

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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE DI GIOVANNI c. ITALIE

(Requête n° 51160/06)

ARRÊT

STRASBOURG

9 juillet 2013

DÉFINITIF

09/12/2013

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.



En l'affaire di Giovanni c. Italie,

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

Danutė Jočienė, *présidente,*
Guido Raimondi,
Dragoljub Popović,
András Sajó,
Işıl Karakaş,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller, *juges,*

et de Stanley Naismith, *greffier de section,*

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 28 mai 2013,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 51160/06) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante italienne, Mme A. Di Giovanni (« la 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 »).

2. La requérante est représentée par Me M. Vetrano, avocat à Naples. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, Mme E. Spatafora, et par son coagent, M. N. Lettieri.

3. La requérante alléguait avoir été sanctionnée par un organe manquant d'indépendance et d'impartialité, et se plaignait d'une atteinte à sa liberté d'expression.

4. Le 2 novembre 2009, la requête a été communiquée au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. La requérante est née en 1952 et réside à Acerra. Elle est magistrate. A l'époque des faits, elle était présidente du tribunal d'application des peines de Naples.

6. En janvier 2003 se déroula en Italie un concours public pour le recrutement de magistrats (juges et procureurs). Par la suite, une enquête pénale fut ouverte à l'encontre d'un membre du jury dudit concours, accusé d'avoir falsifié les résultats de la compétition dans le but de favoriser un candidat.

7. Le 28 mai 2003, le quotidien *Libero* publia une interview de la requérante. Elle contenait les déclarations suivantes :

> « Le lecteur ordinaire pourrait se poser la question de savoir pourquoi, si le but de l'ANM (*Association nationale des magistrats*) est de sauvegarder l'intégrité des principes sacrés de la justice et de ses fonctionnaires, il existe cinq factions idéologiques en forte opposition quant à la manière d'atteindre ce but. Elles sont structurées sur le modèle des partis politiques : les robes rouges (*toghe rosse*) à Naples, les robes vertes à Milan. Nous assistons à une perte de pluralisme lorsque l'hégémonie d'une minorité transcende l'intérêt de la majorité et tire profit de l'activité associative pour la sauvegarde de son propre pouvoir et de ses propres intérêts. Ces derniers jours, nous avons appris la nouvelle, d'une extrême gravité, concernant l'intervention d'un membre du jury du dernier concours [d'accès à la magistrature] en faveur d'un familier d'un magistrat napolitain réputé, naturellement déjà membre du CSM (*Conseil supérieur de la magistrature*) et, encore plus naturellement, actuel membre éminent de l'ANM. »

8. Le 4 juin 2003, quinze membres du Conseil supérieur de la magistrature (le « CSM ») envoyèrent au Comité de présidence une note ainsi rédigée :

> « Requête d'ouverture d'un dossier (*pratica*). Dans le journal *Libero* du 28 mai 2003, Mme Angelica Di Giovanni, présidente du tribunal d'application des peines de Naples, a déclaré : *ces derniers jours, nous avons appris la nouvelle, d'une extrême gravité, concernant l'intervention d'un membre du jury du dernier concours [d'accès à la magistrature] en faveur d'un familier d'un magistrat napolitain réputé, naturellement déjà membre du CSM et, encore plus naturellement, actuel membre éminent de l'ANM*. Par rapport à cette déclaration, les conseillers soussignés demandent l'ouverture d'un dossier afin de vérifier la réalité de l'information et, à l'issue des vérifications, de prendre les dispositions nécessaires. »

9. Le 12 juin 2003, le quotidien *Libero* publia une deuxième interview de la requérante dans laquelle celle-ci précisait ses précédentes déclarations. L'article contenait les passages suivants :

> « Je regrette que les déclarations contenues dans le récent article de *Libero* aient pu heurter la sensibilité de quelques collègues. Il est évident que je ne me suis pas exprimée clairement. Je faisais référence à un nouveau journalisme, ce qui est une chose différente par rapport à une donnée objective (...). La référence aux probables sujets actif et passif impliqués dans les faits était pour le moins générale (sur ce point je pourrais citer [toute] une série de collègues pouvant rentrer dans la typologie indiquée) et elle aurait dû être lue dans le contexte de mes déclarations, concernant la stigmatisation d'une possible convergence d'intérêts entre l'ANM et le CSM. Ma démarche et mes déclarations visent à mettre en évidence l'existence de probables centres de pouvoir risquant, eux, de porter atteinte à l'image du juge autonome et indépendant que nous défendons quotidiennement dans notre activité professionnelle. »

10. A la suite de la publication desdites interviews, d'autres articles parurent dans la presse associant la personne d'E.F., un magistrat napolitain, aux faits délictueux liés au concours public de janvier 2003.

11. Le 25 février 2004, le procureur général près la Cour de cassation engagea une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante au sens de l'article 18 du décret législatif royal n° 511 du 31 mai 1946, au motif que celle-ci avait manqué à ses devoirs de respect et de discrétion vis-à-vis des membres du CSM et de l'un de ses collègues. En particulier, les déclarations de la requérante tendaient à confirmer auprès de l'opinion publique des rumeurs sans fondement concernant E.F., ancien membre du CSM et actuel membre de l'Association nationale des magistrats (ci-après, l'« ANM »), et ses prétendus agissements visant à favoriser un familier, candidat au dernier concours de recrutement de magistrats organisé.

12. Le 23 juin 2004, la requérante, assistée d'un avocat, déposa un mémoire en défense. A l'audience du 10 juin 2005, elle fut entendue par la section disciplinaire. La requérante se défendit en affirmant n'avoir jamais voulu par ses déclarations se référer au collègue E.F., ni à d'autres personnes en particulier, mais s'être bornée à relater une information publique, qui avait par ailleurs déjà été divulguée par la presse, dans le but de dénoncer l'existence d'une convergence d'intérêts entre le CSM et l'ANM.

13. Par une décision du 10 juin 2005, la section disciplinaire du CSM jugea la requérante partiellement coupable des faits qui lui étaient reprochés et la sanctionna par un avertissement. La section considéra d'abord que les critiques de la requérante concernant l'activité et le fonctionnement du CSM et de l'ANM constituaient la libre expression d'une conviction personnelle, qui ne pouvait en tant que telle faire l'objet de sanctions. En revanche, les affirmations de la requérante concernant l'un de ses collègues revêtait bien le caractère d'une infraction disciplinaire. Selon la section, les détails fournis par la requérante indiquaient sans conteste la personne d'E.F., seul ancien membre du CSM et actuel membre éminent de l'ANM dont la fille eût participé au concours de recrutement de magistrats en question. Les déclarations litigieuses tendaient donc à confirmer auprès de l'opinion publique des rumeurs, dénuées de fondement, concernant un collègue. La section disciplinaire affirma que la requérante avait méconnu son devoir de discrétion inhérent à ses fonctions de magistrat, et son devoir de loyauté et de respect vis-à-vis d'un collègue. La section estima enfin que le fait que les déclarations litigieuses s'inscrivaient dans un contexte plus général permettait toutefois de n'infliger qu'un avertissement, soit la plus faible des sanctions.

14. Quatre des six membres de la section disciplinaire ayant statué dans l'affaire de la requérante avaient auparavant été signataires du document du 4 juin 2003 (paragraphe 8 ci-dessus).

15. L'intéressée, assistée d'un avocat, se pourvut en cassation. En même temps, elle excipa de l'inconstitutionnalité de l'article 4 de la loi n° 195 de 1958, tel que modifié par l'article 2 de la loi n° 44 de 2002 (paragraphe 21 ci-dessous), alléguant l'absence d'indépendance et d'impartialité de la section disciplinaire du CSM. La requérante soutint que les membres du CSM n'étaient pas élus à titre personnel parmi l'ensemble des magistrats faisant partie du corps judiciaire, mais choisis en fonction de leur appartenance aux différentes factions idéologiques présentes au sein de l'ANM. Or, ce système électoral, similaire selon la requérante à celui pratiqué entre les partis politiques, ne pouvait que nuire à l'indépendance des membres de la section disciplinaire du CSM, naturellement mieux disposés vis-à-vis de magistrats appartenant à la même faction idéologique. Selon elle, la présence de membres « laïcs » (paragraphe 19 ci-dessous) ne suffisait pas à garantir l'impartialité et l'indépendance de la section, dès lors que ceux-ci n'étaient qu'au nombre de deux. La requérante souligna que la section qui avait jugé son affaire était en grande partie composée de magistrats signataires de la note du 4 juin 2003.

16. Le recours était accompagné d'un mémoire complémentaire rédigé personnellement par l'intéressée, contenant notamment ses arguments à l'appui de l'exception d'inconstitutionnalité.

17. Par un arrêt du 12 juin 2006, la Cour de cassation débouta la requérante de son pourvoi. Tout d'abord, elle refusa d'examiner le mémoire complémentaire de la requérante au motif qu'il n'avait pas été présenté par un avocat habilité à exercer devant la haute juridiction, conformément à la règle de procédure applicable de façon générale aux procédures civiles devant la Cour de cassation.

18. Ensuite, examinant les arguments développés dans le recours principal signé par le conseil de la requérante, la Cour de cassation rejeta l'exception d'inconstitutionnalité pour défaut manifeste de fondement et débouta la requérante de son pourvoi. La Cour de cassation estima que les modalités d'élection des membres du CSM, parmi lesquels étaient nommés les membres de la section disciplinaire, n'impliquaient aucun rapport de dépendance vis-à-vis des parties au litige. D'une part, la composition collégiale de la section écartait tout risque de manque d'impartialité vis-à-vis du magistrat inculpé ; d'autre part, l'absence de toute dépendance du collège par rapport au ministre de la Justice et du procureur général près la Cour de cassation, soit les organes compétents pour engager la procédure disciplinaire, garantissait l'autonomie des membres de la section dans l'exercice de leurs fonctions.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Le Conseil supérieur de la magistrature

19. L'article 104 § 1 de la Constitution établit que la magistrature constitue « un ordre autonome et indépendant de tout autre pouvoir ». Aux termes de l'article 105, le CSM est compétent pour « les nominations, les affectations et les mutations, les promotions et les mesures disciplinaires concernant les magistrats ». Le CSM est présidé par le Président de la République. En sont membres de droit le premier président et le procureur général près la Cour de cassation. Les vingt-quatre autres membres sont élus, pour les deux tiers, par l'ensemble des magistrats ordinaires, « parmi les [magistrats] membres des différentes catégories », et, pour un tiers, par le Parlement. Ces derniers membres du CSM, dits « laïcs » (c'est-à-dire, extérieurs au corps judiciaire), sont choisis parmi les professeurs de droit de l'université et les avocats ayant exercé leur profession pendant au moins quinze ans. Les membres élus restent en fonction pendant quatre ans et ne sont pas immédiatement rééligibles. Au cours de leur mandat, les membres du CSM ne peuvent ni être inscrits dans des ordres professionnels ni faire partie du Parlement ou d'un conseil régional (article 104 §§ 2, 3, 4, 6 et 7 de la Constitution).

B. Le décret législatif royal no 511 du 31 mai 1946

20. L'article 18 du décret législatif royal n° 511 du 31 mai 1946 (*guarentigie della magistratura*) dispose que tout magistrat qui « manque à ses devoirs » ou qui « a, dans le cadre de ses fonctions ou en dehors de celles-ci, un comportement qui le rend indigne de la confiance et de la considération dont il doit jouir, ou qui porte atteinte au prestige de l'ordre judiciaire » encourt une sanction disciplinaire.

C. La composition de la section disciplinaire du CSM et la procédure disciplinaire

21. L'article 4 de la loi n° 195 de 1958, tel que modifié par l'article 2 de la loi n° 44 de 2002, fixe les règles de composition de la section disciplinaire du CSM. Celle-ci est formée de six membres : le président adjoint du CSM, qui est choisi parmi les membres « laïcs », et cinq membres choisis par le Conseil parmi ses propres membres selon la répartition suivante : un membre laïc, un magistrat de cassation et trois juges de la juridiction ordinaire. Le président adjoint du CSM est membre de droit de la section, tandis que les cinq autres membres sont élus à bulletins secrets à la majorité qualifiée des deux tiers parmi les membres du CSM. Le mandat des juges de la section dure quatre ans.

22. La procédure disciplinaire était réglée, à l'époque des faits, par le décret législatif royal n° 511 du 31 mai 1946 tel que modifié par la loi n° 195 du 24 mars 1958. L'action disciplinaire pouvait être engagée par le ministre de la Justice, agissant par l'intermédiaire du procureur général près la Cour de cassation, ou directement par ce dernier, également chargé d'assurer le ministère public. L'ouverture de poursuites disciplinaires était discrétionnaire.

23. Ce régime fut réformé par le décret législatif n° 109 du 23 février 2006. Aux termes de ce décret, la procédure disciplinaire demeure engagée par le procureur général près la Cour de cassation, de sa propre initiative ou à la demande du ministre de la Justice ; dans ce dernier cas le procureur général est toutefois désormais tenu de donner suite à la demande du ministre.

24. Sont applicables, pour autant qu'elles s'y prêtent, les dispositions du code de procédure pénale (CPP). L'audience de discussion est orale et ouverte au public. Le magistrat inculpé, assisté d'un autre magistrat ou d'un avocat, y participe et peut déposer des documents, des éléments de preuve et des mémoires. La section peut auditionner des témoins et des experts, interroger l'inculpé et ordonner le recueil de tout élément de preuve jugé utile. Elle statue après avoir entendu le magistrat inculpé.

25. La décision de la section disciplinaire du CSM peut être attaquée devant la Cour de cassation siégeant en chambres réunies (*Sezioni Unite*) ; lorsqu'elle a acquis l'autorité de la chose jugée, elle peut faire l'objet d'un recours en révision.

26. Les sanctions disciplinaires prévues par la loi sont a) l'avertissement ; b) le blâme ; c) la perte de l'ancienneté de service ; d) l'incapacité temporaire d'exercer les fonctions de directeur ; e) la suspension temporaire de l'activité ; f) la cessation définitive de l'activité de magistrat ; g) le transfert d'office.

D. Le recours en récusation

27. Aux termes de l'article 37 du CPP, les parties peuvent récuser le juge lorsque, dans l'exercice de ses fonctions et avant de rendre un jugement, ce dernier a indument manifesté sa conviction sur les faits formant l'objet de l'inculpation, ainsi que dans les cas prévus à l'article 36 § 1 a), b), c), d), e), f) et g) du CPP, à savoir :

- s'il a un intérêt dans la procédure ou si l'une des parties ou l'un de leurs conseils est débiteur ou créancier du juge, de son conjoint ou de ses enfants ;

– s'il est tuteur, mandataire ou employeur de l'une des parties ou si le conseil ou le curateur de l'une des parties est un membre de la famille proche du juge ;

– s'il a donné des conseils ou manifesté son opinion sur l'objet de la procédure en dehors de l'exercice de ses fonctions ;

– s'il y a une inimitié grave entre le juge ou un membre de sa famille et l'une des parties ;

– si un membre de la famille proche du juge ou de son conjoint est partie à la procédure ou victime de l'infraction ;

– si un membre de la famille proche du juge ou de son conjoint agit ou a agi au titre du ministère public ;

– s'il se trouve dans l'une des situations d'incompatibilité établies par les articles 34 [accomplissement d'actes dans le cadre de la même procédure] et 35 [aux termes duquel des juges qui sont conjoints ou ont des liens de parenté jusqu'au deuxième degré ne peuvent pas exercer leurs fonctions dans la même procédure].

28. Le juge qui fait l'objet d'un recours en récusation ne peut rendre ou participer à l'adoption d'un jugement, et ce jusqu'à la décision déclarant irrecevable ou rejetant le recours en récusation (article 37 § 2 du CPP).

29. L'article 38 §§ 1 et 2 du CPP se lit comme suit :

> « 1. Le recours en récusation peut être présenté : lors de l'audience préliminaire, jusqu'à la conclusion des vérifications concernant la constitution des parties ; lors des débats, jusqu'à l'échéance du délai prévu à l'article 491 § 1 [tout de suite après la première vérification de la constitution des parties] ; ou, dans tout autre cas, avant l'accomplissement de l'acte par le juge.
>
> 2. Lorsque le motif de récusation est né ou n'a été connu qu'après l'échéance des délais fixés au paragraphe 1, le recours en récusation peut être introduit dans un délai de trois jours. Si le motif est né ou n'a été connu qu'au cours de l'audience, le recours en récusation doit dans tous les cas être introduit avant la fin de l'audience. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

30. La requérante se plaint du manque d'impartialité et d'indépendance de la section disciplinaire du CSM ayant connu de son affaire. Elle conteste le mode d'élection de ses membres, estime qu'il y a eu confusion entre juge et partie lésée et observe que quatre des quinze membres du CSM qui avaient sollicité, le 4 juin 2003, l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre (paragraphe 8 ci-dessus) ont siégé dans son affaire (paragraphe 14 ci-dessus).

Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui, en ses parties pertinentes, est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...). »

31. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Les exceptions préliminaires du Gouvernement

1. *Sur la recevabilité* ratione materiae

a) L'exception du Gouvernement

32. Le Gouvernement conteste tout d'abord l'applicabilité de l'article 6 de la Convention en l'espèce. Selon lui, la sanction de l'avertissement prononcée à l'encontre de la requérante, qui était la plus faible parmi les sanctions disciplinaires prévues par la loi, n'a entraîné aucune limitation du droit de l'intéressée à exercer son activité professionnelle et, donc, n'a eu aucune conséquence patrimoniale. Partant, la procédure disciplinaire litigieuse ne porte pas sur une contestation sur des « droits et obligations de caractère civil ».

33. Par ailleurs, le contentieux en question ne saurait relever non plus de la notion « d'accusation en matière pénale », compte tenu notamment du faible degré de sévérité de la sanction. Le Gouvernement fait valoir qu'aucune conséquence financière importante n'a été entraînée par la sanction infligée à la requérante, et qu'elle ne saurait donc s'analyser en une sanction « pénale ». A cet égard, il conteste les affirmations de la requérante selon lesquelles elle aurait subi des pertes financières et aurait été pénalisée au niveau de l'avancement de sa carrière.

b) La réplique de la requérante

34. La requérante affirme que son affaire entre bien dans le champ d'application de l'article 6. Elle soutient que la sanction disciplinaire qui lui a été infligée a eu une incidence sur ses droits civils constitutionnellement garantis, tels que le droit à l'« autodétermination dans l'exercice de l'activité professionnelle ». En outre, elle affirme que l'avertissement a eu des effets financiers considérables puisqu'il a influencé le cours de sa carrière professionnelle. Elle soutient à ce propos qu'elle a vu ses demandes d'avancement de carrière rejetées et a été empêchée de postuler pour des fonctions extrajudiciaires qui auraient constitué des sources de revenus importantes.

c) Appréciation de la Cour

35. La Cour observe à titre liminaire que la procédure litigieuse ne portait pas sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale à l'encontre de la requérante. Elle doit dès lors établir si l'article 6 de la Convention trouve à s'appliquer sous son volet civil.

36. A cet égard, la Cour rappelle tout d'abord qu'un contentieux disciplinaire dont l'enjeu est le droit de continuer à pratiquer une profession doit être considéré comme donnant lieu à des « contestations sur des droits (...) de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (voir, notamment, *König c. Allemagne*, 28 juin 1978, §§ 87-95, série A n° 27 ; *Albert et Le Compte c. Belgique*, 10 février 1983, §§ 25-29, série A n° 58 ; *Diennet c. France*, 26 septembre 1995, § 27, série A n° 325-A ; *Gautrin et autres c. France*, 20 mai 1998, § 33, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III). En l'espèce, la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante aurait pu aboutir à différentes sanctions allant du simple avertissement à la suspension ou, même, à la cessation de l'activité (paragraphe 26 ci-dessus). Dans ces conditions, la Cour considère que compte tenu des sanctions susceptibles d'être prononcées par la section disciplinaire, les droits civils de la requérante étaient en jeu en l'espèce.

37. Par ailleurs, l'applicabilité de l'article 6 de la Convention ne saurait être exclue en raison du statut de magistrat de la requérante. A cet égard la Cour rappelle qu'aux fins de soustraire un fonctionnaire public à la protection offerte par l'article 6, deux conditions doivent être remplies. En premier lieu, le droit interne de l'Etat concerné doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question. En second lieu, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat. Le simple fait que l'intéressé relève d'un secteur ou d'un service qui participe à l'exercice de la puissance publique n'est pas en soi déterminant (*Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, § 62, CEDH 2007-II). Or, en l'espèce la requérante a été jugée par un organe à caractère juridictionnel, la section disciplinaire du CSM, qui avait plénitude de juridiction pour trancher toute question soulevée par l'affaire (paragraphe 13 ci-dessus). En outre, la requérante a pu contester la décision de cet organe devant la Cour de cassation (paragraphes 15-18 ci-dessus).

38. Dès lors, l'article 6 trouve à s'appliquer en l'espèce dans son volet civil (voir, *mutatis mutandis*, *Tosti c. Italie* (déc.), n° 27791/06, 12 mai 2009, et *Bayer c. Allemagne*, n° 8453/04, § 38, 16 juillet 2009 ; voir également, *a contrario*, *Özpınar c. Turquie*, n° 20999/04, § 30, 19 octobre 2010).

39. Il s'ensuit que l'exception du Gouvernement tirée de l'inapplicabilité de l'article 6 de la Convention doit être rejetée.

2. Sur l'épuisement des voies de recours internes

a) L'exception du Gouvernement

40. Le Gouvernement excipe également du non-épuisement des voies de recours internes. Il soutient que la requérante aurait dû demander la récusation des membres de la section disciplinaire en cas de doutes concernant l'impartialité du collège. En présentant sa doléance directement devant la Cour, elle a empêché les autorités nationales de s'exprimer sur la question.

b) La réplique de la requérante

41. La requérante demande le rejet de l'exception du Gouvernement. Elle affirme ne pas avoir recouru à la récusation car elle comptait sur le prestige et le professionnalisme des membres de la section. Elle a par la suite allégué le manque d'impartialité de la section devant la Cour de cassation, soulevant même une exception d'inconstitutionnalité des règles de fonctionnement et de composition de la section disciplinaire du CSM. Enfin, la requérante affirme que la récusation aurait pu se révéler contreproductive dans la mesure où elle aurait pu susciter un préjugé défavorable des juges à son encontre.

c) Appréciation de la Cour

42. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. La finalité de cette règle est de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées contre eux avant que la Cour n'en soit saisie (voir, parmi d'autres, *Mifsud c. France* (déc.) [GC], n° 57220/00, § 15, CEDH 2002-VIII, et *Simons c. Belgique* (déc.), n° 71407/10, § 23, 28 août 2012).

43. L'article 35 § 1 de la Convention ne prescrit cependant que l'épuisement des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Un recours est effectif lorsqu'il est disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire lorsqu'il est accessible, susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et présente des perspectives raisonnables de succès. A cet égard, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison valable pour justifier la non-utilisation de recours internes (*Brusco c. Italie* (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX ; *Sardinas Albo c. Italie* (déc.), n° 56271/00, CEDH 2004-I ; *Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II ; et *Alberto Eugénio da Conceicao c. Portugal* (déc.), n° 74044/11, 29 mai 2012).

44. La Cour observe tout d'abord que dans la procédure disciplinaire à l'encontre des magistrats trouvent à s'appliquer, pour autant qu'aucune incompatibilité n'y fait obstacle, les dispositions du CPP (paragraphe 24 ci-dessus), parmi lesquelles figurent les règles en matière de récusation (paragraphes 27-29 ci-dessus). Elle note de surcroît que la requérante conteste l'impartialité et l'indépendance de la section disciplinaire du CSM pour trois motifs : a) le mode d'élection de ses membres ; b) le fait que l'affaire l'amènerait à juger de critiques concernant l'activité du CSM, ce qui aurait créé une confusion entre juge et partie lésée ; c) le fait que quatre des quinze membres du CSM qui avaient sollicité, le 4 juin 2003, l'ouverture de la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante ont siégé dans son affaire. Sous ce dernier aspect, la requérante affirme que la note en question a eu un impact sur l'ouverture de la procédure disciplinaire.

45. A la lecture des motifs de récusation prévus en droit italien, tels qu'énumérés à l'article 37 du CPP (paragraphe 27 ci-dessus), la Cour estime que les craintes de la requérante exposées sous les lettres a) et b) au paragraphe 44 ci-dessus ne rentraient dans aucun des cas de récusation ainsi codifiés. Dès lors, un éventuel recours en récusation concernant les craintes en question n'aurait pas eu de chances d'aboutir. L'exception préliminaire de non-épuisement des recours internes doit donc être rejetée pour autant qu'elle porte sur ces deux premières craintes.

46. Il en va autrement pour la troisième crainte exposée, celle figurant sous la lettre c) au paragraphe 44 ci-dessus. En effet, la requérante aurait pu soutenir que la circonstance que quatre des six membres de la section disciplinaire du CSM étaient signataires de la note sollicitant l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre s'analysait soit en une manifestation indue de leur conviction sur les faits qui formaient l'objet de la poursuite, soit en un « intérêt dans la procédure ». Ceci est d'autant plus vrai si l'on songe au fait que la requérante a soutenu devant la Cour que la note en question n'était pas un document neutre, mais renfermait un parti pris à son encontre. Elle aurait pu présenter des arguments similaires dans le cadre d'un recours en récusation au niveau national, recours que, dans les circonstances particulières de l'espèce, la Cour ne saurait considérer comme étant manifestement voué à l'échec.

47. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que la requérante était tenue de saisir les juridictions internes d'un recours en récusation pour exposer la crainte décrite sous la lettre c) au paragraphe 44 ci-dessus, ce qu'elle n'a pas fait. La Cour accueille donc l'exception du Gouvernement pour autant qu'elle concerne cette crainte et rejette cette partie du grief pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

B. Sur le bien-fondé du grief

1. Arguments des parties

a) La requérante

48. La requérante se plaint tout d'abord du manque d'indépendance de la section disciplinaire du CSM du fait qu'elle est composée en large majorité de magistrats élus, selon elle, en fonction de leur appartenance aux différentes factions idéologiques. Elle explique que les mouvements associatifs existants au sein du corps judiciaire se partagent les sièges disponibles au CSM, conditionnant ainsi le choix des magistrats électeurs au moment du vote. Selon la requérante, ce système de désignation, similaire à celui en usage pour les parlementaires, choisis en fonction de leur appartenance aux différents partis politiques, ne peut que porter préjudice à l'indépendance du CSM, les juges de la section disciplinaire étant naturellement mieux disposés vis-à-vis des collègues appartenant à la même faction idéologique (*appartenenza correntizia*).

49. En deuxième lieu, la requérante observe que la section disciplinaire à été appelée à la juger à propos de ses critiques concernant l'activité du CSM. Il y aurait donc eu confusion entre le juge et la partie lésée.

b) Le Gouvernement

50. Le Gouvernement fait remarquer tout d'abord que la composition et le système de fonctionnement du CSM est conforme aux lignes directrices élaborées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire. En outre, la section disciplinaire du CSM constitue un tribunal établi par la loi, à savoir la loi n° 195 de 1958, et répond aux conditions d'indépendance découlant de la Convention, eu égard notamment aux critères de nomination de ses membres et à la durée de leur mandat.

c) Appréciation de la Cour

51. La Cour est appelée à rechercher si la section disciplinaire du CSM était un « tribunal établi par la loi, indépendant et impartial », lorsque celle-ci a entendu la cause de la requérante.

52. Elle rappelle que sa jurisprudence n'entend pas nécessairement, par le terme « tribunal », une juridiction de type classique, intégrée aux structures judiciaires ordinaires du pays (*Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, § 76, série A n° 80). Aux fins de la Convention, une autorité peut s'analyser en un « tribunal », au sens matériel du terme, lorsqu'il lui appartient de trancher, sur la base de normes de droit, avec plénitude de

juridiction et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence (*Sramek c. Autriche*, 22 octobre 1984, § 36, série A n° 84, et *Beaumartin c. France*, 24 novembre 1994, § 38, série A n° 296-B). En outre, l'attribution du soin de statuer sur des infractions disciplinaires à des juridictions ordinales n'enfreint pas en soi la Convention. Toutefois, celle-ci commande alors, pour le moins, l'un des deux systèmes suivants : ou bien lesdites juridictions remplissent elles-mêmes les exigences de l'article 6 § 1, ou bien elles n'y répondent pas mais subissent le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article (*Albert et Le Compte*, précité, § 29).

53. Tout d'abord, la Cour note que la section disciplinaire du CSM est un organe établi par la loi, à savoir la loi n° 195 de 1958 (paragraphe 21 ci-dessus). La section disciplinaire a pleine compétence pour apprécier les faits litigieux, elle peut ordonner le recueil de tout élément de preuve utile et ordonner l'audition de témoins et d'experts ; en outre, le magistrat poursuivi, qui peut se faire représenter ou assister par un magistrat ou un avocat, a le loisir de produire des mémoires et est entendu lors d'audiences publiques (voir paragraphe 24 ci-dessus). La Cour observe en outre que les instances disciplinaires à l'encontre de magistrats sont assujetties aux règles générales de procédure contenues dans le CPP. Dans ces conditions, elle estime que la section disciplinaire du CSM constitue bien un « organe judiciaire de pleine juridiction » (voir, *a contrario*, *Diennet*, précité, § 34 ; voir également, *mutatis mutandis*, *Olujić c. Croatie*, n° 22330/05, § 44, 5 février 2009).

54. La Cour doit maintenant vérifier si le tribunal en question était « indépendant » et « impartial » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant », il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance. Quant à la condition d'« impartialité », elle revêt deux aspects. Il faut d'abord que le tribunal ne manifeste subjectivement aucun parti pris ni préjugé personnel. Ensuite, le tribunal doit être objectivement impartial, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (*Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, § 73, *Recueil* 1997-I).

55. En outre, pour se prononcer sur l'existence d'une raison légitime de redouter dans le chef d'une juridiction un défaut d'indépendance ou d'impartialité, le point de vue de l'intéressé entre en ligne de compte mais sans pour autant jouer un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de celui-ci peuvent passer pour objectivement justifiées (*Findlay,* précité, § 73 ; *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, § 71, *Recueil* 1998-IV ; et *Grieves c. Royaume-Uni* [GC], n° 57067/00, § 69, CEDH 2003-XII).

56. Dans la présente affaire, après avoir examiné les griefs de la requérante à la lumière des principes énoncés dans sa jurisprudence pertinente en la matière (voir, entre autres, les arrêts *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France* [GC], nos 21279/02 et 36448/02, § 75, CEDH 2007-IV, et *Micallef c. Malte* [GC], no 17056/06, § 95, CEDH 2009), la Cour n'a relevé aucun élément susceptible de prouver la partialité ou de mettre en doute l'impartialité subjective des juges concernés. Elle se placera donc sur le terrain de l'impartialité objective de ceux-ci. En outre, les notions d'indépendance et d'impartialité objective étant étroitement liées, la Cour les examinera ensemble dans la présente affaire (*Grieves*, précité, § 69).

57. La Cour estime tout d'abord que le simple fait que les membres de la section disciplinaire appartiennent au corps judiciaire ne saurait porter atteinte en soi au principe d'indépendance. La Cour relève ensuite que le mandat des juges de la section disciplinaire du CSM dure quatre ans ; ceux-ci sont irrévocables pour toute la durée de leur mandat et ne sont liés par aucune dépendance hiérarchique ou autre vis-à-vis de leurs pairs, qui les ont élus à bulletins secrets. La Cour estime que le droit interne présente des garanties suffisantes quant à l'indépendance des membres de la section disciplinaire dans l'exercice de leurs fonctions (voir, *a contrario*, *Luka c. Roumanie*, no 34197/02, § 47, 21 juillet 2009). Toute appartenance éventuelle à tel ou tel des courants idéologiques existant au sein du corps judiciaire ne saurait être confondue avec une forme de dépendance hiérarchique. Il s'ensuit que les craintes de la requérante dérivant du système de nomination des membres de la section ne sont pas objectivement justifiées.

58. Par ailleurs, la Cour ne saurait souscrire à la thèse de l'intéressée selon laquelle il y aurait eu confusion en l'espèce entre juge et partie lésée (paragraphe 30 ci-dessus). A cet égard, elle se borne à observer que la sanction disciplinaire infligée à la requérante ne reposait pas sur ses critiques au sujet du CSM, considérées comme une manifestation de sa liberté d'expression, mais sur la diffusion, auprès de l'opinion publique, de rumeurs dénuées de fondement concernant un collègue (paragraphe 13 ci-dessus). Or, le collègue en question ne siégeait pas au sein de la section disciplinaire du CSM.

59. Aux yeux de la Cour, il découle de l'ensemble des circonstances exposées ci-dessus que les doutes de la requérante quant à l'indépendance et à l'impartialité de la section disciplinaire du CSM ne sauraient passer pour objectivement justifiés.

60. Dès lors, aucune apparence de violation de l'article 6 § 1 de la Convention ne saurait être décelée en l'espèce.

61. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

62. La requérante allègue une atteinte à sa liberté d'expression du fait de la sanction disciplinaire qui lui a été infligée. Elle invoque l'article 10 de la Convention, 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. »

63. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

64. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) La requérante

65. La requérante soutient que l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre pour ses déclarations à la presse constitue une entrave à sa liberté d'expression. Elle fait valoir qu'elle a été jugée par rapport à deux questions différentes, l'une concernant ses critiques portant sur le fonctionnement de l'ANM et sur les liens de celle-ci avec le CSM, et l'autre concernant ses commentaires autour d'une information d'actualité déjà connue du public.

66. Selon elle, les deux chefs d'inculpation étaient strictement liés, dans la mesure où ses commentaires concernant les irrégularités commises dans le cadre du concours public pour le recrutement de magistrats n'étaient qu'une façon de dénoncer le risque de conflit d'intérêts entre l'ANM et le

CSM. La requérante soutient s'être bornée à relater des faits connus du plus large public sans viser aucun collègue en particulier. Plusieurs autres collègues auraient pu correspondre au profil du magistrat impliqué dans les faits auxquels elle s'était référée.

67. En conclusion, la requérante affirme que sa condamnation a gravement violé son droit à exprimer librement sa propre opinion, ce qui n'est pas tolérable dans un état de droit. Par ailleurs, la proportionnalité de l'ingérence ne saurait à ses yeux se déduire de la faiblesse de la sanction : selon elle, l'avertissement a eu des répercussions sur l'avancement de sa carrière et sur le développement de sa personnalité.

b) Le Gouvernement

68. Le Gouvernement fait valoir que la requérante a été disculpée en ce qui concernait ses déclarations relevant d'une critique générale du système judiciaire italien. Elle a été sanctionnée exclusivement pour ses propos calomnieux et dénués de fondement à l'encontre de l'un de ses collègues. Contrairement à ce que la requérante soutient, E.F. était aisément identifiable à partir des déclarations faites au quotidien *Libero* le 28 mai 2003. Qui plus est, ce magistrat s'était révélé complètement étranger aux faits dénoncés par la requérante. L'exigence de protéger la réputation d'autrui et de défendre le prestige de la magistrature suffit selon le Gouvernement à justifier la sanction infligée à la requérante, que l'on ne saurait par ailleurs considérer comme disproportionnée.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

69. La Cour rappelle que la protection de l'article 10 s'étend à la sphère professionnelle en général et aux fonctionnaires en particulier (*Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, § 53, série A n° 323 ; *Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, § 41, CEDH 1999-VII ; *Fuentes Bobo c. Espagne*, n° 39293/98, § 38, 29 février 2000 ; *Guja c. Moldova* [GC], n° 14277/04, § 70, CEDH 2008 ; et *Kayasu c. Turquie*, n°s 64119/00 et 76292/01, § 77, 13 novembre 2008). S'il apparaît légitime pour l'Etat de soumettre ses agents à une obligation de réserve, il s'agit néanmoins d'individus qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 10 de la Convention.

70. Il revient à la Cour, en tenant compte des circonstances de chaque affaire, de rechercher si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté d'expression et l'intérêt légitime d'un Etat démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre aux fins énoncées à l'article 10 § 2. Reste que, dès l'instant où le droit à la liberté d'expression des fonctionnaires se trouve en jeu, les « devoirs et

responsabilités » visés à l'article 10 § 2 revêtent un sens spécial qui justifie qu'on laisse aux autorités de l'Etat défendeur une certaine marge d'appréciation pour déterminer si oui ou non l'ingérence litigieuse est proportionnée au but énoncé (*Vogt*, précité, § 53, et *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, § 61, *Recueil* 1998-VI).

71. Les questions concernant le fonctionnement de la justice, institution essentielle à toute société démocratique, relèvent de l'intérêt général. Il convient cependant de tenir compte de la mission particulière du pouvoir judiciaire dans la société. Comme garant de la justice, valeur fondamentale dans un Etat de droit, son action a besoin de la confiance des citoyens pour prospérer. Aussi peut-il s'avérer nécessaire de protéger celle-ci contre des attaques destructrices dénuées de fondement sérieux, alors surtout que le devoir de réserve interdit aux magistrats visés de réagir (*Prager et Oberschlick c. Autriche*, 26 avril 1995, § 34, série A n° 313). L'expression « autorité du pouvoir judiciaire » reflète notamment l'idée que les tribunaux constituent les organes appropriés pour statuer sur les différends juridiques et se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence quant à une accusation en matière pénale, que le public les considère comme tels et que leur aptitude à s'acquitter de cette tâche lui inspire du respect et de la confiance (*Worm c. Autriche*, 29 août 1997, § 40, *Recueil* 1997-V). Il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer non seulement au justiciable, mais aussi à l'opinion publique (*Koudechkina c. Russie*, n° 29492/05, § 86, 26 février 2009 ; voir également, *mutatis mutandis*, *Fey c. Autriche*, 24 février 1993, § 30, série A n° 255-A). En particulier, on est en droit d'attendre des fonctionnaires de l'ordre judiciaire qu'ils usent de leur liberté d'expression avec retenue chaque fois que l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont susceptibles d'être mises en cause (*Wille*, précité, § 64).

72. La Cour rappelle avoir pour tâche, non pas de se substituer aux juridictions nationales, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions que celles-ci ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Pour cela, elle doit considérer l'« ingérence » litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « fondée sur un besoin social impérieux » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (*Laranjeira Marques da Silva c. Portugal*, n° 16983/06, § 49, 19 janvier 2010).

73. Par ailleurs, la nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence (*Ceylan c. Turquie* [GC], n° 23556/94, § 37, CEDH 1999-IV ; *Tammer c. Estonie*, n° 41205/98, § 69, CEDH 2001-I ; *Skałka c. Pologne*, n° 43425/98, §§ 41-42, 27 mai 2003 ; *Lešník c. Slovaquie*, n° 35640/97, §§ 63-64, CEDH 2003-IV ; et *Perna c. Italie* [GC], n° 48898/99, § 39, CEDH 2003-V).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

i. Légalité de l'ingérence et poursuite d'un but légitime

74. La Cour relève que la sanction disciplinaire infligée à la requérante constitue une ingérence des autorités publiques dans l'exercice de la liberté d'expression reconnue par l'article 10 de la Convention. Cette ingérence était « prévue par la loi », à savoir par l'article 18 du décret législatif royal n° 511 du 31 mai 1946 (paragraphe 20 ci-dessus). La Cour estime en outre que cette ingérence poursuivait des buts reconnus comme légitimes par la Convention, en l'occurrence la protection de la « réputation ou des droits d'autrui » et la garantie de « l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

ii. Proportionnalité de l'ingérence

75. Quant à la question de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour attache une importance particulière à la fonction occupée par la requérante, à la teneur des propos litigieux et aux circonstances dans lesquelles ceux-ci ont été divulgués.

76. Il y a lieu d'observer que, la requérante ayant été disculpée par rapport à ses critiques concernant le système judiciaire en général (paragraphe 13 ci-dessus), l'objet de la condamnation consiste essentiellement dans ses déclarations à la presse au sujet des agissements prétendus d'un magistrat pour favoriser sa propre fille dans le cadre d'un concours public.

77. La requérante affirme que ses déclarations du 28 mai 2003 ne faisaient référence ni à E.F. ni à d'autres collègues en particulier, et tendaient simplement à commenter un épisode d'actualité déjà connu du public (paragraphe 66 ci-dessus). Cependant, la Cour considère qu'il ne lui appartient pas de trancher la question de savoir si d'autres personnes pouvaient être visées par les propos de la requérante ou si elle entendait véritablement se référer à E.F. A cet égard, la Cour estime que les autorités nationales étaient mieux placées pour répondre à cette question.

78. Or la section disciplinaire, après avoir entendu les arguments de la requérante, a conclu que E.F. était le seul magistrat pouvant correspondre à la description qu'elle avait donnée, et que, par ses déclarations, elle avait corroboré des rumeurs infondées courant dans le milieu judiciaire à propos des irrégularités qui avaient eu lieu lors du dernier concours public d'accès à la magistrature organisé et sur lesquelles des enquêtes judiciaires étaient en cours (paragraphe 13 ci-dessus).

79. A la lumière de la teneur des déclarations litigieuses et compte tenu du contexte général dans lequel elles s'inscrivent, la Cour ne considère pas comme déraisonnable la conclusion des juridictions internes selon laquelle la requérante n'a pas fait preuve de la discrétion requise d'un magistrat. En

effet, par les déclarations incriminées, la requérante a affirmé que la nouvelle de l'intervention d'un membre du jury du concours de recrutement de magistrats en faveur d'un familier d'un autre magistrat était d'une « extrême gravité ». L'intéressée n'a pas ménagé la possibilité d'un doute quant à la véracité de l'information et a ainsi contribué à présenter comme bien fondée à l'opinion publique une rumeur qui s'est ensuite avérée dénuée de fondement.

80. Soulignant que la plus grande discrétion s'impose aux autorités judiciaires, la Cour rappelle que cette discrétion doit les amener à ne pas utiliser la presse, même pour répondre à des provocations. Ainsi le veulent les impératifs supérieurs de la justice et la grandeur de la fonction judiciaire (voir, *mutatis mutandis, Buscemi c. Italie*, n° 29569/95, § 67, CEDH 1999-VI ; *Kayasu*, précité, § 100 ; et *Poyraz c. Turquie*, n° 15966/06, § 69, 7 décembre 2010).

81. De plus, les propos en question relataient des infractions graves qui auraient été commises par un collègue magistrat. Il n'est pas contesté par la requérante que les rumeurs d'agissement illégaux de la part de E.F. n'ont été confirmées par aucun élément objectif. Or, la Cour rappelle l'importance pour les magistrats de bénéficier de la confiance du public pour s'acquitter de leurs fonctions (*Poyraz*, précité, § 77).

82. La Cour rappelle également que dans des affaires comme la présente, qui nécessitent, entre autres, une mise en balance du droit au respect de la vie privée et du droit à la liberté d'expression, l'issue de la requête ne saurait en principe varier selon qu'elle a été portée devant elle, sous l'angle de l'article 8 de la Convention, par la personne faisant l'objet d'affirmations estimées par elle diffamatoires ou, sous l'angle de l'article 10, par l'auteur de ces dernières. En effet, ces droits méritent *a priori* un égal respect (*Hachette Filipacchi Associés (ICI PARIS) c. France*, n° 12268/03, § 41, 23 juillet 2009 ; *Timciuc c. Roumanie* (déc.), n° 28999/03, § 144, 12 octobre 2010 ; et *Mosley c. Royaume-Uni*, n° 48009/08, § 111, 10 mai 2011). Dès lors, la marge d'appréciation devrait en principe être la même dans les deux cas. Si la mise en balance de ces intérêts par les autorités nationales s'est faite dans le respect des critères établis par la jurisprudence de la Cour, il faut des raisons sérieuses pour que celle-ci substitue son avis à celui des juridictions internes (*MGN Limited c. Royaume-Uni*, n° 39401/04, §§ 150 et 155, 18 janvier 2011, et *Palomo Sánchez et autres c. Espagne* [GC], n°s 28955/06, 28957/06, 28959/06). Aux yeux de la Cour, de telles raisons font défaut en l'espèce.

83. Dans ces conditions, la Cour est d'avis que les motifs invoqués par la section disciplinaire pour justifier la sanction étaient à la fois pertinents et suffisants. Par ailleurs, cette sanction était la plus faible de celles prévues par le droit interne, à savoir un avertissement. Elle ne saurait dès lors être regardée comme disproportionnée.

84. La Cour observe également que la présente affaire se distingue de l'affaire *Koudechkina c. Russie* (n° 29492/05, §§ 82-102, 26 février 2009), où elle avait conclu à la violation de l'article 10 de la Convention. En effet, à la différence de la requérante, Mme Koudechkina avait été sanctionnée pour avoir émis, dans le cadre de sa campagne électorale, des critiques générales sur le fonctionnement des tribunaux de Moscou et du système judiciaire. Les faits qu'elle avait imputés à des individus identifiés ou identifiables (en particulier, le président du tribunal de Moscou) relevaient de son expérience directe et avaient été en partie confirmés par certains témoins. De plus, la sanction infligée à Mme Koudechkina avait entraîné pour elle la perte de son poste et de toute possibilité d'exercer la fonction de juge.

85. Dès lors, à la lumière de l'ensemble de l'affaire et compte tenu de l'importance particulière qu'elle attache à la fonction occupée par la requérante, la Cour estime que la mesure litigieuse n'était pas disproportionnée au but poursuivi et que l'ingérence pouvait passer pour « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

86. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

87. La requérante se plaint d'une atteinte à son droit à la défense dans la mesure où elle n'a pas pu se défendre personnellement devant la Cour de cassation. Elle invoque l'article 6 § 3 c) de la Convention, aux termes duquel :

> « Tout accusé a droit notamment à :
>
> c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix (...) ».

88. Enfin, elle allègue que la seule possibilité de se pourvoir devant la Cour de cassation, qui ne dispose pas de la plénitude de juridiction, la prive de son droit à un double degré de juridiction. Elle invoque l'article 2 du Protocole n° 7, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

> « Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation. (...) ».

89. La Cour constate d'emblée que les dispositions de ces articles ne sont pas applicables en l'espèce puisque le litige en cause ne relève aucunement de la matière pénale. Partant, ces griefs sont incompatibles *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à la majorité, irrecevable le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;

2. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable quant au grief tiré de l'article 10 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;

3. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 juillet 2013, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith Greffier	Danutė Jočienė Présidente

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 des juges Sajó et Pinto de Albuquerque.

D.J.
S.H.N.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES SAJO ET PINTO DE ALBUQUERQUE

L'affaire Di Giovanni pose un problème crucial dans un Etat de droit : celui de la liberté d'expression des juges et de ses limites. Nous sommes parvenus à la conclusion que l'Etat défendeur a violé l'article 10 de la Convention.

Les juridictions nationales ont estimé que les déclarations de la requérante rapportées le 28 mai 2003 par le quotidien *Libero* s'analysaient en une violation du devoir de réserve qui incombe à tout magistrat. Elles lui ont notamment reproché d'avoir exprimé l'avis que la nouvelle selon laquelle un membre du jury de recrutement de magistrats était intervenu en faveur d'un familier d'un autre magistrat était d'une « extrême gravité ». Il est vrai que la requérante n'a pas émis de réserves quant à la véracité de l'information et qu'elle a ainsi contribué à présenter à l'opinion publique comme véridique une rumeur qui s'est ensuite avérée dénuée de fondement.

Cependant, on ne saurait ignorer la circonstance qu'elle n'a pas cité nommément le magistrat en cause et que, quinze jours après la publication de ses premières déclarations, elle a donné une deuxième interview dans laquelle elle a dit regretter que ses affirmations aient pu « heurter la sensibilité de certains collègues » et elle a reconnu ne pas s'être « exprimée clairement ». Elle a alors précisé que ses déclarations visaient uniquement à mettre en exergue un possible chevauchement d'intérêts entre l'Association nationale des magistrats (ANM) et le CSM, et donc « l'existence possible de centres de pouvoir reconnaissables et désignables » risquant de porter atteinte à l'autonomie et à l'indépendance de la magistrature. Dans cette mesure, ses déclarations portaient sur des questions d'intérêt public.

De même, il faut souligner que les propos tenus par la requérante dans sa première interview n'ont pas donné lieu à l'ouverture d'une procédure pénale. Si aucune responsabilité pénale pour diffamation ne pouvait découler de ces déclarations, il ne semble pas raisonnable que des sanctions disciplinaires aient pu être prises, et ce pour deux raisons. D'une part, le juge supposément visé par les déclarations de la requérante n'a pas engagé d'action civile ni introduit de plainte pénale ou disciplinaire. D'autre part, la poursuite pénale pour diffamation était de toute façon vouée à l'échec dès lors que la requérante n'avait cité aucun nom dans la première interview.

A nos yeux, par ses deuxièmes déclarations, la requérante a, pour l'essentiel, précisé qu'elle ne visait aucun comportement individuel et ne formulait aucune accusation directe d'agissements illégaux contre un ou plusieurs de ses collègues. En outre, cette deuxième interview a été publiée

quinze jours après la première, dans le même journal et avec la même visibilité. La demande d'ouverture d'une procédure disciplinaire pouvait être interprétée en ce sens que, si l'interview avait effectivement été donnée dans les termes relatés par le quotidien *Libero*, une responsabilité disciplinaire de la requérante était envisageable.

Pour rechercher si le besoin d'une éventuelle restriction « était présent en l'occurrence, il faut déterminer si le requérant a joui de garanties procédurales adéquates ». Ces garanties concernent non seulement la phase administrative, mais aussi celle, ultérieure, du contrôle juridictionnel de la procédure administrative, et en particulier l'efficacité de ce contrôle[1].

La section disciplinaire du CSM n'a pas dûment tenu compte de cette considération. Or, quatre des six membres de cette section avaient signé la note sollicitant l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante (*richiesta di apertura pratica*)[2]. De surcroît, le juge rapporteur de la décision rendue par la section le 10 juin 2005 faisait lui-même partie des juges signataires de la note en question. Par ailleurs, cette note avait été signée, dans un ordre dispersé, par quinze membres du CSM, soit une majorité, ce qui démontre qu'il s'agissait d'une réaction du CSM en tant que corps et non pas seulement d'une démarche individuelle de quelques-uns de ses membres. Nous attachons également de l'importance à la circonstance que la Cour de cassation a rejeté le pourvoi de la requérante sans se prononcer sur cette question, pourtant évoquée par l'intéressée dans le cadre de son exception d'inconstitutionnalité.

A cet égard, il convient de noter que la Cour de cassation n'a pas examiné les arguments développés dans le mémoire complémentaire de la requérante, et ce en raison de l'absence de signature d'un avocat habilité à plaider devant elle. Ainsi, la haute juridiction semble ne pas avoir tenu compte du fait que la requérante était une magistrate expérimentée, présidente du tribunal d'application des peines de Naples, et donc capable de développer des arguments techniques pour sa défense. Nous observons dès lors que les instances nationales ne se sont pas montrées disponibles pour entendre et prendre en considération les arguments techniques de la partie défenderesse dans une procédure disciplinaire[3]. Ce manquement est d'autant plus inacceptable que, selon le droit en vigueur à l'époque, la

---

[1] *Lombardi Vallauri* (n° 39128/05, § 46, 20 octobre 2009), *Saygılı et Seyman c. Turquie* (n° 51041/99, §§ 24-25, 27 juin 2006), *Nur Radyo Ve Televizyon Yayinciligi A.Ş. c. Turquie (n° 2)* (n° 42284/05, § 49, 12 octobre 2010), *Steel et Morris c. Royaume-Uni* (n° 68416/01, § 95, CEDH 2005-II), *Kudeshkina c. Russie* (n° 29492/05, §§ 83 et 97, 26 février 2009) et *Mentes c. Turquie (n° 2)* (n° 33347/04, § 50, 25 janvier 2011).
[2] *Gubler c. France*, n° 69742/01, §§ 28 et 29, 27 juillet 2006.
[3] *Olujic c. Croatie*, n° 22330/05, § 78, 25 février 2009.

requérante avait le droit tant de se défendre elle-même que de désigner un défenseur de son choix, comme l'a reconnu la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 497 du 13 novembre 2000.

En effet, la Cour de cassation n'a pas même contrôlé la réalité des faits reprochés à la requérante, et notamment de l'accusation, qu'elle a toujours rejetée, selon laquelle elle visait dans sa première interview le magistrat Ettore Ferrara. A ce point soulevé par l'intéressée dans son recours, la haute juridiction a répondu qu'il s'agissait d'une question de fait qui, en tant que telle, était déjà tranchée définitivement par l'organe *a quo* [1].

Nous rappelons que la Charte européenne sur le statut des juges prévoit que les décisions prononçant une sanction doivent être prises par une autorité exécutive, une juridiction ou une instance composée au moins pour moitié de juges élus et consacre clairement le droit de recours (dans la version anglaise, « *appeal* ») devant une instance supérieure à caractère juridictionnel contre pareilles décisions (« [l]a décision d'une autorité exécutive, d'une juridiction ou d'une instance visée au présent point prononçant une sanction est susceptible d'un recours devant une instance supérieure à caractère juridictionnel », paragraphe 5.1 de la Charte). Ce recours porte sur les faits comme sur le droit, sur la qualification juridique des faits comme sur la détermination et la mesure de la sanction.

La même garantie est prévue dans la *recommandation n° R (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges*, au point 3 du principe VI : « Lorsque les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 du présent article doivent être prises, les Etats devraient étudier la possibilité de constituer, conformément à une loi, un organe compétent spécial chargé d'appliquer les sanctions et mesures disciplinaires, lorsqu'elles ne sont pas examinées par un tribunal, et dont les décisions devraient être contrôlées par un organe judiciaire supérieur, ou qui serait lui-même un organe judiciaire supérieur. La loi devrait prévoir des procédures appropriées pour que le juge mis en cause bénéficie au moins de toutes les garanties d'une procédure équitable prévues par la Convention, par exemple de la possibilité de faire entendre ses arguments dans un délai raisonnable et d'avoir le droit de répondre à toute accusation portée contre lui. »

Cette garantie figure aussi dans le *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : l'indépendance des juges* de la Commission de Venise, où la Commission dit ceci : « Concernant les procédures disciplinaires, la Commission, dans son rapport sur les nominations judiciaires, se dit favorable à ce que ces procédures relèvent de la

[1] Arrêt de la Cour de Cassation, page 10 : *insindacabilmente accertata dalla sezione disciplinare*.

compétence de conseils de la magistrature ou de juridictions disciplinaires. En outre, la Commission a toujours soutenu qu'il devait être possible de faire appel des décisions des instances disciplinaires. »[1]

Enfin, au paragraphe 72 de son *Avis nº 3 à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité*, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) s'exprime ainsi : « Le CCJE est d'avis que dans chaque pays les procédures disciplinaires devraient prévoir la possibilité d'un appel de la décision prononcée par le premier organe disciplinaire (qu'il soit lui-même une autorité, un tribunal ou une cour) devant une cour. »

De surcroît, il faut rappeler que le CSM et la Cour de cassation ont sanctionné la requérante sur la base d'une disposition légale très critiquable qui était d'une grande imprécision quant à la répression des fautes disciplinaires, à savoir l'ancien article 18 du *Regio Decreto Legislativo* nº 511 du 31 mai 1946[2], qui a été entretemps remplacé, dans le cadre de la réforme introduite par le *Decreto Legislativo* nº 109 du 23 février 2006, par d'autres dispositions – les articles 2, 3 et 4 dudit *Decreto Legislativo* – visant à décrire de manière exhaustive les conduites illicites.

A notre avis, le contrôle juridictionnel de l'application de la mesure litigieuse n'a donc pas été adéquat en l'espèce[3]. Dans un certain sens, la procédure elle-même est devenue la source de la restriction illégitime des droits de la défense et de la liberté d'expression de la requérante. Il aurait fallu que la Cour de cassation adopte la louable approche « maximaliste » de la Cour constitutionnelle, selon laquelle « en ce qui concerne les magistrats, l'exigence d'une application maximale des garanties de la défense doit être, si possible, encore plus stricte, car au nombre des acquis propres à leur statut professionnel se trouve aussi l'indépendance »[4].

Enfin, nous ne pouvons pas accepter les limites catégoriques auxquelles la chambre soumet la liberté d'expression des juges, lesquels, selon elle, ne devraient pas utiliser la presse, même pour répondre à des provocations (paragraphe 80). Cette restriction absolue ne tient pas compte du fait que divers cas de figures peuvent justifier une intervention publique du juge. Si

---

[1] CDL-AD(2010)004, § 43.

[2] La réponse du CSM du 15 février 2010 évoque une *totale atipicità delle fattispecie di rilievo disciplinare*.

[3] Voir, *mutatis mutandis*, *Pellegrini c. Italie* (nº 30882/96, CEDH 2001-VIII) et *Lombardi Vallauri* (précité, § 71).

[4] Voir l'arrêt nº 497/2000 de la Cour Constitutionnelle: *con riferimento ai magistrati l'esigenza di una massima espansione delle garanzie difensive si fa, se possibile, ancora più stringente, poiché nel patrimonio di beni compresi nel loro status professionale vi è anche quello dell'indipendenza*.

les impératifs supérieurs de la justice imposent au juge discrétion et réserve, ils ne commandent certainement pas qu'il reste muet lorsqu'il fait l'objet d'attaques publiques. Comme tout autre professionnel, le juge a le droit de se défendre quand son honneur et sa réputation professionnelle sont mis à mal et, si l'attaque est faite sur la place publique, la défense peut assurément avoir lieu aussi sur la place publique.

Les autorités nationales ont méconnu les exigences procédurales de l'article 10. Elles n'ont ainsi pas tenu compte de ces considérations, et les motifs qu'elles ont invoqués pour justifier l'ingérence apparaissent donc inévitablement insuffisants[1]. Dès lors, l'infliction de la sanction disciplinaire litigieuse n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 10 de la Convention.

[1] *Association Ekin c. France*, n° 39288/98, § 5, CEDH 2001-VIII.