



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE OOO MEMO c. RUSSIE

(Requête n° 2840/10)

ARRÊT

Art. 10 • Liberté d'expression • Absence de but légitime propre à justifier une action civile en diffamation dirigée contre un organe de presse et visant à protéger la « réputation » d'une autorité publique en tant que telle, sans lien avec une quelconque activité économique • Différence entre l'intérêt des organes exécutifs investis de la puissance publique à préserver leur bonne réputation et celui des personnes physiques ou des personnes morales soumises à la concurrence • Risque de voir la protection des organes exécutifs contre les critiques des médias entraver la liberté des médias et avoir un effet dissuasif • Absence d'obstacle à ce que des membres aisément identifiables de tels organes puissent agir en justice en leur propre nom

STRASBOURG

15 mars 2022

DÉFINITIF

15/06/2022

Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire OOO Memo c. Russie,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Georges Ravarani, *président*,
Georgios A. Serghides,
Darian Pavli,
Peeter Roosma,
Andreas Zünd,
Frédéric Krenc,
Mikhail Lobov, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 2840/10) dirigée contre la Fédération de Russie et dont une personne morale de droit russe, OOO Memo (« la société requérante »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 24 décembre 2009,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement russe (« le Gouvernement »),

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 25 janvier 2022,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

INTRODUCTION

1. L'affaire porte sur une action civile en diffamation introduite par l'administration de la région de Volgograd contre un organe de presse en ligne à la suite de la publication d'une interview avec un tiers.

EN FAIT

2. La société requérante est une personne morale de droit russe. Elle a été représentée par M^e A. Soboleva, avocate à Moscou.

3. Le Gouvernement a été représenté par le représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, M. G. Matyushkin initialement, puis M. M. Vinogradov.

4. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

I. LE CONTEXTE DE L'AFFAIRE

5. La société requérante est la fondatrice de *Kavkazskiy Uzel* (« *Кавказский узел* », « le Nœud du Caucase »), un organe de presse en ligne de droit russe qui s'intéresse à la situation dans le sud de la Russie, y compris

dans la région de Volgograd, tant sur le plan politique qu'en matière de droits de l'homme.

6. En 2008, l'autorité exécutive de la région de Volgograd (« l'administration de la région de Volgograd »), qui est immatriculée en tant que personne morale au registre national centralisé des personnes morales, suspendit le versement à la municipalité de Volgograd d'une subvention de 5 294 000 roubles russes (145 000 euros environ) au motif qu'elle avait déjà dépassé le plafond de son budget consacré aux subventions. Il apparaît que la question de la légalité de la décision de suspension de ce versement a fait l'objet d'intenses débats parmi les administrés de la région de Volgograd.

II. L'ARTICLE LITIGIEUX

7. Le 1^{er} juillet 2008, *Kavkazskiy Uzel* publia un article que l'un de ses journalistes, M. Ya., avait rédigé en se basant sur une interview qu'il avait faite de M. S., expert du Fonds pour le développement de la politique de l'information (*Фонд развития информационной политики*).

8. L'article, intitulé « [M. S.] : la mairie de Volgograd s'est brouillée avec l'administration de la région de Volgograd à cause d'une usine de bus », se lisait ainsi :

« Les intérêts des fonctionnaires de l'administration de la région de Volgograd et de la direction de l'usine de bus Volzhanin pourraient être la cause du conflit financier opposant la mairie de Volgograd à l'administration régionale.

C'est la conclusion à laquelle est parvenu un expert du Fonds pour le développement de la politique de l'information, M. [S.], dans un entretien avec un journaliste de *Kavkazskiy Uzel*.

« À mon avis, il y a deux causes principales au conflit financier qu'a généré la décision de l'administration de la région de Volgograd de suspendre les subventions régionales accordées à la municipalité de Volgograd. Comme vous vous en souvenez, le total des montants en jeu s'élevait à 5 294 000 roubles », a expliqué M. [S.]. « Il ne fait aucun doute que la première de ces causes est politique : elle est liée aux [résultats] des élections régionales [du 2 mars 2008]. Peu connaissent la deuxième : elle est purement économique. »

M. [S.] a ajouté que de nombreux fonctionnaires de l'administration de la région de Volgograd étaient des « factotums » de l'usine de bus Volzhanin. Selon lui, l'administration de la région de Volgograd a apporté un appui considérable à l'usine de bus dans le cadre de l'ouverture de sa filiale en République de Kabardino-Balkarie, le 30 janvier 2008. « [Le gouverneur de la région de Volgograd] lui-même a assisté à la cérémonie d'inauguration », a fait observer l'expert.

« Récemment, la mairie a lancé un appel d'offres ouvert pour l'achat d'autobus. L'administration de la région de Volgograd a fait campagne en faveur de la soumission de l'usine Volzhanin, mais c'est celle d'une autre entreprise, qui proposait des bus dont le prix unitaire était inférieur de près de 1 000 000 roubles [à celui proposé par l'usine Volzhanin], qui a été retenue. Le montant total des économies budgétaires ainsi réalisées était considérable : 35 000 000 roubles », a précisé l'expert.

« Les fonctionnaires de l'administration sont tombés à bras raccourcis sur la mairie, en demandant : « Pourquoi n'avez-vous pas soutenu le producteur local ? » Le refus de la mairie de faire affaire avec l'usine Volzhanin apparaît selon moi comme l'une des raisons principales de la colère des fonctionnaires régionaux », a déclaré M. [S.].

L'expert [a conclu qu'il] ne pouvait pas exclure que « la suspension de l'octroi à la municipalité de Volgograd de subventions régionales ait été ordonnée en guise de représailles pour la défaite subie dans le cadre de l'appel d'offres. »

Kavkazskiy Uzel a rapporté précédemment que les membres de [l'Assemblée législative] de la région de Volgograd avaient écrit à l'administration de la région de Volgograd pour lui demander de révoquer la décision (...) portant suspension (...) de l'octroi à la municipalité de Volgograd de subventions régionales (...)

Les autorités régionales, quant à elles, expliquent que cette mesure a été prise parce que les autorités municipales n'avaient pas respecté les limites de dépense que les autorités régionales avaient imposées concernant le financement des activités de gouvernance municipale.

Les membres de [l'Assemblée législative de la région de Volgograd] ont contesté la légalité de cette décision. [Ils] ont demandé au gouverneur [de la région de Volgograd] de la suspendre et d'en vérifier la conformité avec la méthode fédérale d'établissement des relations inter-budgétaires, en tenant dûment compte des calculs et arguments présentés par [la mairie de Volgograd]. »

III. L'ACTION EN DIFFAMATION

9. Le 2 octobre 2008, l'administration de la région de Volgograd introduisit contre la société requérante et le conseil de rédaction de *Kavkazskiy Uzel* une action civile en diffamation visant à obtenir la rétractation des déclarations suivantes :

a) « [I]l y a deux causes principales au conflit financier qu'a généré la décision de l'administration de la région de Volgograd de suspendre les subventions régionales accordées à la municipalité de Volgograd. (...) Il ne fait aucun doute que la première de ces causes est politique : elle est liée aux [résultats] des élections régionales [du 2 mars 2008]. Peu connaissent la deuxième : elle est purement économique. »

b) « Récemment, la mairie a lancé un appel d'offres ouvert pour l'achat d'autobus. L'administration de la région de Volgograd a fait campagne en faveur de la soumission de l'usine Volzhanin, mais c'est celle d'une autre entreprise (...) qui a été retenue. »

c) « Les fonctionnaires de l'administration sont tombés à bras raccourcis sur la mairie, en demandant : « Pourquoi n'avez-vous pas soutenu le producteur local ? » Le refus de la mairie de faire affaire avec l'usine Volzhanin apparaît selon moi comme l'une des raisons principales de la colère des fonctionnaires régionaux. »

d) « [L]a suspension de l'octroi à la municipalité de Volgograd de subventions régionales ait été ordonnée en guise de représailles pour la défaite subie dans le cadre de l'appel d'offres. »

10. La demanderesse contestait la véracité desdites déclarations présentées comme l'expression de l'opinion de M. S., alléguant qu'elles avaient porté atteinte à sa « réputation commerciale » (*деловая репутация*). Elle soutenait qu'elle n'avait exercé aucune pression sur les autorités

municipales, qu'elle n'avait pas fait campagne en faveur de la soumission présentée par l'usine de bus Volzhanin dans le cadre de l'appel d'offres, et que le versement de la subvention n'avait été suspendu que parce que le budget alloué aux subventions avait été dépassé.

11. La société requérante arguait quant à elle que les déclarations litigieuses étaient non pas des déclarations factuelles mais des jugements de valeur que M. S. avait formulés en se fondant sur sa propre opinion. Elle estimait que la publication en cause portait sur un sujet d'intérêt public, en particulier les relations complexes qui existaient entre les autorités régionales et les autorités municipales. Elle soutenait que les propos litigieux n'étaient pas offensants, qu'ils ne s'analysaient pas en une attaque gratuite visant un agent de l'administration de la région de Volgograd en particulier, et qu'ils n'excédaient pas les limites de la critique admissible à l'égard de l'administration de la région de Volgograd, laquelle, en tant qu'organe exécutif, devait selon elle faire preuve d'un plus grand degré de tolérance que les particuliers vis-à-vis de telles critiques.

12. Le 8 avril 2009, le tribunal du district Ostankinskiy de Moscou (« le tribunal de district ») examina le fond de l'affaire. Il nota qu'en vertu de l'article 152 du code civil russe, le demandeur dans une procédure en diffamation était tenu d'apporter la preuve de la diffusion des informations en cause et de leur nature, tandis que le défendeur, lui, était tenu d'en prouver l'exactitude.

13. Le tribunal de district s'exprima comme suit :

« Le 1^{er} juillet 2008, un article intitulé « [M. S.] : la mairie de Volgograd s'est brouillée avec l'administration de la région de Volgograd à cause d'une usine de bus », dont M. [S.] était l'auteur, fut publié sur *Kavkazskiy Uzel* [l'organe de presse de la société requérante]. Dans cet article, l'auteur parvenait à la conclusion que le conflit opposant la mairie de Volgograd à l'administration de la région de Volgograd revêtait un aspect économique en ce qu'il s'expliquait par le fait que l'administration de la région de Volgograd avait fait campagne en faveur de l'usine Volzhanin dans le cadre d'un appel d'offres et avait suspendu les subventions régionales en faveur de la municipalité de Volgograd en guise de représailles à la suite du rejet de la soumission de cette entreprise. La défenderesse ne conteste pas que les propos litigieux ont été publiés. Elle se borne à plaider qu'ils relèvent non pas de déclarations factuelles mais de jugements de valeur. Toutefois, le tribunal considère que la défenderesse a diffusé des déclarations factuelles, consistant à affirmer que l'administration de la région de Volgograd avait fait campagne en faveur de l'usine Volzhanin. Le fait de faire campagne en faveur de quelqu'un implique intrinsèquement une intention de créer pour une personne donnée une situation avantageuse par rapport aux autres. En d'autres termes, il s'agit, en usant de ressources illimitées, d'inciter une personne ou un organe de l'État à réaliser le but visé, afin de favoriser une personne au détriment d'autres.

Même s'il emploie des expressions telles que « il apparaît selon moi », l'auteur est en fait en train d'affirmer que la suspension de l'octroi de subventions à la municipalité de Volgograd a été décidée en guise de représailles par l'administration de la région de Volgograd.

Ces allégations qui consistent à dire qu'un organe exécutif a fait campagne en faveur d'une personne morale donnée et a exercé des représailles portent en elles-mêmes

atteinte à la réputation de l'administration de la région de Volgograd étant donné qu'elles peuvent pousser de nombreux internautes à croire que l'administration en cause s'est livrée à des actes qui – bien que n'étant ni contraires à la loi ni passibles d'une sanction pénale – étaient douteux, contraires à l'éthique et réprouvés par la société. Or la défenderesse n'a apporté aucune preuve de nature à démontrer la réalité des événements évoqués dans l'article. L'administration de la région de Volgograd, elle, a communiqué le texte des décisions portant suspension de l'octroi de subventions à la municipalité de Volgograd qu'elle a adoptées consécutivement au dépassement du plafond de dépenses prévu pour les autorités municipales.

Dès lors, preuve a été faite dans le cadre de l'examen du présent litige que les déclarations ayant porté atteinte à la réputation commerciale de l'administration de la région de Volgograd avaient effectivement été diffusées. À l'inverse, la défenderesse n'a pas prouvé l'exactitude des déclarations diffusées : elle n'a produit aucun élément de preuve, pas plus qu'elle n'a sollicité l'assistance du tribunal en vue d'en obtenir. »

14. Le tribunal de district condamne ensuite la société requérante à publier sur le site Internet de *Kavkazskiy Uzel*, dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle le jugement serait devenu définitif, une rétractation à l'effet de dire que les déclarations suivantes étaient fausses et avaient porté atteinte à la réputation commerciale de la demanderesse : « l'administration de la région de Volgograd a fait campagne en faveur de la soumission de l'usine Volzhanin » et « la suspension de l'octroi à la municipalité de Volgograd de subventions régionales [a] été ordonnée en guise de représailles pour la défaite subie dans le cadre de l'appel d'offres ». Il condamne également la société requérante à publier sur le site Internet le dispositif du jugement.

15. La société requérante interjeta appel de ce jugement. Elle alléguait que le tribunal de district n'avait pris en compte aucun des arguments qu'elle avait présentés devant lui, arguments qu'elle réitérait, plaidant que les propos en cause relevaient de jugements de valeur et n'étaient pas formulés en des termes absolus. Elle soutenait en outre que l'article portait sur un sujet d'actualité et que son auteur, un journaliste professionnel, n'avait pas excédé les limites de la critique admissible.

16. Le 16 juillet 2009, le tribunal de Moscou, faisant sien en substance le raisonnement que le tribunal de district avait suivi, confirma en appel le jugement de première instance.

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES

17. Le cadre juridique et la pratique internes pertinents ont été exposés dans l'arrêt *Novaya Gazeta et Milashina c. Russie* (n° 45083/06, §§ 35-38, 3 octobre 2017).

18. L'article 29 de la Constitution de la Fédération de Russie consacre la liberté de pensée et d'expression, ainsi que la liberté des médias.

19. En vertu de l'article 152 du code civil de la Fédération de Russie, tel qu'il était applicable au moment des faits avant d'être modifié le 1^{er} octobre 2013, une personne physique (« un citoyen ») pouvait saisir la justice en vue d'obtenir la rétractation de toute déclaration (*сведения*) portant atteinte à son honneur, sa dignité ou sa réputation commerciale et dont la véracité n'avait pu être démontrée. La personne lésée avait également la possibilité de demander réparation au titre des dommages matériel et moral (« préjudice moral ») qu'elle estimait avoir subis du fait de la diffusion de la déclaration en cause. Le paragraphe 7 de cet article était ainsi libellé : « [les] dispositions du présent article relatives à la protection de la réputation commerciale des citoyens s'appliquent *mutatis mutandis* s'agissant de la protection de la réputation commerciale des personnes morales ». Le 1^{er} octobre 2013, l'article 152 fut amendé, passant de sept à onze paragraphes. Tel que modifié, le paragraphe 7, devenu le paragraphe 11, se lisait ainsi : « [les] dispositions du présent article relatives à la protection de la réputation commerciale des citoyens s'appliquent *mutatis mutandis* s'agissant de la protection de la réputation commerciale des personnes morales, exception faite des dispositions relatives à la réparation du dommage moral (*моральный вред*) ».

20. À l'époque pertinente, il n'existait aucune jurisprudence interne relative à la question de savoir si, en vertu de l'article 152 du code civil de la Fédération de Russie, une autorité publique pouvait saisir la justice en vue d'obtenir la protection de sa réputation commerciale.

21. Conformément à l'arrêt n° 16 que la Cour suprême de Russie, siégeant en formation plénière, a rendu le 15 juin 2010, les juridictions saisies d'affaires portant sur la réglementation relative à la liberté d'expression et aux organes de diffusion de masse de l'information doivent ménager un équilibre entre les droits de ces organes et les droits d'autrui ou les autres valeurs consacrées par la Constitution. Lorsqu'elles sont appelées à statuer sur des allégations d'abus de la liberté des médias, elles doivent prendre en considération le libellé de l'article et le contexte dans lequel les propos litigieux ont été tenus, ainsi que l'objectif, le genre et le style de l'article, et le point de savoir si les propos en question peuvent être considérés comme l'expression d'une opinion dans le cadre d'un débat politique ou comme une tentative d'attirer l'attention sur un débat autour de questions socialement importantes.

II. LES TEXTES DU CONSEIL DE L'EUROPE

22. Dans les parties pertinentes de son rapport du 3 juin 2005 sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie (doc. 10568), la Commission de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) s'est exprimée comme suit :

« 392. (...) [L]a possibilité pour les pouvoirs publics d'intenter des actions contre les médias et les journalistes devrait être abolie puisque ces autorités ne peuvent pas, par nature, avoir une dignité, un honneur ou une réputation.

393. Par conséquent, nous demandons instamment aux autorités russes de réformer leur législation en matière de diffamation et, notamment : (...) d'abroger la protection supplémentaire accordée aux fonctionnaires contre la diffamation, d'introduire une interdiction claire pour les organes publics d'engager des procédures civiles visant à protéger leur « réputation » (sans préjudice du droit des fonctionnaires d'engager des actions à titre privé), d'établir clairement que nul ne peut être reconnu coupable de diffamation pour l'expression d'une opinion (« jugements de valeur »), de privilégier les formes non-pécuniaires de réparation et d'améliorer la protection des sources d'information des journalistes. »

23. En ses parties pertinentes, le billet du Carnet des droits de l'homme intitulé « Il est temps d'agir contre les « SLAPP » » (*Strategic Lawsuits against Public Participation*, poursuites stratégiques contre la mobilisation publique), publié par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 27 octobre 2020, se lit ainsi :

« *Les SLAPP, des procédures judiciaires destinées à intimider*

Le rapport annuel de la plateforme du Conseil de l'Europe visant à renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes met en évidence des actions en justice infondées, engagées par des personnes physiques ou morales influentes qui cherchent à intimider les journalistes pour qu'ils renoncent à poursuivre leur travail. Dans certains cas, la simple menace d'intenter de telles poursuites, au moyen de lettres envoyées par des cabinets d'avocats influents, par exemple, suffit à produire l'effet escompté, c'est-à-dire à faire cesser les enquêtes journalistiques et la diffusion de leurs résultats.

Ce problème ne concerne pas uniquement la presse. Ce sont plus généralement ceux ayant un rôle de vigilance et de défense des intérêts du public qui sont visés. Militants, ONG, universitaires, défenseurs des droits de l'homme : tous ceux qui s'expriment dans l'intérêt public et demandent des comptes aux puissants risquent de devenir la cible de « SLAPP ». Ces pratiques, qui prennent habituellement la forme d'actions civiles ou pénales en diffamation, partagent plusieurs caractéristiques.

Tout d'abord, ces actions ont un caractère purement vexatoire. Leurs auteurs ne cherchent pas à gagner le procès mais à faire perdre du temps et de l'énergie à leurs adversaires, ce qui constitue une manœuvre destinée à réduire au silence les critiques légitimes. Ils sont généralement plus intéressés par le processus contentieux lui-même que par l'issue de l'affaire. Ils parviennent souvent à détourner l'attention et à intimider en rendant la procédure judiciaire onéreuse et chronophage. Dans bien des cas, les dommages-intérêts demandés sont exagérés.

Une autre caractéristique commune des SLAPP est le rapport de force inégal entre la partie demanderesse et la partie défenderesse. Des entreprises privées ou des personnalités influentes ciblent généralement des individus, en plus des organisations auxquelles ils appartiennent ou pour lesquelles ils travaillent, dans le but d'intimider ou de faire taire les voix critiques en faisant jouer uniquement la puissance financière de l'auteur du recours.

(...)

En conséquence, les États membres ont l'obligation positive de garantir la jouissance des droits consacrés par l'article 10 de la Convention : ils doivent non seulement se garder de toute ingérence dans la liberté d'expression individuelle, mais ils ont aussi l'obligation positive de protéger le droit à la liberté d'expression contre les atteintes, y compris de la part de personnes privées (...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

24. La société requérante se plaint d'une ingérence dans l'exercice par elle de son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention, qui, en ses parties pertinentes, est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière (...) »

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

A. Sur la recevabilité

25. Constatant qu'elle n'est ni manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour déclare la requête recevable.

B. Sur le fond

1. *Thèses des parties*

a) La société requérante

26. La société requérante soutient que l'ingérence n'était pas « prévue par la loi ». Elle argue que l'article 152 du code civil russe, tel qu'il était en vigueur à l'époque pertinente, mentionnait, d'une part, « l'honneur et la dignité » des « citoyens », autrement dit, les personnes physiques, et, d'autre part, la « réputation commerciale » des personnes morales, mais que l'administration de la région de Volgograd, en tant qu'organe exécutif, ne peut exercer aucune activité commerciale et ne peut donc pas avoir de « réputation commerciale ». S'appuyant sur les mêmes arguments, elle plaide que l'ingérence litigieuse ne peut être considérée comme visant le « but

légitime » que constitue la protection de la réputation d'autrui. Elle renvoie à cet égard au rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie (doc. 10568, 3 juin 2005, cité au paragraphe 22 ci-dessus).

27. Selon la société requérante, l'ingérence litigieuse ne répondait à aucun « besoin social impérieux » et la Convention, telle qu'interprétée par la Cour, n'accorde pas un niveau de protection particulier aux fonctionnaires.

28. De plus, alors que M. S. aurait clairement déclaré au cours de l'interview qu'il exprimait son opinion personnelle, les juridictions internes n'auraient pas tenu compte de la résolution n° 3 de la Cour suprême du 24 février 2005, qui exigerait que soit établie une distinction entre déclarations factuelles et jugements de valeur. Par ailleurs, l'opinion de M. S. aurait été fondée sur les faits présentés devant le tribunal de district.

b) Le Gouvernement

29. Reconnaisant l'existence d'une ingérence dans l'exercice par la société requérante de son droit à la liberté d'expression, le Gouvernement soutient que cette ingérence était prévue par la loi, qu'elle visait le but légitime que constitue la protection de la réputation d'autrui et qu'elle était proportionnée au but visé. Il estime que la société requérante a « diffusé, en les publiant dans les médias de masse, des informations préjudiciables à des représentants des autorités publiques ».

30. Le Gouvernement argue en particulier que « le sens des extraits de l'article laissait entendre que ceux-ci renfermaient l'information que l'administration de la région de Volgograd [avait] fait campagne [en] faveur de l'usine de bus Volzhanin, et que la suspension par l'administration de la région de Volgograd de l'octroi de subventions à [la municipalité de] Volgograd a[vait] été décidée en guise de représailles ». Il ajoute que la société requérante n'a produit aucune preuve documentaire à l'appui des propos litigieux, qu'il qualifie de « déclarations factuelles ». Il soutient que devant les juridictions internes, la société requérante n'a produit « aucune information de nature à confirmer la fiabilité [ou] les qualifications de la personne à l'origine des informations utilisées, n'a présenté aucune demande d'audition de témoins [ni n'a] présenté aucune demande à l'effet d'obtenir les éléments de preuve susceptibles de confirmer la fiabilité [des] propos tenus dans l'article. »

31. Selon le Gouvernement, l'ingérence litigieuse répondait à un « besoin social impérieux », et la juridiction de première instance a « jug[é] que les propos consistant à dire qu'[un organe] exécutif a[vait] fait campagne [en faveur d'une] personne morale donnée et a[vait] exercé des représailles [avaient] en eux-mêmes porté atteinte à la réputation commerciale de l'administration de la région de Volgograd, étant donné qu'(...) un grand nombre d'internautes en [avaient] déduit que cette administration avait adopté un comportement douteux et contraire à l'éthique qui, s'il n'était ni

constitutif d'une infraction ni [contraire à] la loi, était réprouvé par la société ».

32. Enfin, contestant la thèse de la société requérante selon laquelle les propos litigieux étaient en réalité des jugements de valeur formulés par M. S., le Gouvernement estime que « la juridiction interne a valablement établi le caractère affirmatif des propos diffusés, lesquels n'ont pas été étayés par les éléments de preuve disponibles ».

2. Appréciation de la Cour

33. Si les parties s'accordent à considérer que le jugement rendu par le tribunal de district le 8 avril 2009 et confirmé par le tribunal de Moscou le 16 juillet 2009 s'analyse en une ingérence dans l'exercice par la société requérante de son droit à la liberté d'expression, elles sont en désaccord sur les points de savoir si l'ingérence en question était « prévue par la loi », si elle visait un « but légitime » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention, et si elle était proportionnée au but visé (paragraphe 26 et 29 ci-dessus).

a) Sur le point de savoir si l'ingérence était « prévue par la loi »

34. La Cour note que l'article 152 du code civil russe, tel qu'il était libellé au moment des faits, conférait à tout citoyen pouvant prétendre à la protection de son honneur, de sa dignité et de sa réputation commerciale le droit de saisir les juridictions civiles d'une action en diffamation. Il était expressément indiqué que les dispositions de cet article, pour autant qu'elles avaient trait à la réputation commerciale, trouvaient à s'appliquer concernant les personnes morales (paragraphe 19 ci-dessus). L'administration de la région de Volgograd étant une personne morale (paragraphe 6 ci-dessus), la Cour est disposée à admettre, en dépit de l'absence de jurisprudence interne établie quant à la « réputation commerciale » des autorités publiques, que l'ingérence litigieuse était « prévue par la loi ».

b) Sur le point de savoir si l'ingérence visait un « but légitime »

35. La Cour observe d'emblée que, dans le cadre de la procédure en diffamation objet de la présente affaire, la demanderesse était l'autorité exécutive d'un sujet de la Fédération de Russie.

36. Le Gouvernement soutient que l'ingérence litigieuse visait le but légitime que constitue « la protection de la réputation ou des droits d'autrui ». À l'inverse, la société requérante allègue que l'administration de la région de Volgograd ne pouvait se prévaloir d'une « réputation commerciale ».

37. La Cour rappelle que la liste des buts légitimes figurant au paragraphe 2 de l'article 10 est exhaustive. Interprété strictement, ce paragraphe accorde une protection – à titre exceptionnel, eu égard à son rôle spécial au sein de la société – à une seule des branches du pouvoir étatique, à

savoir le pouvoir judiciaire (pour davantage de détails, voir *Morice c. France* [GC], n° 29369/10, §§ 128-130, CEDH 2015).

38. La Cour dit depuis longtemps que le droit à la protection de la réputation est un droit qui relève, en tant qu'élément du droit au respect de la vie privée, de l'article 8 de la Convention. La notion de « vie privée » est une notion large, non susceptible d'une définition exhaustive, qui recouvre également l'intégrité physique et morale de la personne. Cependant, pour que l'article 8 entre en ligne de compte, l'atteinte à la réputation personnelle doit présenter un certain niveau de gravité et avoir été effectuée de manière à causer un préjudice à la jouissance personnelle du droit au respect de la vie privée (*Medžlis Islamske Zajednice Brčko et autres c. Bosnie-Herzégovine* [GC], n° 17224/11, § 76, 27 juin 2017, avec les références qui y sont citées).

39. Or, la portée de la clause relative à la « protection de la réputation (...) d'autrui » qui figure au paragraphe 2 de l'article 10 n'est pas limitée aux personnes physiques, même s'il existe une différence entre la réputation d'une personne morale et celle d'un individu en tant que membre du corps social, la réputation d'une personne morale étant dépourvue de la dimension morale qui s'attache à la dignité humaine (*OOO Regnum c. Russie*, n° 22649/08, § 66, 8 septembre 2020).

40. La Cour a reconnu l'existence d'un intérêt légitime « à protéger le succès commercial et la viabilité des entreprises pour le bénéfice des actionnaires et des employés mais aussi pour le bien économique au sens large » (*Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, § 94, CEDH 2005-II, et *Uj c. Hongrie*, n° 23954/10, § 22, 19 juillet 2011). Cependant, ces considérations ne trouvent pas à s'appliquer lorsqu'il est question d'un organe investi de pouvoirs exécutifs qui n'exerce lui-même aucune activité économique directe.

41. En ce qui concerne les organes publics cherchant à obtenir une protection juridique de leur réputation, la Cour a noté dans l'arrêt *Lombardo et autres c. Malte* (n° 7333/06, 24 avril 2007) que ce n'était que dans des circonstances exceptionnelles que « la protection des droits ou de la réputation d'autrui » pouvait justifier une mesure à l'effet d'interdire des déclarations critiquant les actes ou omissions d'un organe élu, et elle s'est dite prête à admettre que pareil but puisse être considéré comme légitime dans le contexte d'une action en diffamation introduite par le conseil municipal d'une commune de moins de 12 000 habitants. Dans le cadre de son examen de la proportionnalité de l'ingérence, elle a observé que « les limites de la critique admissible sont plus larges encore à l'égard du gouvernement qu'à l'égard d'un simple citoyen ou même d'un homme politique » (*ibidem*, § 54). Dans l'arrêt *Romanenko et autres c. Russie* (n° 11751/03, 8 octobre 2009), qui concernait une action civile en diffamation introduite par le service logistique des tribunaux d'un sujet de la Fédération de Russie, elle a relevé que de solides raisons de politique pouvaient justifier un refus de reconnaître aux organes publics la qualité pour introduire en leur nom propre une action

en diffamation, et elle a admis que l'ingérence en cause visait le but légitime que constitue « la protection de la réputation ou des droits d'autrui » (*ibidem*, § 39). Dans une affaire qui portait sur une procédure en diffamation dirigée contre des journalistes par plusieurs demandeurs, dont un organe public – un hôpital universitaire plus précisément –, elle s'est appuyée sur ces constats et a dit qu'elle n'était pas convaincue par la thèse des requérants consistant à dire que le pouvoir judiciaire était la seule autorité publique dont la protection pouvait constituer un but légitime au regard de l'article 10 § 2 (*Frisk et Jensen c. Danemark*, n° 19657/12, § 47, 5 décembre 2017).

42. Dans des arrêts qu'elle a rendus postérieurement à l'arrêt *Romanenko et autres* (précité) dans des affaires dirigées contre la Russie où la question de savoir si l'ingérence visait un but légitime ne faisait pas l'objet d'un désaccord entre les parties, la Cour a centré sur la question de la proportionnalité de l'ingérence l'examen de griefs formulés sur le terrain de l'article 10 relativement à des actions en diffamation qui avaient été introduites respectivement par une maison d'arrêt et deux de ses agents (*Reznik c. Russie*, n° 4977/05, § 41, 4 avril 2013), par une université (*Kharlamov c. Russie*, n° 27447/07, § 25, 8 octobre 2015), par le parquet militaire principal de Russie (*Novaya Gazeta et Milashina c. Russie*, n° 45083/06, § 62, 3 octobre 2017), par la commission électorale et l'organe exécutif d'un sujet de la Fédération de Russie ainsi qu'une section régionale du parti Russie unie (*Ostanina c. Russie*, n° 22169/11, § 19, 17 avril 2018), ou encore par l'organe exécutif d'un sujet de la Fédération de Russie (*Margulev c. Russie*, n° 15449/09, § 45, 8 octobre 2019, et *Kommersant et autres c. Russie*, n°s 37842/10 et 37486/10, 23 juin 2020).

43. Eu égard au désaccord des parties sur le point de savoir si l'ingérence litigieuse visait un but légitime au sens de l'article 10 § 2 de la Convention, à la prise de conscience croissante des risques que posent pour la démocratie les procédures judiciaires introduites dans le but de limiter la mobilisation publique – risques mis en lumière par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (paragraphe 23 ci-dessus) –, ainsi qu'à l'inégalité du rapport de force entre la demanderesse et la défenderesse en l'espèce, la Cour juge approprié, dans la présente affaire, de rechercher si l'ingérence litigieuse – c'est-à-dire l'action civile en diffamation dirigée par l'administration de la région de Volgograd contre la société requérante, un organe de presse – visait le but légitime que constitue la « protection de la réputation d'autrui » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

44. La Cour considère que les organes exécutifs investis de la puissance publique sont par essence différents des personnes morales – y compris des entreprises publiques ou d'État – qui sont soumises à la concurrence. En effet, les secondes s'appuient sur leur bonne réputation pour attirer des clients et ainsi réaliser des bénéfices quand les premiers existent pour servir l'intérêt public et sont financés par le contribuable. Pour prévenir les abus de pouvoir et la corruption des fonctionnaires dans un système démocratique, les

activités des autorités publiques doivent, quelle que soit leur nature, se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de l'opinion publique (*Şener c. Turquie*, n° 26680/95, § 40, 18 juillet 2000).

45. Dans l'arrêt *Steel et Morris* (précité, § 40), la Cour a noté que, selon le droit de l'Angleterre et du Pays de Galles, « en vertu de l'intérêt général voulant que les citoyens [pussent] critiquer sans entraves les organismes démocratiquement élus ou les services placés sous leur tutelle, les collectivités locales, les entreprises publiques et les partis politiques ne [pouvaient] pas engager d'action en diffamation ». De fait, protéger les organes exécutifs – qui ont la capacité de répondre par l'intermédiaire de leurs services de relations publiques à toute accusation portée contre eux devant le « tribunal de l'opinion publique » – contre la critique des médias en leur offrant une protection de leur « réputation commerciale » pourrait porter gravement atteinte à la liberté des médias. Autoriser les organes exécutifs à introduire des actions en diffamation contre des représentants des médias fait peser sur les médias une charge excessive et disproportionnée et ne peut qu'avoir sur ces derniers un effet dissuasif propre à les entraver dans l'accomplissement de leur mission d'information et leur rôle de chien de garde (voir, *mutatis mutandis*, *Diouldine et Kislov c. Russie*, n° 25968/02, § 43, 31 juillet 2007).

46. La Cour considère qu'eu égard au rôle que les organes exécutifs exerçant des prérogatives de puissance publique jouent dans une société démocratique, leur intérêt à la préservation d'une bonne réputation diffère par essence, et du droit des personnes physiques au respect de leur réputation, et de l'intérêt des personnes morales – publiques ou privées – soumises à la concurrence au respect de la leur.

47. Il s'ensuit qu'une action civile en diffamation introduite en son nom propre par une personne morale exerçant des prérogatives de puissance publique ne peut en règle générale être considérée comme visant le but légitime que constitue « la protection de la réputation (...) d'autrui » au regard de l'article 10 § 2 de la Convention. Pareil constat n'exclut pas que des membres individuels d'un organe public qui seraient « facilement identifiables » au vu du nombre limité de personnes travaillant pour cet organe et de la nature des allégations portées contre eux (voir *Thoma c. Luxembourg*, n° 38432/97, § 56, CEDH 2001-III, et, *mutatis mutandis*, *Lombardo et autres*, précité, § 54) puissent avoir le droit d'engager une action en diffamation en leur propre nom.

48. Se tournant vers le cas d'espèce, la Cour note que la demanderesse dans la procédure en diffamation menée devant les juridictions internes est l'organe exécutif le plus élevé de la région de Volgograd. Il est difficilement concevable que cet organe ait un « intérêt (...) à protéger [son] succès commercial et [sa] viabilité » – que ce soit « pour le bénéfice des actionnaires et des employés » ou « pour le bien économique au sens large » (*Steel et*

Morris, précité, § 94) – qui mériterait une protection juridique. Il est également impossible de dire, eu égard à l'ampleur de ses activités, que ses membres étaient aussi « facilement identifiables » que les membres de l'administration des Eaux et Forêts du Luxembourg (*Thoma*, précité, § 56) ou que les membres du conseil local de Fgura à Malte, qui représentaient 12 000 habitants (*Lombardo et autres* précité) : en 2010, la région de Volgograd comptait plus de deux millions et demi d'habitants. Quoi qu'il en soit, l'action en diffamation a été engagée au nom de la personne morale en tant que telle et non au nom d'un de ses membres.

49. Dès lors, la Cour conclut que l'action civile en diffamation dirigée par l'administration de la région de Volgograd contre la société requérante ne visait aucun des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention. Lorsqu'il a été démontré qu'une ingérence ne poursuivait pas un « but légitime », il n'est pas nécessaire de rechercher si elle était « nécessaire dans une société démocratique » (*Khoujine et autres c. Russie*, n° 13470/02, § 117, 23 octobre 2008).

50. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

51. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

52. La société requérante n'a pas présenté de demande au titre de la satisfaction équitable. En conséquence, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer une somme au titre de l'article 41 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

ARRÊT OOO MEMO c. RUSSIE

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 15 mars 2022, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Milan Blaško
Greffier

Georges Ravarani
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée commune aux juges Ravarani, Serghides et Lobov.

G.R.
M.B.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE
AUX JUGES RAVARANI, SERGHIDES ET LOBOV

(Traduction)

1. Avec tout le respect que nous devons à la majorité, nous sommes en désaccord avec sa conclusion selon laquelle la violation de l'article 10 en l'espèce découle de ce que l'ingérence litigieuse dans l'exercice par la société requérante de son droit à la liberté d'expression ne visait pas un but légitime au regard du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention. Nous considérons que le constat de violation de l'article 10 doit reposer sur un autre motif, le manquement des juridictions internes à leur obligation de démontrer que l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique, conformément à la jurisprudence constante de la Cour.

Sur l'existence d'un but légitime

2. La majorité a décidé de revenir sur l'approche que la Cour avait adoptée concernant le droit des entités publiques à bénéficier de la clause relative à « la protection de la réputation ou des droits d'autrui » figurant au paragraphe 2 de l'article 10. Nonobstant les considérations d'ordre politique à l'origine de la nouvelle approche retenue par la majorité (paragraphe 43 de l'arrêt), nous ne sommes pas convaincus de l'existence de raisons propres à justifier la décision de la chambre de s'écarter de manière si radicale de nombreux arrêts antérieurs où la Cour avait admis que le but légitime susmentionné trouvait à s'appliquer s'agissant de diverses autorités et entités publiques dans différents pays, tant dans un cadre pénal que dans un cadre civil.

3. La Cour a jusqu'à présent invariablement reconnu l'existence d'un but légitime dans toutes les affaires similaires, que cette question ait constitué ou non un point de désaccord entre les parties (comparer avec les arrêts cités au paragraphe 42 de l'arrêt, ainsi qu'avec *Frisk et Jensen c. Danemark*, n° 19657/12, §§ 42-50, 5 décembre 2017, où les requérants contestaient explicitement l'existence d'un but légitime). Dans ce dernier (*ibidem*, § 47), la Cour a rejeté sans ambiguïté la thèse des requérants selon laquelle « le pouvoir judiciaire [était] la seule autorité publique dont la protection était susceptible de constituer un but légitime au regard de l'article 10 § 2 » ; or l'hypothèse par trop restrictive que la majorité retient au paragraphe 37 de l'arrêt rendu dans la présente affaire est contredite par cette conclusion.

4. La Cour a déjà admis l'existence du but légitime que constitue la « protection de la réputation (...) d'autrui » non seulement dans les différentes affaires citées dans l'arrêt et dans celles où l'ingérence visait le but plus spécifique consistant à « garantir l'autorité (...) du pouvoir judiciaire » (voir,

dernièrement, *Freitas Rangel c. Portugal*, n° 78873/13, § 48, 11 janvier 2022), mais aussi lorsqu’il était question d’institutions publiques telles que la police (*Savva Terentyev c. Russie*, n° 10692/09, § 60, 28 août 2018) ou encore le parquet (*Goryaynova c. Ukraine*, n° 41752/09, § 56, 8 octobre 2020). La position de la majorité, qui limite la portée de la protection de la réputation aux institutions publiques soumises à la concurrence (paragraphe 44-46 de l’arrêt), ne cadre guère avec la jurisprudence susmentionnée. Nous ne sommes pas non plus convaincus par l’approche qui consiste à déterminer si les membres « facilement identifiables » d’une autorité publique peuvent prétendre à la protection de leur réputation et de leurs intérêts personnels en tenant compte uniquement de « l’ampleur [des] activités » menées par ladite autorité (paragraphe 48 de l’arrêt).

5. Certes, la Cour a parfois reconnu que le droit d’une personne morale au respect de sa réputation (y compris la portée de ce droit) était sujet à débat, et elle a souligné qu’il existait une différence entre la réputation d’une personne morale, y compris d’une autorité publique, et celle d’une personne physique, mais cela ne l’a pas empêchée de conclure dans une autre affaire récente que ce même but légitime trouvait à s’appliquer s’agissant du conseil municipal de Moscou, et ce, même si l’intérêt de cet organe à voir sa « réputation » protégée n’emportait pas nécessairement le même niveau de garanties que dans les cas où se trouvait en jeu la « protection de la réputation (...) d’autrui » au sens de l’article 10 § 2 (*Margulev c. Russie*, n° 15449/09, § 45, 8 octobre 2019).

6. Nous considérons que ce dernier point est particulièrement pertinent dans la présente affaire, qui porte elle aussi sur une action en diffamation dirigée contre un requérant par une institution publique similaire, en l’occurrence l’administration de la région de Volgograd. L’intérêt à la préservation de la cohérence de la jurisprudence de la Cour aurait donc dû conduire la chambre à suivre l’approche établie en admettant l’existence d’un but légitime puis en examinant la proportionnalité de l’ingérence à l’aune des différences qui existent entre les « niveaux de garanties » dont les entités publiques jouissent en fonction de leur statut et de la nature de leurs activités.

7. Si l’on ne peut exclure qu’une action en diffamation puisse être engagée dans le but de produire un effet dissuasif sur les personnes qui critiquent les actes des autorités, on ne saurait présumer l’existence d’un tel but illégitime, ni, *a fortiori*, la tenir pour acquise, en l’absence d’éléments concrets en ce sens. En toute hypothèse, la question des limites de la critique admissible se prête à une mise en balance des intérêts en jeu, à l’aune du critère de la proportionnalité, conformément à la jurisprudence établie de la Cour.

Sur la nécessité de l’ingérence dans une société démocratique

8. La publication qui se trouve au cœur de la présente affaire contribuait à un débat d’intérêt général, et les propos litigieux exprimaient un jugement

de valeur de M. S. qui n'était pas dépourvu de base factuelle. Dans ces circonstances, au vu des positions respectives de la demanderesse, en sa qualité d'autorité publique, et de la société requérante, en sa qualité d'organe de presse, eu égard au fait que les propos litigieux portaient sur des questions relevant de l'administration publique, et compte tenu de ce que la société requérante n'avait formulé aucune allégation de conduite illégale, les autorités internes jouissaient d'une marge d'appréciation étroite pour apprécier la nécessité de l'ingérence dans l'exercice par la société requérante de son droit à la liberté d'expression.

9. Lorsqu'une autorité publique (plutôt que l'un ses agents à titre individuel) introduit une action en diffamation relativement à des critiques formulées par les médias, les juridictions internes saisies sont tenues de fournir des motifs solides propres à démontrer de manière convaincante que les représentants des médias concernés ont agi de mauvaise foi ou bafoué les principes d'un journalisme responsable lorsqu'ils ont tenu les propos supposément diffamatoires. Tout manquement à cet égard contreviendrait aux obligations positives, nées de l'article 10 de la Convention, qui exigent des États qu'ils créent un environnement favorable à la participation aux débats publics de toutes les personnes concernées, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et idées (*Uzeyir Jafarov c. Azerbaïdjan*, n° 54204/08, § 68, 29 janvier 2015).

10. Or, nous estimons que dans les circonstances de l'espèce, les autorités internes n'ont pas établi de manière convaincante l'existence d'un besoin social impérieux propre à justifier l'ingérence litigieuse. De fait, les juridictions internes n'ont tenu aucun compte de la qualité des parties à l'action en diffamation, autorité publique pour l'une, organe de presse pour l'autre, pas plus qu'elles n'ont établi la nécessaire distinction entre les déclarations factuelles et le jugement de valeur critiquant l'administration de la région de Volgograd. Les juridictions internes ont donc manqué à leur obligation d'appliquer les normes consacrées par l'article 10 de la Convention, y compris celles que la Cour suprême de Russie, siégeant en formation plénière, avait réaffirmées dans son arrêt n° 16 du 15 juin 2010 (paragraphe 21 de l'arrêt).

11. Partant, les autorités ont manqué à leur obligation de démontrer l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre l'ingérence litigieuse et le but légitime visé (voir, parmi d'autres exemples, *Romanenko et autres c. Russie*, n° 11751/03, § 49, 8 octobre 2009, *OOO Izdatelskiy Tsentr Kvartirnyy Ryad c. Russie*, n° 39748/05, § 46, 25 avril 2017, *Cheltsova c. Russie*, n° 44294/06, § 100, 13 juin 2017, *Skudayeva c. Russie*, n° 24014/07, § 39, 5 mars 2019, *Nadtoka c. Russie (n° 2)*, n° 29097/08, § 50, 8 octobre 2019, *Tolmachev c. Russie*, n° 42182/11, § 56, 2 juin 2020, et *Timakov et OOO ID Rubezh c. Russie*, n°s 46232/10 et 74770/10, § 71, 8 septembre 2020).

12. C'est pour ces raisons que nous avons conclu à la violation de l'article 10 de la Convention en l'espèce.