



Les poursuites disciplinaires et les sanctions imposées à la requérante, juge et présidente de l'Union des juges de Bulgarie, ont violé son droit à la liberté d'expression

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire **Miroslava Todorova c. Bulgarie** (requête n° 40072/13), la Cour européenne des droits de l'homme dit qu'il y a eu :

par cinq voix contre deux, **non-violation de l'article 6 (droit à un procès équitable)** de la Convention européenne des droits de l'homme ;

à l'unanimité, **violation de l'article 10 (liberté d'expression)** de la Convention, et

à l'unanimité, **violation de l'article 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits) combiné avec l'article 10.**

L'affaire concerne deux procédures disciplinaires engagées contre la requérante, juge et présidente de la principale association professionnelle de juges au moment des faits. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) lui imposa une réduction de salaire puis sa révocation au motif de retards dans le traitement de ses affaires.

La Cour relève que la procédure disciplinaire devant le CSM comporte un certain nombre de garanties procédurales. La requérante a ainsi pu prendre connaissance des faits qui lui étaient reprochés, comparaître en personne devant le collège disciplinaire et présenter des éléments pour sa défense. La Cour observe que la Cour administrative suprême était compétente pour examiner toute question de fait qu'elle jugeait pertinente ainsi que la qualification juridique de fautes disciplinaires donnée aux actes ou omissions de la requérante. Il apparaît dès lors que la Cour administrative suprême jouissait en l'espèce d'une juridiction d'une étendue suffisante et que les défauts de la procédure devant le CSM allégués par la requérante étaient susceptibles d'être corrigés, le cas échéant, dans le cadre de la procédure judiciaire. S'agissant de la procédure devant la Cour administrative suprême, la Cour ne constate pas un défaut d'indépendance et d'impartialité de cette juridiction ni de méconnaissance des autres aspects de l'équité de la procédure et conclut à l'absence de violation de l'article 6.

Ayant à l'esprit l'importance primordiale de la liberté d'expression sur des sujets d'intérêt général tels que le fonctionnement de la justice ou la nécessité d'en préserver l'indépendance, la Cour considère que les poursuites disciplinaires dirigées contre la requérante et les sanctions qui lui ont été imposées étaient constitutives d'une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression qui n'était pas « nécessaire dans une société démocratique » à la poursuite des buts légitimes visés par l'article 10 de la Convention.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour considère que le but prédominant des poursuites disciplinaires engagées contre la requérante et des sanctions qui lui ont été imposées par le CSM n'était pas d'assurer le respect des délais de clôture des affaires mais celui de

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>.

sanctionner et intimider l'intéressée à raison de ses prises de position critiques à l'égard du CSM et du pouvoir exécutif.

Principaux faits

La requérante, M^{me} Miroslava Stefanova Todorova, est une ressortissante bulgare, née en 1972 et résidant à Sofia. Elle exerce les fonctions de juge depuis 1999 et, au moment des faits, occupait un poste à la chambre pénale du tribunal de la ville de Sofia.

En octobre 2009, M^{me} Todorova fut élue présidente de la principale association professionnelle de magistrats, l'Union des juges de Bulgarie (UJB). En cette qualité, elle prit publiquement position à de nombreuses occasions pour critiquer l'action du CSM, notamment concernant certaines nominations de présidents de juridictions, ainsi que la politique du gouvernement en matière judiciaire. Au cours des derniers mois de l'année 2009, puis courant 2010, l'UJB, par l'intermédiaire de sa présidente, fit plusieurs déclarations publiques pour dénoncer divers propos tenus devant la presse par le ministre de l'Intérieur alors en exercice.

Le 14 septembre 2010, le président de la cour d'appel de Sofia adressa à l'inspectrice générale du CSM une lettre contenant une liste d'affaires pendantes dont les motifs n'avaient pas été rendus publics plus de trois mois après le prononcé, ce qui empêchait leur examen par la cour d'appel. L'inspectrice générale du CSM ordonna un contrôle au sein de la chambre pénale du tribunal de la ville de Sofia.

En novembre 2010, l'UJB émit publiquement des critiques envers la procédure de nomination dans le cadre de laquelle le nouveau président de la Cour administrative suprême, G.K., avait été désigné.

En juin 2011, à l'occasion de la procédure de nomination du président du tribunal de la ville de Sofia, Mme Todorova et de nombreux autres juges prirent position contre la candidature de V.Y., une juge qui était connue pour être une amie proche du ministre de l'Intérieur., et se prononcèrent en faveur d'une autre candidate.

Le 26 juillet 2011, l'inspectrice générale du CSM saisit le CSM d'une proposition d'engager des poursuites disciplinaires contre les juges qui avaient des retards importants. Le collège disciplinaire constata que M^{me} Todorova avait retardé le prononcé des décisions ou l'élaboration des motifs dans cinquante-sept affaires, ce qui constituait un « non-respect systématique des délais prévus » au sens de l'article 307, alinéa 4 1) de la loi sur le pouvoir judiciaire. Le collège proposa au CSM de lui imposer une réduction de salaire de 15 % pour une durée de deux ans à titre de sanction disciplinaire. Le 19 janvier 2012, le CSM par 18 voix pour et 1 abstention, adopta la proposition. M^{me} Todorova saisit la Cour administrative suprême d'un recours contre la décision du CSM.

Par la suite, ayant constaté que M^{me} Todorova était responsable de retards considérables dans trois affaires et qu'elle avait donné pour instruction d'introduire des éléments inexacts dans le registre électronique du tribunal, le collège disciplinaire proposa au CSM de lui imposer la sanction disciplinaire la plus grave, à savoir la révocation. Le 12 juillet 2012, le CSM décida sa révocation par une majorité de 19 voix contre 3, avec 2 abstentions. La requérante introduisit un recours en annulation devant la Cour administrative suprême.

Le recours introduit par M^{me} Todorova contre la décision par laquelle le CSM lui avait imposé une réduction de salaire à titre disciplinaire fut examiné en première instance par une formation de trois juges de la Cour administrative suprême, qui décida d'annuler la décision du CSM. Le CSM se pourvut en cassation devant une formation élargie de la Cour administrative suprême. Le 18 décembre 2012, la Cour administrative suprême, siégeant en formation de cinq juges, annula l'arrêt et rejeta le recours. La réduction de la rémunération de 15 % pour une durée de deux ans devint définitive et fut exécutée.

Dans son recours contre la décision par laquelle le CSM avait ordonné sa révocation, M^{me} Todorova invoqua le défaut d'impartialité du CSM et la contrariété de ladite décision à la loi matérielle et procédurale ainsi qu'au but de la loi. La Cour administrative suprême rejeta son recours. M^{me} Todorova se pourvut en cassation. Par un arrêt du 16 juillet 2013, la Cour administrative suprême, statuant en formation de cinq juges, estima que la responsabilité de la requérante devait être retenue pour les retards constatés dans deux affaires, mais ordonna le renvoi du dossier au CSM afin que celui-ci statue de nouveau sur la sanction à imposer. M^{me} Todorova fut réintégréée dans son poste le 18 juillet 2013.

À la suite du renvoi par la Cour administrative suprême, le collège disciplinaire proposa au CSM d'imposer à la requérante une sanction de diminution de son salaire de 25 % pour une durée de deux ans. Le CSM examina l'affaire le 27 mars 2014 et M^{me} Todorova se vit imposer la sanction de rétrogradation au tribunal de rang inférieur (le tribunal de district de Sofia) pour une durée de deux ans.

M^{me} Todorova introduisit un recours en annulation contre cette décision devant la Cour administrative suprême et demanda le sursis à l'exécution de la sanction, arguant qu'il était dans l'intérêt général qu'elle pût terminer l'examen de ses affaires pendantes. Une formation de trois juges de la Cour administrative suprême examina le recours en annulation et y fit partiellement droit. La formation de trois juges de la Cour administrative suprême estima que la rétrogradation constituait une sanction appropriée mais qu'il convenait d'en réduire la durée à une année. La requérante et le CSM se pourvurent en cassation. La Cour administrative suprême rejeta le recours de la requérante et confirma la sanction de rétrogradation pour une durée de deux ans.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable), la requérante se plaint de différents aspects de l'équité des procédures disciplinaires menées contre elle. Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée), elle soutient que les sanctions disciplinaires et la publicité donnée aux poursuites disciplinaires ont porté atteinte à son droit au respect de sa vie privée et à sa réputation. Invoquant l'article 10 (liberté d'expression), elle soutient que les poursuites disciplinaires dirigées contre elle s'analysent en une sanction dissimulée pour ses prises de position publiques par lesquelles elle avait critiqué le travail du CSM et les interventions du pouvoir exécutif dans les affaires en cours. Invoquant l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 10, elle considère que l'ingérence subie par elle dans son droit à la liberté d'expression était discriminatoire. Invoquant l'article 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits), elle soutient que les poursuites disciplinaires poursuivaient un autre but que celui affiché.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 18 juin 2013.

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

Tim Eicke (Royaume-Uni), *président*,
Faris Vehabović (Bosnie-Herzégovine),
Armen Harutyunyan (Arménie),
Gabriele Kucsko-Stadlmayer (Autriche),
Pere Pastor Vilanova (Andorre),
Ana Maria Guerra Martins (Portugal), et
Ekaterina Salkova (Bulgarie), *juge ad hoc*,

ainsi que de Ilse **Freiwirth**, *greffière adjointe de section*.

Décision de la Cour

Article 6

La Cour observe que le CSM est un organe établi par la loi qui, lorsqu'il statue en matière disciplinaire, a pleine compétence pour apprécier les faits litigieux et déterminer la responsabilité du magistrat mis en cause, à l'issue d'une procédure réglementée par la loi. Il peut dès lors être considéré, au sens de la jurisprudence de la Cour, comme un organe judiciaire de pleine juridiction, auquel les garanties de l'article 6 trouvent à s'appliquer.

La Cour relève que la procédure disciplinaire devant le CSM comporte un certain nombre de garanties procédurales. La requérante a ainsi pu prendre connaissance des faits qui lui étaient reprochés, comparaître en personne devant le collège disciplinaire et présenter des éléments pour sa défense. Elle a eu connaissance de la proposition du collège et a pu présenter des observations écrites devant la formation plénière du CSM.

La requérante se plaint néanmoins d'un défaut d'impartialité des membres du CSM. En l'espèce, la Cour n'estime pas nécessaire de déterminer si la procédure devant le CSM était conforme à l'article 6 de la Convention eu égard à ses conclusions concernant le respect par la Cour administrative suprême des exigences découlant de cette disposition et l'étendue du contrôle opéré par cette juridiction.

La Cour observe que la Cour administrative suprême était compétente pour examiner toute question de fait qu'elle jugeait pertinente ainsi que la qualification juridique de fautes disciplinaires donnée aux actes ou omissions de la requérante. Il apparaît dès lors que la Cour administrative suprême jouissait en l'espèce d'une juridiction d'une étendue suffisante et que les défauts de la procédure devant le CSM allégués par la requérante étaient susceptibles d'être corrigés, le cas échéant, dans le cadre de la procédure judiciaire.

En ce qui concerne l'impartialité objective, la Cour constate que l'attribution à la sixième chambre de la Cour administrative suprême du recours de la requérante contre la décision du CSM de prononcer sa révocation, a été faite à la suite d'un changement dans la répartition des types de contentieux entre les différentes chambres de la Cour administrative suprême décidé par le président de cette juridiction en mars 2012. Cette modification ne concernait pas seulement l'affaire de la requérante mais l'ensemble des recours dirigés contre des décisions du CSM. La Cour observe que G.K., le président de la Cour administrative suprême – qui, selon la requérante avait un parti pris contre elle à raison des critiques exprimées par l'UJB lors de sa nomination – n'a pas pris part aux formations ayant statué sur les affaires de la requérante. La Cour considère que le fait que la requérante ait pris position en tant que présidente de l'UJB sur la nomination du président de la Cour administrative suprême ne saurait avoir pour conséquence d'entacher de partialité toutes les décisions prises par celui-ci dans le cadre exclusif de ses fonctions administratives. Par ailleurs, la requérante a eu la possibilité de contester les décisions rendues par les formations de la sixième chambre devant des formations de cinq juges n'émanant pas de cette même chambre.

Pour ce qui est des critiques de la requérante concernant le système de répartition applicable, en particulier le fait que seul le juge rapporteur était désigné de manière aléatoire et non l'ensemble de la formation de jugement, la Cour rappelle que la manière de répartir les affaires au sein d'une juridiction relève en principe de la marge d'appréciation des États et constate que la requérante n'a pas invoqué des éléments indiquant un manque d'impartialité des magistrats particuliers ayant statué sur ses recours.

La Cour ne constate pas un défaut d'indépendance et d'impartialité de la Cour administrative suprême en l'espèce et conclut à l'absence de violation de l'article 6 à cet égard.

Article 8

La Cour rappelle que la requérante s'est vu imposer, dans le cadre d'une première procédure disciplinaire, une réduction de son salaire de 15 % pour une durée de deux ans, puis, dans le cadre d'une seconde procédure, la sanction de révocation, qui a cependant été annulée à la suite du recours exercé par l'intéressée et remplacée par une rétrogradation pour une durée de deux ans.

La Cour observe que si la requérante a été privée de sa rémunération pendant une durée d'environ un an avant que sa révocation ne soit annulée par la Cour administrative suprême, le droit interne lui offrait la possibilité, après cette annulation, de recevoir une compensation pour ses pertes de salaires. La perte de revenus consécutive à l'exécution provisoire de la mesure de révocation s'est donc avérée temporaire. De surcroît, la requérante n'a pas été empêchée d'exercer une autre activité rémunérée.

L'intéressée n'apporte pas d'éléments démontrant que les poursuites disciplinaires ou le compte rendu qui en a été fait dans les médias auraient terni sa réputation professionnelle au point d'atteindre le niveau de gravité requis par l'article 8 de la Convention. Si les poursuites disciplinaires contre la requérante ont effectivement été largement médiatisées, il n'apparaît pas que les publications en cause – informations émanant du CSM ou des divers commentaires parus dans la presse – étaient majoritairement négatives. Bien au contraire, ces publications reflétaient des opinions tant critiques que positives et la publicité donnée à son affaire a aussi valu à l'intéressée des soutiens parmi les professionnels du droit, les journalistes et l'opinion publique.

La Cour n'estime pas, dans ces circonstances, que les sanctions disciplinaires imposées à la requérante ont eu sur sa réputation des conséquences qui auraient atteint le niveau de gravité requis par l'article 8 de la Convention. Le grief doit donc être rejeté.

Article 10

La Cour ne néglige pas le fait que ces sanctions avaient pour motif formel de sérieux manquements professionnels de la part de la requérante, distincts de ses prises de position publiques et dont la réalité ne peut être contestée. Elle considère néanmoins que les poursuites contre la requérante étaient liées à ses prises de position publiques. Ces poursuites et ces sanctions ont dès lors pu avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression de l'intéressée et de celle de l'ensemble des magistrats.

La mesure de révocation a fait l'objet d'une exécution provisoire pendant une période d'environ un an durant laquelle la requérante a été démise de ses fonctions. La Cour considère que la révocation ordonnée par le CSM et l'exécution provisoire de cette sanction ont indéniablement eu un effet dissuasif tant sur la requérante que sur les autres juges, les décourageant d'exprimer des avis critiques sur l'action du CSM ou, plus généralement, sur des questions relatives à l'indépendance de la justice. La Cour considère que les autorités nationales n'ont pas fourni dans leurs décisions des motifs pertinents et suffisants pour justifier que les poursuites disciplinaires et les sanctions imposées à la requérante étaient nécessaires et proportionnées aux buts légitimes poursuivis en l'espèce.

Ayant à l'esprit l'importance primordiale de la liberté d'expression sur des sujets d'intérêt général tels que le fonctionnement de la justice ou la nécessité d'en préserver l'indépendance, la Cour considère que les poursuites disciplinaires dirigées contre la requérante et les sanctions qui lui ont été imposées étaient constitutives d'une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression qui n'était pas « nécessaire dans une société démocratique » à la poursuite des buts légitimes visés par l'article 10 de la Convention.

Ce constat ne doit cependant pas être interprété comme excluant la possibilité de poursuivre un magistrat pour des manquements à ses obligations professionnelles faisant suite à l'exercice de sa liberté d'expression, à condition qu'une telle action soit exempte de tout soupçon d'avoir été menée

à titre de représailles pour l'exercice de ce droit fondamental. Pour dissiper toute suspicion à cet égard, les autorités nationales doivent être en mesure d'établir que les poursuites en cause visaient exclusivement un ou plusieurs des objectifs légitimes figurant au deuxième paragraphe de l'article 10.

En l'espèce, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

Article 14 combiné avec l'article 10

La Cour observe que le grief de la requérante reprend pour l'essentiel les questions qu'elle a déjà examinées ci-dessus au regard de l'article 10. Elle estime en conséquence qu'il ne se pose pas de question distincte sur le terrain de l'article 14 et qu'il n'est pas nécessaire qu'elle formule une conclusion séparée au regard de cet article.

Article 18

La Cour observe d'emblée qu'elle voit dans le grief formulé par la requérante sur le terrain de l'article 18 de la Convention un aspect fondamental de la présente affaire.

La Cour a déjà relevé que les mesures disciplinaires prises à l'encontre de la requérante étaient directement liées à ses prises de position publiques. La Cour observe par ailleurs que des polémiques ont eu lieu entre l'association de juges représentée par la requérante, d'une part, et le pouvoir exécutif, d'autre part. En particulier, le ministre de l'Intérieur a fait devant la presse des déclarations qui visaient personnellement la requérante et critiquaient son travail en tant que juge.

La Cour considère ces éléments suffisants pour conclure que les poursuites disciplinaires et les sanctions infligées par le CSM à la requérante poursuivaient aussi un objectif non prévu par la Convention, à savoir celui de la sanctionner pour ses prises de position en tant que présidente de l'UJB.

La Cour observe que le CSM a fait preuve d'une particulière sévérité à l'égard de l'intéressée, en particulier en ordonnant d'abord sa révocation. La sévérité exceptionnelle et le caractère disproportionné de cette sanction ont été relevés par une grande partie de la communauté judiciaire et juridique en Bulgarie, par la ministre de la Justice elle-même, par des médias, des ONG et également par des organisations internationales. Il est également notable à cet égard que, dans le cadre des deux procédures disciplinaires, le CSM a pris en compte des retards pour lesquels la responsabilité disciplinaire de la requérante était prescrite, erreur qui a dû être rectifiée par la Cour administrative suprême et qui a notamment justifié l'annulation de la révocation de la requérante.

La Cour observe que les activités de la requérante au sein de l'UJB constituaient l'exercice par l'intéressée de ses libertés d'association et d'expression, et que rien n'indique que ces activités auraient été contraires à la loi ou aux règles de déontologie des magistrats.

Au vu de ces éléments, la volonté d'utiliser la procédure disciplinaire à titre de représailles pour les prises de position de la requérante apparaît comme particulièrement préoccupante.

En conclusion, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour considère que, indépendamment du fait que la révocation de la requérante a finalement été annulée par la Cour administrative suprême, le but prédominant des poursuites disciplinaires engagées contre la requérante et des sanctions qui lui ont été imposées par le CSM n'était pas d'assurer le respect des délais de clôture des affaires mais celui de sanctionner et intimider l'intéressée à raison de ses prises de position critiques à l'égard du CSM et du pouvoir exécutif.

Il y a donc eu violation de l'article 18 de la Convention combiné avec l'article 10.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Bulgarie doit verser à la requérante 1 340 euros (EUR) pour frais et dépens.

Opinion séparée

Les juges **Harutyunyan** et **Salkova** ont exprimé une opinion dissidente commune dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

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

Contacts pour la presse

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

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

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

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

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

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.