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

Communiqué de presse
du Greffier de la Cour

CEDH 007 (2021)
12.01.2021

Le rejet, pour vice de forme, du recours constitutionnel d'une juge contestant sa sanction disciplinaire n'a pas violé le droit d'accès à un tribunal

Dans son arrêt de **chambre**[1], rendu ce jour dans l'affaire Albuquerque Fernandes c. Portugal (requête n° 50160/13), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Non-violation de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal) de la Convention européenne des droits de l'homme

L'affaire concerne une procédure disciplinaire engagée contre une juge, à la suite de laquelle le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) décida de la mettre à la retraite d'office et la procédure judiciaire subséquente.

M^me^ Albuquerque Fernandes reprochait au Tribunal constitutionnel d'avoir fait preuve d'un excès de formalisme lorsqu'il avait rejeté son recours constitutionnel, en estimant qu'elle n'avait pas respecté une exigence posée par l'article 79–C de la loi organique sur le Tribunal constitutionnel : dans son recours, la requérante s'était référée à la décision du CSM au lieu de celle de la Cour suprême.

La Cour juge en particulier que les décisions d'irrecevabilité rendues par le Tribunal constitutionnel ne témoignent pas d'un excès de formalisme en l'espèce. Au contraire, elle estime que celles-ci ont assuré la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Ainsi, le Tribunal constitutionnel a rétabli la prééminence du droit après un acte de procédure erroné accompli par M^me^ Albuquerque Fernandes. Les limitations appliquées à cette dernière n'ont donc pas porté atteinte à la substance de son droit d'accès à un tribunal.

Principaux faits

La requérante, Cristina Maria Albuquerque Fernandes, est une ressortissante portugaise née en 1963. Elle réside à Coimbra (Portugal). À l'époque des faits, elle était juge.

En février 2011, le CSM ouvrit une procédure disciplinaire contre M^me^ Albuquerque Fernandes, lui reprochant entre autres d'avoir emporté, au moment de sa mutation vers le tribunal de Leiria en septembre 2010, des dossiers dont elle était en charge au tribunal d'Alcobaça et de ne pas les avoir rendus.

En avril 2011, la juge instructrice invita M^me^ Albuquerque Fernandes à lui remettre les dossiers en cause. N'ayant pas reçu de retour favorable, la juge instructrice en informa le CSM qui décida d'appliquer à l'intéressée une mesure de suspension provisoire pour une durée de 30 jours.

En juillet 2011, la juge instructrice dressa un acte d'accusation, reprochant à M^me^ Albuquerque Fernandes d'avoir méconnu son devoir de zèle et d'obéissance aux instructions du CSM, d'avoir empêché l'administration de la justice et d'avoir porté atteinte de façon irrémédiable au prestige de la magistrature et à l'image du tribunal d'Alcobaça. Entre autres, les faits imputés à M^me^ Albuquerque Fernandes étaient les suivants : avoir accusé des retards dans le traitement de dossiers, notamment urgents ; n'avoir pas encore rendu de décisions dans 210 affaires ; avoir quitté

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.

le tribunal d'Alcobaça, en emportant 19 dossiers de procédures, sans demander l'autorisation du CSM et sans informer la présidente ou les greffières du tribunal , et ne les avoir restitués qu'après que le CSM lui eut appliqué une suspension de l'exercice de ses fonctions, sans avoir statué sur ces affaires.

En septembre 2011, M^me^ Albuquerque Fernandes présenta sa défense et contesta les faits qui lui étaient reprochés. Elle allégua, entre autres, avoir informé les greffières du tribunal qu'elle emportait quelques dossiers au moment de son départ du tribunal ; et elle ajouta qu'elle avait des problèmes de santé et souffrait d'anxiété.

En décembre 2011, l'Assemblée plénière du CSM rendit sa décision et appliqua la sanction proposée par la juge instructrice, à savoir la mise à la retraite d'office de M^me^ Albuquerque Fernandes.

En janvier 2012, M^me^ Albuquerque Fernandes forma un recours devant la section du contentieux de la Cour suprême. Elle y alléguait, entre autres, qu'elle n'avait pu anticiper la sanction qu'elle encourait et qu'elle avait par conséquent été prise au dépourvu par la décision du CSM. Elle y voyait une atteinte à son droit de se défendre garanti par la Constitution, ainsi qu'à son droit d'être entendue, garanti par l'article 110 § 2 du Statut des magistrats du siège (« le Statut »)[2]. La Cour suprême rejeta ce recours le 19 septembre 2002.

Enfin, M^me^ Albuquerque Fernandes forma un recours devant le Tribunal constitutionnel, faisant valoir que l'acte d'accusation au regard duquel elle avait présenté sa défense s'orientait vers l'application d'une amende ou d'un transfert, tel que l'indiquaient les dispositions qui y étaient citées. Elle estimait, dès lors, avoir été prise au dépourvu par la décision du CSM de lui appliquer la sanction de mise à la retraite d'office, invoquant l'inconstitutionnalité de l'article 117 § 1 du Statut, au regard des articles 13, 20 § 4, 32 §§ 1, 2 et 10 et 269 § 3 de la Constitution

Statuant en formation de juge unique, le Tribunal constitutionnel déclara ce recours irrecevable par une décision sommaire, le 28 novembre 2012, au motif que la décision du CSM n'avait pas appliqué l'article 117 § 1 du Statut dans le sens allégué par la requérante, tel qu'exigé par l'article 79-C de la loi organique sur le Tribunal constitutionnel (« la LOTC »). M^me^ Albuquerque Fernandes forma une opposition contre cette décision devant le comité de trois juges du Tribunal constitutionnel, invoquant un excès de formalisme. Le comité confirma la décision juge unique.

Griefs, procédure et composition de la Cour

M^me^ Albuquerque Fernandes reprochait au Tribunal constitutionnel d'avoir fait preuve d'un excès de formalisme, ayant abouti selon elle à l'irrecevabilité de son recours constitutionnel. La Cour décide d'examiner ce grief sous l'angle de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal).

Invoquant l'article 6 (droit à un procès équitable), M^me^ Albuquerque Fernandes se plaignait de n'avoir pris connaissance de la sanction applicable dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte contre elle qu'au moment de la décision du CSM et de n'avoir pas pu se défendre à ce sujet.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 2 août 2013.

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

Yonko **Grozev** (Bulgarie), *président*,
Faris **Vehabović** (Bosnie-Herzégovine),
Iulia Antoanella **Motoc** (Roumanie),
Armen **Harutyunyan** (Arménie),
Gabriele **Kucsko-Stadlmayer** (Autriche),
Lorraine **Schembri Orland** (Malte), et

[2] Loi n^o^ 21/85 du 30 juillet 1985 relative au Statut des magistrats du siège (*Estatuto dos Magistrados Judiciais*).

Alberto Augusto **Andrade de Oliveira** (Portugal)*, juge ad hoc*,

ainsi que de Andrea **Tamietti**, *greffier de section.*

Décision de la Cour

Article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal) – grief portant sur le rejet du recours par le Tribunal constitutionnel

M[me] Albuquerque Fernandes dit avoir souhaité un contrôle quant à la conformité avec l'article 32 de la Constitution de l'interprétation normative de l'article 117 § 1 du Statut selon laquelle l'acte d'accusation n'impliquait pas qu'il fût fait référence aux peines applicables, surtout lorsqu'étaient en jeu des peines emportant exclusion de la magistrature. Elle précise que la question qu'elle tirait de l'inconstitutionnalité alléguée de l'interprétation normative de l'article 117 § 1 du Statut était claire et étayée par tous les arguments possibles. Elle ajoute avoir fait référence à toutes les dispositions légales pertinentes en l'espèce dans le but de prouver que l'acte d'accusation devait faire référence aux sanctions applicables, pour permettre à l'accusé de se défendre en connaissance de cause et, ainsi, éviter de donner lieu à une « décision surprise ».

La Cour constate que, en vertu de l'article 75-A de la LOTC, pour saisir valablement le Tribunal constitutionnel, tout mémoire en recours doit préciser l'alinéa de l'article 70 § 1 de la LOTC sur lequel il se fonde et la norme dont l'inconstitutionnalité ou l'illégalité doit être appréciée. L'article 79-C précise quant à lui que la norme en cause doit avoir été appliquée dans la décision litigieuse. La restriction appliquée, en l'espèce, au droit d'accès de la requérante au Tribunal constitutionnel était donc légale. La Cour estime aussi qu'elle poursuivait un but légitime, à savoir le respect de la prééminence du droit et la bonne administration de la justice constitutionnelle. Il reste donc à apprécier la proportionnalité de cette restriction au but légitime poursuivi en l'espèce.

Eu égard à la nature spécifique du recours devant le Tribunal constitutionnel, la Cour accepte que les conditions d'accès à cette juridiction puissent être rigoureuses pour garantir la sécurité juridique et la bonne administration de la justice constitutionnelle au plus haut degré de la hiérarchie judiciaire. La Cour tient également compte du fait que le Tribunal constitutionnel n'intervient qu'en dernier ressort, après que la question de constitutionnalité a été examinée par les tribunaux inférieurs dans la hiérarchie judiciaire. En l'espèce, aucune voie de recours autre que celle devant le Tribunal constitutionnel, dans la limite des pouvoirs de cette juridiction en matière de contrôle de constitutionnalité, n'était ouverte à la requérante après l'arrêt de la Cour suprême.

Dans son arrêt du 19 septembre 2012, la Cour suprême a jugé que l'interprétation normative de l'article 117 § 1 du Statut selon laquelle la sanction applicable ne devait pas être spécifiée dans l'acte d'accusation était conforme à la Constitution étant donné que le juge accusé dans le cadre d'une procédure disciplinaire pouvait anticiper la sanction disciplinaire encourue à partir des faits litigieux figurant dans l'acte d'accusation. Plus particulièrement, elle a jugé que cette interprétation ne portait pas atteinte au droit à l'égalité garanti par l'article 13 de la Constitution, au droit à un procès équitable consacré à l'article 20 § 4 de la Constitution et aux droits procéduraux garantis par les articles 32 §§ 1 et 2 et 269 § 3 de la Constitution, répondant ainsi au fond de la question.

Or, ce n'est pas l'interprétation faite par la Cour suprême dans son arrêt du 19 septembre 2012 de l'article 117 § 1 du Statut que la requérante a dénoncé devant le Tribunal constitutionnel, mais celle qu'elle avait extraite de la décision du CSM du 13 décembre 2011. Ainsi, comme l'a relevé le Tribunal constitutionnel, l'interprétation faite par la Cour suprême était beaucoup plus large puisqu'elle indiquait que, même si elle n'était pas mentionnée, la sanction encourue découlait de l'exposé des faits litigieux figurant dans l'acte d'accusation.

Ainsi, en ne précisant pas le sens de l'interprétation normative dénoncée telle qu'elle avait été suivie par le tribunal *a quo*, à savoir en l'occurrence la Cour suprême, la requérante n'a pas respecté l'exigence posée par l'article 79–C de la LOTC, confirmée par la jurisprudence du Tribunal constitutionnel[3].

À titre subsidiaire, la Cour est d'avis que la requérante disposait des éléments nécessaires pour soumettre valablement cette question en tenant compte de l'arrêt de la Cour suprême. En effet, elle observe que le Tribunal constitutionnel s'était déjà prononcé sur l'inconstitutionnalité d'interprétations normatives des articles 117 § 1 et 122 du Statut. Il appartenait donc à la requérante de formuler la question de l'inconstitutionnalité de l'interprétation normative de l'article 117 § 1 du Statut, telle qu'elle avait été faite par la Cour suprême, dans son arrêt du 19 septembre 2012.

Par conséquent, on ne saurait affirmer que les décisions d'irrecevabilité rendues, en l'espèce, par le Tribunal constitutionnel témoignent d'un excès de formalisme. Au contraire, la Cour estime que celles-ci ont assuré la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Le Tribunal constitutionnel a ainsi rétabli la prééminence du droit après un acte de procédure erroné accompli par la requérante. Dès lors, les limitations appliquées à la requérante n'ont pas porté atteinte à la substance de son droit d'accès à un tribunal et **il n'y a donc pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention de ce chef.**

Article 6 (droit à un procès équitable) – grief portant sur la procédure disciplinaire

La Cour réitère son constat selon lequel le Tribunal constitutionnel a déclaré le recours de la requérante irrecevable au motif que celle-ci n'avait pas rempli la condition exigée par l'article 79-C de la LOTC. Cette juridiction ne s'est donc pas prononcée sur le fond de la question tirée de l'inconstitutionnalité alléguée de l'interprétation normative de l'article 117 § 1 du Statut. Par conséquent, la requérante n'a pas exercé, conformément à l'article 35 § 1 de la Convention, une voie de recours qui lui était ouverte et aurait pu permettre de remédier à son grief. Ce grief tiré est donc rejeté en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

L'arrêt n'existe 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 @ECHR_CEDH.

Contacts pour la presse
Pendant la crise sanitaire actuelle, les journalistes peuvent continuer à contacter l'unité de la presse via echrpress@echr.coe.int

Inci Ertekin
Tracey Turner-Tretz
Denis Lambert
Neil Connolly

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.

[3] Arrêts n^{os} 82/92 du 25 février 1992 et 178/95 du 5 avril 1995.