



## Atteinte disproportionnée à la liberté d'expression d'une juge, sanctionnée pour avoir communiqué prématurément les motifs de son opinion dissidente

Dans son arrêt de chambre<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Manole c. République de Moldova](#) (requête n° 26360/19), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

**Violation de l'article 10 (liberté d'expression)** de la Convention européenne des droits de l'homme

L'affaire concerne la révocation de la requérante de ses fonctions de juge pour avoir communiqué à la presse les raisons de son opinion dissidente, déjà connue, avant la publication du texte intégral de la décision prise par la cour d'appel dans une affaire où elle avait siégé.

La Cour précise que le devoir de réserve d'un juge lui impose de ne pas dévoiler les motifs d'une décision avant que ceux-ci ne soient accessibles au public. Toutefois, elle rappelle que les garanties procédurales ainsi que la nature et la lourdeur de la sanction infligée sont également des critères à examiner lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention.

En ce qui concerne les garanties procédurales, la Cour exprime ses réserves quant au choix dont disposait le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) du type de procédure administrative à engager contre la requérante. Elle note aussi que la Cour suprême de justice n'a pas répondu au moyen de recours de la requérante relatif au non-respect des dispositions légales de la loi n° 947/1996 sur le CSM, loi qui - pour envisager une sanction administrative pour une telle interdiction de communiquer - renvoyait à la procédure disciplinaire contenant des garde-fous de nature procédurale.

En ce qui concerne la sanction, la Cour observe que la révocation de la requérante était la seule sanction qui pouvait lui être appliquée à l'époque des faits. C'était une très lourde sanction qui mettait fin définitivement à la carrière de l'intéressée après avoir passé 18 ans à exercer cette fonction et obtenu de bons résultats. Elle relève aussi qu'à la date où la Cour suprême a examiné le recours de la requérante, la loi n° 544/1995 (sur le statut des juges) sur la base de laquelle la requérante a été sanctionnée venait d'être modifiée, de sorte que les interdictions imposées aux juges de communiquer des informations n'y étaient même plus sanctionnées sur cette base légale. En parallèle, la loi n° 178/2014 (sur la responsabilité disciplinaire des juges), que la requérante estimait devoir s'appliquer dans son affaire, offrait une échelle de sanctions en cas de commission de telles interdictions. Aux yeux de la Cour, ces modifications législatives illustrent que le législateur a estimé dès cette époque-là que les interdictions imposées aux juges en matière de communication devaient être examinées au regard de l'ensemble de l'échelle des sanctions disponibles en matière de responsabilité disciplinaire des juges. Par conséquent, elle estime que les autorités internes ne peuvent être considérées comme ayant appliqué les normes pertinentes issues de la jurisprudence de la Cour concernant l'article 10 de la Convention et que, en tout état de cause, la sanction infligée à la requérante n'apparaît pas nécessaire dans une société démocratique.

1 Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

## Principaux faits

La requérante, Domnica Manole, est une ressortissante moldave et roumaine née en 1961. À l'époque des faits, elle était juge à la cour d'appel de Chişinău.

En juin 2017, la cour d'appel de Chişinău siégeant en formation de trois juges – dont faisait partie la requérante – rejeta la demande de réouverture du délai d'appel formulée par le *Jurnal de Chişinău* dans une affaire de diffamation opposant celui-ci au président du Parlement de Moldova. Dans cette affaire, le journal avait été condamné à diffuser un démenti sur la chaîne *Jurnal TV* appartenant au même trust média. La requérante fit une opinion dissidente. Le dispositif, y compris l'existence de l'opinion en question, fut lu en audience publique, et l'information à cet égard fut publiée sur le site Internet du ministère de la justice où le dossier apparaissait comme étant « en cours d'examen ».

Avant la publication du texte intégral de la décision de la cour d'appel, un journaliste de la chaîne *Jurnal TV* prit contact avec la requérante qui lui envoya un message écrit sur son téléphone portable en expliquant brièvement les motifs de son opinion. Le même jour, *Jurnal TV* publia un article qui faisait état de l'échange avec la requérante et reproduisit les motifs de l'opinion dissidente qu'elle avait partagés.

Par la suite, un juge inspecteur transmet au CSM une « note informative sur les informations diffusées par les médias » au sujet de l'affaire et de la communication par la requérante du contenu de son opinion dissidente. Estimant que la conduite de la requérante était contraire à la loi sur le statut des juges, le CSM demanda au président de la République de Moldova de relever la requérante de ses fonctions de juge. Le Président de la République fit droit à cette demande en juillet 2017. L'intéressée introduisit un recours devant la Cour suprême qui le rejeta pour défaut de fondement en novembre 2018.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant en particulier l'article 10 (liberté d'expression), la requérante estime que sa révocation a porté une atteinte illégitime et disproportionnée à son droit de communiquer des informations au sujet d'une question d'intérêt général.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 14 mai 2019.

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

Arnfinn Bårdsen (Norvège), *président*,  
Jovan Ilievski (Macédoine du Nord),  
Egidijus Kūris (Lituanie),  
Pauliine Koskelo (Finlande),  
Lorraine Schembri Orland (Malte),  
Frédéric Krenc (Belgique),  
Davor Derenčinović (Croatie),

ainsi que de Hasan Bakırcı, *greffier de section*.

## Décision de la Cour

### Article 10

La Cour relève que, telle que maintenue par la Cour suprême dans sa décision du 19 novembre 2018, la révocation de la requérante ne sanctionnait que le fait d'avoir communiqué à la chaîne *Journal TV* le résumé des motifs de son opinion dissidente. Elle considère qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par la requérante d'un droit qui apparaît comme protégé par l'article 10 de la Convention.

Nul ne conteste que l'ingérence avait une base légale (à savoir les articles 8 et 25 de la loi n° 544/1995) ni qu'elle était accessible. Concernant sa prévisibilité, la requérante considère que la loi n° 178/2014 – prévoyant des garde-fous en matière disciplinaire – aurait dû lui être appliquée comme pour toute transgression des règles et interdictions commise par les juges.

À l'époque des faits, tant la loi n° 544/1995 (appliquée en l'espèce) que la loi n° 178/2014 (invoquée par la requérante) prévoyaient que la révocation était la seule sanction applicable aux juges qui auraient méconnu les interdictions qui leur étaient imposées en matière de communication.

La Cour note que le CSM jouit d'une marge de manœuvre étendue quant au choix de la procédure administrative à engager contre un juge soupçonné d'avoir méconnu ces dispositions.

Elle tiendra compte lors de l'examen de la proportionnalité de ses réserves quant à l'étendue du pouvoir du CSM de choisir la procédure, et implicitement ses garanties et garde-fous, pour sanctionner un même comportement d'un juge. Partant, elle est prête à considérer que l'ingérence litigieuse, sanctionnée par le biais de la loi n° 544/1995, était prévue par la loi, et qu'elle poursuivait au moins un des buts reconnus comme légitimes par la Convention, en l'occurrence la garantie de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire.

En ce qui concerne la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique, la Cour observe qu'à l'époque des faits la requérante, de par sa fonction de juge, était par principe tenue à un devoir de réserve. Elle note aussi que l'existence de son opinion dissidente était connue depuis le prononcé en audience publique, le 8 juin 2017, de la décision de la cour d'appel de Chişinău ayant rejeté la demande de réouverture du délai d'appel formulée par le *Jurnal de Chişinău* dans une affaire médiatique de diffamation l'opposant au président du Parlement de Moldova. On pouvait donc déduire, dès la date du prononcé, la position de la requérante au sujet de la tardiveté de l'appel en cause. Néanmoins, la Cour note que l'intéressée a choisi d'aller plus loin et de répondre à la question spécifique du journaliste en résumant en quelques mots les motifs de son opinion dissidente.

S'agissant de la communication d'informations, la Cour rappelle qu'en principe la plus grande discrétion s'impose aux autorités judiciaires lorsqu'elles sont appelées à juger, afin de garantir leur image de juridictions impartiales. Cette discrétion doit les amener à ne pas avoir recours à la presse, même pour répondre à des provocations.

Tout en considérant qu'il s'agissait en l'espèce d'une affaire d'intérêt général au sujet de laquelle l'intérêt des médias à diffuser l'information diminuait fortement avec le temps, et que la requérante a limité la teneur de l'information partagée, la Cour juge pertinentes les raisons avancées par la Cour suprême pour appliquer une sanction à ce type de comportement. À ce titre, elle considère que le devoir de réserve d'un juge lui impose de ne pas dévoiler les motifs d'une décision avant que ceux-ci ne soient accessibles au public.

Toutefois, elle rappelle que les garanties procédurales ainsi que la nature et la lourdeur de la sanction infligée sont également des critères à examiner lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression garantie par l'article 10.

En ce qui concerne les garanties procédurales, la Cour observe qu'à la différence de la loi n° 544/1995 qui fut appliquée en l'espèce, la procédure disciplinaire de la loi n° 178/2014 prévoyait des garde-fous pour contrôler le large pouvoir du CSM en la matière. Elle constate aussi que la Cour suprême s'est limitée en l'espèce à examiner le moyen soulevé par la requérante exclusivement au regard de la compétence du CSM découlant de la loi n° 544/1995, sans répondre à la question relative au non-respect par le CSM de la procédure prévue par la loi n° 947/1996 qui renvoyait à la procédure disciplinaire en cas de méconnaissance par un juge des interdictions en matière de communication.

S'agissant de la sanction infligée, la Cour observe que la révocation de la requérante était la seule sanction qui pouvait lui être appliquée à l'époque des faits. C'était une très lourde sanction qui

mettait fin définitivement à la carrière de l'intéressée après avoir passé 18 ans à exercer cette fonction et obtenu de bons résultats. En outre, cette sanction ne faisait pas suite à d'autres mesures prises à son égard auparavant. Or, les textes et les avis internationaux pertinents ainsi que le droit et la pratique des États membres du Conseil de l'Europe prévoient que l'examen de la proportionnalité doit porter aussi sur la gravité de la sanction choisie parmi une échelle des sanctions disponibles par rapport à la teneur et au contexte des propos litigieux. En l'espèce, un tel examen n'a pas été effectué et le Gouvernement n'a pas soutenu que des circonstances exceptionnelles justifiaient une seule sanction, d'une telle gravité.

Enfin, à la date où la Cour suprême a examiné le recours formé par la requérante, la loi n° 544/1995 sur la base de laquelle la requérante a été sanctionnée venait d'être modifiée, de sorte que les interdictions imposées aux juges de communiquer des informations n'y étaient même plus sanctionnées sur cette base légale. En parallèle, la loi n° 178/2014 – que la requérante estimait devoir s'appliquer dans son affaire – offrait une échelle de sanctions en cas de commission de telles interdictions. S'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si la Cour suprême aurait pu tirer des conséquences de ces récentes modifications dans la procédure en cause portant sur des faits antérieurs, il n'en reste pas moins que ces modifications législatives illustrent aux yeux de la Cour que le législateur a estimé dès cette époque-là que les interdictions imposées aux juges en matière de communication devaient être examinées au regard de l'ensemble de l'échelle des sanctions disponibles en matière de responsabilité disciplinaire des juges.

Par conséquent, la Cour estime que les autorités internes ne peuvent être considérées comme ayant appliqué les normes pertinentes issues de la jurisprudence de la Cour concernant l'article 10 de la Convention et que, en tout état de cause, la sanction infligée à la requérante n'apparaît pas nécessaire dans une société démocratique. **Il y a donc eu violation de l'article 10 de la Convention.**

### Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la République de Moldova doit verser à la requérante 4 500 euros (EUR) pour dommage moral, et 5 000 EUR pour frais et dépens.

*L'arrêt n'existe qu'en français.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

### Contacts pour la presse

[echrpess@echr.coe.int](mailto:echrpess@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

**Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.**

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

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

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

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

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

**La Cour européenne des droits de l'homme** a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.