ne peut manquer de constater l'importance croissante que les instruments internationaux et ceux du Conseil de l'Europe ainsi que la jurisprudence des juridictions internationales et la pratique d'autres organes internationaux accordent au respect de l'équité procédurale dans les affaires concernant la révocation ou la destitution des juges, et notamment à l'intervention d'une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif pour toute décision touchant à la cessation du mandat d'un juge. Dans ces conditions, la Cour considère que l'État défendeur a porté atteinte à la substance même du droit pour M. Baka d'accéder à un tribunal, et dit qu'il y a eu violation du droit d'accès de M. Baka à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

Article 10 (liberté d'expression)

La Cour note que M. Baka a exprimé publiquement, à titre professionnel, son avis sur divers aspects des réformes législatives concernant les tribunaux, notamment lors de son intervention du 3 novembre 2011 devant le Parlement. Peu après cette intervention, les propositions de cessation du mandat de M. Baka à la présidence de la Cour suprême ont été rendues publiques et soumises au Parlement, et ont été adoptées en un laps de temps remarquablement court. Le 9 novembre 2011, le projet de loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux a été amendé par l'ajout d'un critère supplémentaire d'éligibilité à la présidence de la *Kúria*, de sorte que M. Baka devenait inéligible. Prenant en compte les événements dans leur ensemble, la Cour estime qu'il y a un commencement de preuve de l'existence d'un lien de causalité entre l'exercice par M. Baka de sa liberté d'expression et la cessation de son mandat ; d'autant plus que les autorités nationales n'ont mis en cause ni l'aptitude de M. Baka à exercer ses fonctions, ni son comportement professionnel. Par conséquent, la Cour estime que la cessation prématurée du mandat de M. Baka était due aux opinions et critiques qu'il avait exprimées publiquement à titre professionnel, et conclut que la cessation prématurée du mandat de M. Baka a constitué une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression.

Au regard de la justification de l'ingérence, le Gouvernement invoque comme but légitime le fait que la cessation du mandat visait à garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. La Cour considère qu'un État partie ne peut légitimement invoquer l'indépendance de la justice pour justifier la cessation prématurée du mandat de président d'une juridiction par des raisons qui n'étaient pas prévues par la loi et qui n'avaient pas de rapport avec une quelconque impéritie ou faute professionnelle. Pour la Cour, pareille mesure ne pouvait pas contribuer au renforcement de l'indépendance de la justice, car elle était en même temps la conséquence de l'exercice antérieur de M. Baka, plus haut magistrat du pays, de son droit à la liberté d'expression. Dans ces conditions, la Cour estime que la cessation prématurée du mandat de M. Baka, loin de contribuer à garantir l'indépendance de la justice, apparaît au contraire incompatible avec ce but, et conclut que l'ingérence ne poursuivait pas de but légitime.

Par ailleurs, la Cour relève que M. Baka a exprimé son avis et ses critiques sur des questions portant sur des réformes constitutionnelles et législatives relatives aux tribunaux, sur le fonctionnement et

la réforme du système judiciaire, sur l'indépendance et l'inamovibilité des juges ainsi que sur l'abaissement de l'âge de la retraite des juges. La Cour note que les déclarations de M. Baka n'ont pas dépassé le domaine de la simple critique d'ordre strictement professionnel et relevaient manifestement d'un débat d'intérêt général. La liberté d'expression de M. Baka devait donc bénéficier d'un niveau élevé de protection et toute ingérence dans l'exercice de cette liberté devait faire l'objet d'un contrôle strict. De plus, même si M. Baka a conservé ses fonctions de juge et de président d'une chambre civile de la nouvelle *Kúria*, il a été désinvesti de son mandat de président de la Cour suprême trois ans et demi avant son terme. Pour la Cour, cette situation ne se concilie guère avec la considération particulière qui doit être accordée à la nature de la fonction judiciaire, branche indépendante du pouvoir de l'État, et au principe d'inamovibilité des juges, principe qui constitue un élément crucial pour la préservation de l'indépendance de la justice. Dans ce contexte, la Cour estime que la désinvestiture de M. Baka de son mandat de président de la Cour suprême a desservi l'objectif de l'indépendance de la justice. Enfin, la cessation prématurée du mandat de M. Baka a indubitablement eu un effet dissuasif et a dû décourager non seulement M. Baka lui-même mais aussi d'autres juges et présidents de juridictions de participer, à l'avenir, au débat public sur des réformes législatives concernant les tribunaux et sur des questions relatives à l'indépendance de la justice.

En ce qui regarde l'aspect procédural, la Cour considère que les restrictions apportées à l'exercice de M. Baka de son droit à la liberté d'expression ne s'accompagnaient pas de garanties effectives et adéquates contre les abus.

Par conséquent, la Cour estime que les motifs invoqués par l'État défendeur ne sauraient passer pour suffisants pour démontrer que l'ingérence à la liberté d'expression de M. Baka était nécessaire dans une société démocratique. Elle conclut donc à la violation de l'article 10 de la Convention.

Autres articles

Eu égard aux conclusions auxquelles elle est parvenue sur le terrain des articles 6 § 1 et 10 de la Convention, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner les autres griefs de M. Baka.

Article 41 (satisfaction équitable)

La Cour dit, par 15 voix contre deux, que la Hongrie doit verser à M. Baka 70 000 euros (EUR) pour dommage matériel et moral, et 30 000 EUR pour frais et dépens.

Opinion séparée

Les juges Pinto de Albuquerque et Dedov ont exprimé une opinion concordante commune, le juge Sicilianos a exprimé une opinion concordante ; les juges Pejchal et Wojtyczek ont chacun exprimé une opinion dissidente. Le texte de ces opinions est joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et 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.