



La procédure de réévaluation qui a conduit à la révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle était équitable et la révocation proportionnée

Dans son arrêt de **chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Xhoxhaj c. Albanie](#) (requête n° 15227/19), la Cour européenne des droits de l'homme dit qu'il y a eu :

par 6 voix contre 1, **non-violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable)** de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne le prétendu manque d'indépendance et d'impartialité des organes de réévaluation ;

par 5 voix contre 2, **non-violation de l'article 6 § 1** en ce qui concerne le caractère prétendument inéquitable de la procédure ;

par 5 voix contre 2, **non-violation de l'article 6 § 1** en ce qui concerne le défaut allégué d'audience publique devant la Chambre d'appel ;

par 5 voix contre 2, **non-violation de l'article 6 § 1** en ce qui concerne l'atteinte alléguée au principe de sécurité juridique ; et

par 5 voix contre 2, **non-violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)**.

L'affaire concerne une juge de la Cour constitutionnelle qui fut démise de ses fonctions à l'issue d'une procédure de réévaluation entamée à son égard, dans le cadre d'un processus exceptionnel de réévaluation de l'aptitude à exercer des fonctions de tous les juges et procureurs du pays, dit « vetting ».

La Cour juge en particulier qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1, constatant que les organes de réévaluation ont été indépendants et impartiaux, que la procédure a été équitable, que la tenue d'une audience publique devant la chambre d'appel n'était pas strictement requise et qu'il n'a pas été porté atteinte au principe de sécurité juridique.

La Cour estime en outre que la révocation a été proportionnée et que l'interdiction légale perpétuelle de réintégrer le système judiciaire imposée à la requérante en raison de graves violations éthiques se conciliait avec la garantie d'intégrité de la fonction judiciaire et de la confiance du public dans le système judiciaire et n'a donc pas violé les droits de l'intéressée au titre de l'article 8.

Principaux faits

La requérante est une ressortissante albanaise, née en 1970 et résidant à New York (États Unis).

Contexte

Pendant un certain nombre d'années, des enquêtes menées en Albanie ont montré que l'opinion publique était très préoccupée par le niveau de corruption perçu dans le système judiciaire. Étaient ainsi considérés comme largement répandues, entre autres, les commissions occultes pour obtenir

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>.

des nominations judiciaires, le versement de pots-de-vin à des procureurs pour qu'ils classent des affaires, et le fait pour des juges d'accepter des pots-de-vin pour retarder des audiences ou favoriser certaines parties.

En 2016, le Parlement albanais modifia la Constitution et adopta la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (dite « loi sur la réévaluation ») pour permettre une réforme. Tous les juges et les procureurs seraient soumis à une réévaluation par la nouvelle Commission indépendante des qualifications (CIQ), en première instance, et la Chambre d'appel, en appel. La réévaluation consisterait à réévaluer trois critères : une évaluation du patrimoine détenu par la personne à réévaluer et par les membres de sa famille proche, une vérification des antécédents en matière d'intégrité concernant d'éventuels liens avec la criminalité organisée et une évaluation des compétences professionnelles.

La Commission de Venise a rendu des avis sur les amendements constitutionnels et la loi sur la réévaluation, constatant que la réévaluation des juges et des procureurs était justifiée et nécessaire pour que l'Albanie « se protège du fléau de la corruption, qui, s'il n'est pas combattu, pourrait détruire totalement [le] système judiciaire ». La Cour constitutionnelle albanaise se prononça également en faveur de la constitutionnalité de la loi sur la réévaluation.

Le cas de M^{me} Xhoxhaj

En 1995, la requérante fut nommée juge au tribunal de district de Tirana. Elle fut par la suite membre de la Cour suprême de justice. En 2010, elle fut élue juge à la Cour constitutionnelle pour un mandat de neuf ans. À partir de 2003, la requérante et son partenaire, qui était également un fonctionnaire, produisirent chaque année une déclaration de patrimoine. En 2016, la requérante déposa trois déclarations distinctes, à savoir une déclaration de patrimoine, une déclaration d'intégrité et d'antécédents et un formulaire d'auto-évaluation professionnelle, conformément à la loi sur la réévaluation. En ce qui concerne la déclaration de patrimoine, la requérante révéla, notamment, qu'elle était copropriétaire d'un appartement de 101 m² et qu'elle détenait certains comptes bancaires à l'étranger.

En novembre 2017, un collège fut formé au sein de la CIQ, qui ouvrit une enquête sur les déclarations de la requérante, en raison de son statut de juge à la Cour constitutionnelle. En mars 2018, la CIQ informa la requérante de ses conclusions préliminaires, qui mettaient en évidence des incohérences relevées en ce qui concerne une partie du patrimoine de la requérante et ses liquidités prétendument injustifiées pour certaines années. En outre, un citoyen se plaignit d'un conflit d'intérêts impliquant la requérante et son père, ce qui amena la requérante à ne pas se récuser de l'examen d'un recours constitutionnel déposé par cette personne. Conformément à la loi, la charge fut transférée à la requérante de justifier la légalité de son patrimoine, et celle-ci dut fournir des explications concernant ces discordances. La requérante présenta de nombreux arguments par écrit et oralement lors d'une audience publique.

Le 4 juin 2018, la CIQ rendit sa décision, concluant, en ce qui concerne l'appartement de 101 m², qu'il n'avait pas été établi que la requérante et son partenaire avaient eu des revenus légaux suffisants pour acquérir ce bien. La requérante n'avait pas non plus indiqué de manière exacte la source des revenus utilisés pour acquérir l'appartement et avait omis de révéler l'existence de ce bien pendant plusieurs années dans ses déclarations de patrimoine. De plus, il manquait les pièces justificatives légales justifiant la légalité de la source de revenus utilisée. La CIQ estima également, entre autres, que la requérante avait omis de révéler son conflit d'intérêts et ne s'était pas récusee de la procédure constitutionnelle, ce dont s'était plaint un citoyen. Sa révocation de la fonction judiciaire fut ordonnée en raison de ces manquements.

La requérante introduisit un recours devant la Chambre d'appel, en présentant des arguments détaillés, à savoir, notamment, que sa révocation aurait été disproportionnée, et que la procédure de réévaluation aurait été, entre autres, inéquitable, impartiale et contraire à la loi. L'appel fut

examiné à huis clos. La Chambre d'appel formula des conclusions détaillées concernant la procédure devant les organes de réévaluation et les critères de réévaluation. En ce qui concerne l'évaluation du patrimoine, elle annula certaines des conclusions de la CIQ, mais elle confirma le constat selon lequel la requérante et son partenaire n'avaient pas eu de revenus suffisants pour acheter l'appartement de 101 m², et celui selon lequel l'intéressée avait fait une fausse déclaration et dissimulé ce bien pendant un certain nombre d'années. S'agissant des liquidités injustifiées pour certaines années, la Chambre d'appel constata que « la requérante [n'avait] pas expliqu[é] de manière convaincante de quelle source légale provenaient ces montants monétaires ; elle [avait] tent[é] de dissimuler et de présenter les liquidités de façon inexacte ; et elle et [son partenaire] n'[avaient] pas justifi[é] la légalité des revenus pour ces montants financiers ». La Chambre d'appel jugea également que le partenaire de la requérante n'avait pas divulgué l'existence d'un montant en espèces au cours des années, agissant ainsi en violation de la loi, et que la requérante n'avait pas divulgué ses comptes bancaires à l'étranger dans les déclarations annuelles de patrimoine. Enfin, en ce qui concerne l'évaluation des compétences professionnelles, il fut jugé que le fait que la requérante ne s'était pas récusée de la procédure constitutionnelle, ce dont s'était plaint un citoyen, avait sapé la confiance du public dans le système judiciaire. La décision de révoquer la requérante fut confirmée et est devenue définitive.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 (droit à un procès équitable) de la Convention, la requérante se plaint du manque d'indépendance et d'impartialité des organes de réévaluation. Plus particulièrement, elle dénonce le fait que leurs membres ne posséderaient pas le professionnalisme et l'expérience requis, ceux-ci ayant été nommés sans que des instances judiciaires n'aient été impliquées, ainsi que le fait que ces organes formulent l'« accusation » et se prononcent sur le bien-fondé de celle-ci. Elle se plaint également, au titre de l'article 6 § 1, du caractère inéquitable de la procédure dans son cas pour un certain nombre de raisons.

Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), la requérante se plaint du caractère arbitraire de sa révocation.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 8 mars 2019.

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

Paul **Lemmens** (Belgique), *Président*
Georgios A. **Serghides** (Chypre),
Dmitry **Dedov** (Russie),
Georges **Ravarani** (Luxembourg),
Maria **Elósegui** (Espagne),
Darian **Pavli** (Albanie),
Peeter **Roosma** (Estonie)

ainsi que de Milan **Blaško**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 6 § 1

La Commission européenne représentant l'Union européenne a présenté des observations en tant que tiers intervenant dans l'affaire.

1. Respect du principe d'un « tribunal indépendant et impartial établi par la loi »

La Cour, après s'être tout d'abord prononcée en faveur de l'applicabilité de l'article 6 sous son volet civil uniquement, estime que, compte tenu de la base juridique suffisamment claire (c'est-à-dire la Constitution et la loi sur la réévaluation) prévoyant la mise en place de la CIQ et de la Chambre d'appel, leur juridiction et leur compétence exclusives pour procéder à la réévaluation transitoire des juges, procureurs, conseillers et assistants juridiques ainsi que leur formation dans le cas de la requérante, les organes de réévaluation ont été créés et composés de manière légitime et ont donc été considérés comme des « tribuna[ux] établis par la loi ».

La Cour ne constate pas d'absence d'indépendance de la part de la CIQ ou de la Chambre d'appel. Elle ne remet pas en cause le mode de désignation des membres des organes de réévaluation, car leur nomination a été effectuée conformément à la procédure prévue par la loi. Les éléments du dossier montrent que, une fois nommés, ils n'ont fait l'objet d'aucune pression de la part de l'Exécutif pendant l'examen du dossier de la requérante. Le fait que les membres des organes de réévaluation ne provenaient pas du corps des juges professionnels en exercice était conforme à l'esprit et à l'objectif du processus de réévaluation, en particulier pour éviter tout conflit d'intérêts personnel et pour garantir la confiance du public dans le processus. La durée fixe de leur mandat était compréhensible compte tenu de la nature extraordinaire du processus de réévaluation. La Cour est convaincue que la législation nationale avait prévu des garanties pour leur inamovibilité et leur bon fonctionnement.

En ce qui concerne l'impartialité, la Cour a noté qu'il n'y a pas eu de confusion des rôles pour la CIQ : il y avait une obligation légale pour la CIQ d'ouvrir l'enquête qui ne dépendait pas de la volonté de la CIQ de porter des accusations de mauvaise conduite contre la requérante ; ses conclusions préliminaires étaient fondées sur les informations disponibles sans le bénéfice de la défense de la requérante ; et la CIQ avait pris sa décision finale sur la responsabilité disciplinaire de la requérante sur la base de toutes les observations disponibles, y compris les éléments de preuve produits et les arguments présentés par la requérante lors d'une audience publique. Selon la Cour, le simple fait que la CIQ ait formulé des conclusions préliminaires dans le cas de la requérante ne suffit pas à susciter des craintes objectivement justifiées quant à son impartialité. En ce qui concerne la Chambre d'appel, la Cour constate que la requérante n'a pas présenté d'arguments de nature à être examinés au fond. Elle est également convaincue que la Chambre d'appel avait pleine compétence pour examiner les motifs du recours de la requérante et qu'elle a rendu une décision détaillée dans son affaire.

La Cour conclut donc à l'absence de violation de l'article 6 § 1 en ce qui concerne le prétendu manque d'indépendance et d'impartialité des organes de réévaluation.

2. Respect des exigences d'équité

La Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas de se substituer aux juridictions nationales. Il appartient en premier lieu aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, de résoudre les problèmes d'interprétation de la législation nationale et d'apprécier les éléments de preuve.

La Cour note, tout d'abord, que l'ouverture de l'enquête par la CIQ a été conforme à la loi. À l'issue de celle-ci, des conclusions préliminaires ont été communiquées à la requérante. Selon la Cour, les résultats de l'enquête auraient dû permettre à la requérante de comprendre le sérieux des conclusions préliminaires et de préparer sa défense. La requérante, qui avait été représentée par un avocat de son choix, avait présenté des arguments et des observations détaillés. Rien n'indique qu'elle ait manqué de temps et de moyens pour préparer une défense adéquate.

L'accusation de la requérante selon laquelle la CIQ aurait dissimulé des éléments de preuve n'est, pour la Cour, étayée par aucune preuve dans le dossier de l'affaire, et n'est qu'une « simple conjecture ». La CIQ avait pleine juridiction sur toutes les questions de fait et de droit, et a rendu une décision dûment motivée en réponse aux principaux arguments de la requérante.

Enfin, la Cour estime que la Chambre d'appel s'est déclarée pleinement compétente dans la procédure qui lui a été soumise, conformément à la loi, et qu'elle a examiné chacun des motifs du recours de la requérante, y compris le refus d'accepter de nouveaux éléments de preuve, en motivant suffisamment sa décision.

La Cour conclut donc à l'absence de violation de l'article 6 § 1 en ce qui concerne le caractère prétendument inéquitable de la procédure.

3. Respect de l'exigence d'une audience publique devant la Chambre d'appel

La Cour rappelle qu'elle a jugé que le droit à une audience publique implique le droit à une audience orale devant au moins une instance. En outre, la Cour constate que des procédures disciplinaires concernant des juges ne devraient qu'exceptionnellement se dérouler sans aucune audience orale.

La Cour note qu'il y a eu une audience publique devant la CIQ, qui a été indépendante et impartiale, et que la requérante n'avait pas demandé une audience orale devant la Chambre d'appel, qui avait néanmoins fourni des raisons suffisantes pour ne pas tenir d'audience publique. Compte tenu de la nature de la procédure en appel, au cours de laquelle la requérante a eu amplement l'occasion de présenter ses arguments par écrit et où il n'a pas été nécessaire d'entendre des témoins ou de recueillir d'autres éléments de preuve oralement, la tenue d'une audience publique n'était pas strictement requise.

La Cour ne constate donc aucune violation de l'article 6 § 1 en ce qui concerne l'absence alléguée d'audience publique devant la Chambre d'appel.

4. Le respect du principe de sécurité juridique

La Cour rappelle que les délais de prescription sont importants pour assurer la sécurité juridique. Toutefois, la Cour déclare que l'audit du patrimoine, en tant que mesure de lutte contre la corruption, présentait des caractéristiques particulières, étant donné que le patrimoine s'accumule tout au long d'une vie et que les autorités nationales étaient tenues d'évaluer la légalité de l'ensemble du patrimoine acquis par les personnes soumises à la procédure de réévaluation.

La Cour constate que les conclusions défavorables à l'encontre de la requérante avaient été formulées eu égard aux informations figurant dans la déclaration de patrimoine et les déclarations antérieures faites sur de nombreuses années. Même si la requérante avait été placée dans une position quelque peu difficile pour justifier la légalité des sources financières ayant servi à l'achat de l'appartement de 101 m², cela était dû en partie au fait qu'elle n'avait elle-même pas révélé l'existence de ce bien au moment de l'acquisition. De plus, la requérante n'avait fourni aucune pièce justificative de l'existence d'une impossibilité objective de démontrer la nature licite des sources financières, ce qui constituait une circonstance atténuante prévue par la loi sur la compensation. En outre, il n'était pas en soi arbitraire que la charge de la preuve se soit transférée à la requérante dans la procédure de réévaluation après les conclusions préliminaires.

La Cour ne constate donc aucune violation de l'article 6 § 1 en ce qui concerne la prétendue violation du principe de sécurité juridique.

Article 8

La Cour constate que la révocation constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée de la requérante, qui est conforme au droit interne et qui poursuit des objectifs légitimes conformes à la Convention. La révocation est probablement la sanction disciplinaire la plus grave qui puisse être imposée à une personne, ce qui exige des éléments de preuve très solides de manquements éthiques ou professionnels. En évaluant la nécessité de prendre cette mesure, la Cour a pris note du « besoin social impérieux » en Albanie de réformer le système judiciaire en raison des niveaux alarmants de corruption dans le système judiciaire.

Pour apprécier si les raisons invoquées par les organes de réévaluation étaient « pertinentes et suffisantes », la Cour a examiné les motifs qui avaient conduit à la révocation de la requérante, en particulier l'évaluation du patrimoine et des compétences professionnelles.

En ce qui concerne l'évaluation du patrimoine, elle note que la requérante avait été tenue de justifier les revenus légaux ayant servi à l'acquisition de ses biens. La Cour ne trouve rien d'arbitraire ou de manifestement déraisonnable dans les décisions internes connexes concluant que la requérante avait été une des parties à l'acquisition de l'appartement de 101 m² dont elle avait omis de révéler l'existence pendant plusieurs années. Elle se réfère aux principes internationaux qui imposent aux juges de respecter des normes d'intégrité particulièrement élevées dans la conduite de leurs affaires privées en dehors des tribunaux – irréprochables aux yeux d'un observateur avisé – afin de maintenir et de renforcer la confiance du public et de réaffirmer la foi dans l'intégrité du pouvoir judiciaire. La Cour prend également note des conclusions internes indiquant que la requérante n'avait pas de revenus suffisants pour justifier des liquidités au cours de certaines années, qu'elle avait omis de révéler l'origine de l'argent sur ses comptes bancaires à l'étranger et que son partenaire avait omis de révéler l'existence, en temps utile, d'une importante somme d'argent liquide, en violation du droit applicable.

En ce qui concerne l'évaluation de la compétence professionnelle, la Cour estime que, compte tenu des circonstances de l'espèce, les organes de réévaluation n'avaient pas donné de raisons suffisantes pour justifier la constatation de l'érosion de la confiance du public dans le système en raison de son prétendu manquement à se récuser de la procédure constitutionnelle. En outre, la Cour rappelle que la récusation automatique d'un juge qui a des liens de sang avec un autre juge qui a eu à connaître d'une autre série de procédures concernant une ou toutes les parties à la procédure n'est pas requise dans tous les cas, en particulier pour un pays de la taille de l'Albanie. Néanmoins, la Cour estime que les constatations faites dans le cadre de l'évaluation du patrimoine étaient suffisamment sérieuses au regard du droit national pour justifier la révocation de la requérante.

La Cour juge, en se référant aux conclusions des tribunaux nationaux, que la révocation de la requérante était proportionnée. L'existence d'une échelle limitée de sanctions dans la loi sur la réévaluation est conforme à l'esprit de la procédure de réévaluation qui, dans le cadre d'un processus unique, vise à débarrasser le système judiciaire des éléments de corruption et à préserver sa partie saine. En outre, la Cour estime que l'interdiction perpétuelle de réintégrer le système judiciaire imposée, par une autre loi distincte, à la requérante et à d'autres personnes démis de leurs fonctions en raison de graves violations éthiques se conciliait avec la garantie d'intégrité de la fonction judiciaire et de la confiance du public dans le système judiciaire. L'interdiction en question était d'autant plus justifiée compte tenu du contexte national de consolidation en cours de l'État de droit.

Il n'y a donc pas eu violation de l'article 8.

Opinion séparée

Le juge Serghides et le juge Dedov ont exprimé chacun une opinion dissidente. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Le présent communiqué de presse existe également en albanais .

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](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

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

Neil Connolly

Tracey Turner-Tretz

Denis Lambert

Inci Ertekin

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.