



La Roumanie a violé les droits de la procureure principale de la direction anticorruption en révoquant celle-ci avant la fin de son mandat

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire **Kövesi c. Roumanie** (requête n° 3594/19), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention européenne des droits de l'homme, et

Violation de l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne.

L'affaire concernait la décision par laquelle la requérante avait été révoquée de sa fonction de procureure principale de la Direction nationale anticorruption avant la fin de son second mandat à la suite de critiques qu'elle avait formulées contre les réformes législatives en matière de corruption. La requérante soutenait en outre qu'elle n'avait pas pu contester cette décision devant un tribunal.

La Cour a jugé en particulier que la requérante n'avait eu aucun moyen d'attaquer en justice sa révocation puisqu'une telle procédure n'aurait permis d'examiner que sur la forme le décret présidentiel de révocation et non ses prétentions au fond, selon lesquelles elle avait été révoquée à tort parce qu'elle avait critiqué la réforme législative en matière de corruption.

La Cour a également jugé que le droit à la liberté d'expression de la requérante avait été violé au motif qu'elle avait été révoquée à cause de ces critiques qu'elle avait faites dans l'exercice de ses fonctions au sujet d'une question d'intérêt public. L'une de ses tâches en sa qualité de procureure principale anticorruption était d'exprimer son opinion sur les réformes législatives susceptibles d'avoir des conséquences sur la magistrature et sur l'indépendance de celle-ci, ainsi que sur la lutte contre la corruption.

Il était apparu que la révocation prématurée de la requérante était contraire au but même du maintien de l'indépendance judiciaire et avait dû avoir un effet dissuasif sur elle et sur les autres procureurs et juges pour ce qui est de leur participation aux débats publics sur les réformes législatives touchant la magistrature et l'indépendance judiciaire.

Principaux faits

La requérante, Laura-Codruța Kövesi, est une ressortissante roumaine née en 1973 et habitant à Bucarest.

M^{me} Kövesi fut nommée procureure principale au sein de la Direction nationale anticorruption (Direcția Națională Anticorupție, « la DNA ») en mai 2013 d'abord pour une durée de trois ans. Après avoir fait l'objet d'appréciations positives de la part du ministère de la Justice et de la section pour les procureurs du Conseil supérieur de la magistrature (« le CSM »), le président roumain la reconduisit dans ses fonctions, de mai 2016 à mai 2019.

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>.

Les élections législatives conduites en décembre 2016 furent à l'origine de la formation d'un nouveau gouvernement, lequel proposa plusieurs réformes législatives en matière judiciaire, notamment la dépénalisation de l'abus de fonction commis dans l'approbation ou l'adoption d'une loi. Les mesures législatives, prises en 2017, donnèrent lieu à des manifestations et à l'expression au niveau international de préoccupations ainsi qu'à l'ouverture par la DNA d'une enquête sur la manière dont certaines dispositions législatives avaient été adoptées.

En février 2018, se référant notamment à trois décisions que la Cour constitutionnelle avait rendues concernant l'activité de la DNA et aux déclarations publiques que la requérante avait faites, le ministre de la Justice proposa de révoquer celle-ci de ses fonctions. La section pour les procureurs du CSM, à la majorité, refusa d'approuver cette révocation, repoussant dans une large mesure les griefs que le ministre avait formulés contre la requérante et concluant que rien ne prouvait que la gestion de cette dernière eût été mauvaise. En avril 2018, le président roumain refusa quant à lui de signer le décret de révocation, ce qui conduisit le Premier ministre à saisir la Cour constitutionnelle.

En mai 2018, la Cour constitutionnelle enjoignit le président de signer le décret, concluant notamment que ni le président ni elle n'étaient habilités à apprécier les raisons pour lesquelles le ministre de la Justice avait fait cette proposition. Elle précisa en outre que les tribunaux administratifs ne pouvaient examiner que la légalité externe de l'acte administratif pris en l'espèce, plus particulièrement la régularité de la procédure mais pas son opportunité.

La révocation de la requérante prit effet en juillet 2018.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention, M^{me} Kövesi estime avoir été privée d'accès à un tribunal pour défendre ses droits en ce qui concerne sa révocation disciplinaire de sa fonction de procureure principale de la DNA. Sur le terrain de l'article 10 (liberté d'expression), elle soutient qu'il a été mis fin à ses fonctions après qu'elle avait publiquement exprimé son opinion, en sa qualité professionnelle, sur des réformes législatives touchant la magistrature. En outre, elle allègue une violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) en combinaison avec les articles 6 § 1 et 10 de la Convention.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 28 décembre 2018.

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

Jon Fridrik **Kjølbro** (Danemark), *président*,
Faris **Vehabović** (Bosnie-Herzégovine),
Iulia Antoanella **Motoc** (Roumanie),
Branko **Lubarda** (Serbie),
Stéphanie **Mourou-Vikström** (Monaco),
Georges **Ravarani** (Luxembourg),
Péter **Paczolay** (Hongrie),

ainsi que d'Andrea **Tamietti**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 6 § 1

La Cour rappelle que, en principe, les litiges entre les fonctionnaires et l'Etat sortent du champ d'application de l'article 6 si les deux conditions exposées dans l'arrêt [Vilho Eskelinen et autres](#) sont réunies : la législation doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal pour régler le litige et l'exclusion doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat.

Aucune exclusion expresse de ce type n'existe en l'espèce, ce que confirme le Gouvernement lorsqu'il soutient que la requérante n'avait pas épuisé les voies de recours internes parce qu'elle n'avait pas saisi le juge administratif.

De plus, aucune exclusion de ce type en l'espèce n'aurait pu reposer sur des motifs objectifs : une absence de contrôle juridictionnel du processus de révocation de la procureure principale de la DNA ne peut servir l'intérêt de l'État, seul un tel contrôle opéré par un organe judiciaire indépendant permettant de protéger les hauts magistrats de l'arbitraire du pouvoir exécutif.

La Cour en conclut que l'article 6 s'appliquait à M^{me} Kövesi sous son volet civil.

Sur le fond, la Cour note que le Gouvernement ne conteste pas l'absence de contrôle juridictionnel en l'espèce. Il soutient plutôt que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes qui lui étaient ouvertes, faute pour elle en particulier d'avoir attaqué le rapport du ministre de la Justice qui exposait les motifs de sa révocation, la décision du CSM ou le décret présidentiel de révocation.

La Cour constate cependant que la Cour constitutionnelle a conclu que le rapport du ministre devait s'analyser en un acte préliminaire dépourvu d'effet en lui-même. De plus, il ressort des pièces produites par le Gouvernement que des organisations non gouvernementales avaient tenté de contester ce rapport devant les tribunaux, mais en vain. Quant à la décision du CSM, la requérante n'avait pas intérêt à l'attaquer car elle lui était favorable.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a constaté qu'un recours devant le juge administratif contre le décret présidentiel ne pouvait donner lieu qu'à un examen du respect des formalités externes dans l'adoption de cet acte, alors que le grief formulé par la requérante appelait un examen du fond et de la légalité interne du décret.

La Cour n'est donc pas convaincue que la requérante ait disposé d'un recours interne qui lui aurait permis effectivement de saisir le juge des griefs qu'elle entendait véritablement soulever, à savoir les raisons pour lesquelles elle avait révoquée de sa fonction de procureure principale de la DNA.

La Cour souligne que toute contestation réelle et sérieuse quant à la légalité d'une atteinte aux droits civils donne à l'intéressé le droit « à ce qu'un tribunal tranch[e] cette question de droit interne ». Les instruments du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne attachent en outre de plus en plus d'importance à l'équité procédurale dans la révocation ou le licenciement des procureurs, et notamment à l'intervention d'une autorité indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

La Cour rejette l'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes formulée par le Gouvernement et conclut que l'État défendeur a vidé de sa substance même le droit de la requérante à un tribunal en raison des limites particulières que la Cour constitutionnelle a fixées à l'examen de cette affaire. Il y a donc eu violation du droit d'accès à un tribunal de M^{me} Kövesi.

Article 10

La Cour constate qu'il existe des éléments indiquant *prima facie* l'existence d'un lien de causalité entre l'exercice par la requérante de son droit à la liberté d'expression et sa révocation. Les autres raisons pour lesquelles, selon le Gouvernement, elle a été démise de ses fonctions ne sont pas convaincantes. Cette révocation s'analyse donc en une ingérence dans l'exercice par la requérante de son droit à la liberté d'expression.

La Cour recherche ensuite si, en révoquant la requérante, le Gouvernement poursuivait un « but légitime » ou répondait à un « besoin social impérieux », conditions à l'établissement d'une justification d'après l'article 10 § 2.

But légitime

La Cour constate que le ministre de la Justice a mis en avant la nécessité de protéger la prééminence du droit comme motif justifiant la révocation de la requérante, une procédure qu'il avait entamée après qu'elle avait critiqué ses propositions législatives et ouvert des poursuites pénales en rapport avec les textes de loi dans l'adoption desquels il était impliqué. Il a aussi allégué que le comportement de la requérante avait suscité une crise en raison de laquelle la situation en Roumanie avait fait l'objet de préoccupations exprimées aux niveaux national, européen et international.

La Cour observe que, au contraire, c'est la révocation de la requérante qui était préoccupante.

De plus, elle estime que rien dans le dossier ne permet d'établir que la mesure dénoncée visait à préserver la prééminence du droit ni à poursuivre un quelconque autre but légitime. Il s'agissait d'une mesure prise en conséquence de l'exercice antérieur par la requérante de son droit à la liberté d'expression. Le Gouvernement ne justifie l'ingérence en question par aucun autre but légitime.

La Cour en conclut que l'ingérence ne poursuivait aucun but légitime.

Si une telle conclusion normalement met fin à son examen des griefs de violation de l'article 10, la Cour décide néanmoins de rechercher si l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique.

Nécessaire dans une société démocratique

La Cour note que la requérante a fait les commentaires en cause en sa qualité professionnelle de procureure principale de la DNA. La requérante a également fait usage de ses prérogatives légales pour ouvrir des enquêtes sur des infractions de corruption dont étaient soupçonnés des membres du Gouvernement en rapport avec des dispositions législatives éminemment contestées et pour informer le public de ces enquêtes. Elle a en outre exprimé son opinion directement dans les médias ou à l'occasion de réunions professionnelles.

La Cour attache une importance particulière au poste qu'occupait la requérante, à savoir directrice du parquet anticorruption, dont les fonctions et obligations incluaient l'expression de son opinion sur les réformes susceptibles d'avoir des conséquences sur la magistrature et sur l'indépendance de celle-ci, ainsi que, plus particulièrement, sur la lutte livrée par son service contre la corruption.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu que les procureurs devraient avoir le droit de participer aux débats publics sur des questions se rapportant au droit, à l'administration de la justice et à la défense et à la protection des droits de l'homme, et qu'ils devraient être en mesure de poursuivre sans entrave les agents publics pour des infractions de corruption.

Par ailleurs, la position que la requérante a adoptée et les déclarations qu'elle a faites, qui s'inscrivaient manifestement dans le cadre d'un débat sur des questions d'intérêt public, appelaient un degré de protection élevé pour ce qui est de l'exercice de sa liberté d'expression et un contrôle strict de toute ingérence de la part de l'État défendeur, qui, quant à lui, ne disposait en la matière que de peu de latitude (« marge d'appréciation étroite »).

La Cour estime que la révocation de la requérante et les motifs qui ont été avancés pour la justifier n'étaient guère conciliables avec l'importance particulière qu'il faut attacher au pouvoir judiciaire, branche indépendante du pouvoir étatique, et au principe de l'indépendance du parquet, qui – selon les instruments internationaux, du Conseil de l'Europe ou autres – est un élément crucial pour la préservation de l'indépendance de la justice. Il apparaît donc que la révocation prématurée de la requérante était contraire au but même du maintien de la préservation de l'indépendance de la justice.

En raison de sa gravité, la mesure a dû avoir un « effet dissuasif » en ce qu'elle a découragé non seulement la requérante mais aussi les autres procureurs et juges de participer aux débats publics

sur les réformes législatives touchant la magistrature et plus généralement sur toutes les questions se rapportant à l'indépendance judiciaire.

Se référant à ses conclusions sur le terrain de l'article 6, la Cour juge que les restrictions à la liberté d'expression de la requérante n'étaient pas accompagnées de garanties effectives et adéquates contre l'arbitraire.

La révocation de la requérante de sa fonction de procureure principale de la DNA ne poursuivait donc aucun des buts légitimes énumérés à l'article 10 § 2 et n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ». Il y a donc eu violation de l'article 10.

Autres articles

Au vu de ses conclusions sur le terrain de l'article 6, la Cour estime qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 13.

Satisfaction équitable (article 41)

La requérante n'ayant formulé aucune demande au titre de la satisfaction équitable, la Cour juge qu'il n'y a lieu de lui accorder aucune somme sous ce chef.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

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

Contacts pour la presse

Les journalistes peuvent continuer à contacter l'unité de la presse via echrpess@echr.coe.int

Patrick Lannin
Tracey Turner-Tretz
Denis Lambert
Inci Ertekin

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