



La condamnation des requérantes, elles-mêmes juges, pour abus de fonctions n'a pas remis en cause la garantie d'indépendance de la justice

Dans son arrêt de **chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire Bădescu et autres c. Roumanie (requêtes n^{os} 22198/18, 48856/18 et 57849/19), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Non-violation de l'article 7 (pas de peine sans loi) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne le défaut de prévisibilité de la loi pénale allégué par les requérantes, juges de profession, condamnées du chef d'abus de fonctions.

A l'instar des juridictions nationales, la Cour note que le comportement qui était reproché aux requérantes n'était pas le prononcé d'une décision de justice, mais le fait d'avoir adopté un certain comportement antérieur à l'élaboration de cette décision et d'avoir ensuite sciemment construit un raisonnement juridique contraire à la loi dans le but de rendre une solution préconçue, causant ainsi un préjudice. Les autorités nationales ont ainsi retenu que les requérantes avaient altéré les faits afin de rendre possible l'application du principe *ne bis in idem* dans une affaire dont elles avaient été saisies.

À cet égard, la Cour accorde de l'importance à l'analyse de la Haute Cour de cassation et de justice selon laquelle l'objectif de l'enquête pénale était non pas d'examiner la légalité et le bien-fondé de la décision de justice rendue à l'issue d'un processus de jugement – ce rôle appartenant de manière exclusive aux organes de contrôle compétents prévus par la loi – mais d'identifier, au-delà de la décision, un comportement contraire aux devoirs relevant de la fonction et correspondant à l'élément matériel de l'infraction, pareil comportement pouvant, parfois, exercer une influence sur la solution à retenir. Ainsi, les juridictions internes ont distingué le fait qui engageait la responsabilité pénale des requérantes, du prononcé d'une décision de bonne foi.

Principaux faits

Les requérantes, M^{mes} Liliana Bădescu (première requérante), Dumitrița Piciarcă (deuxième requérante) et Veronica Cîrstoiu (troisième requérante), sont trois ressortissantes roumaines, nées en 1957, en 1955 et en 1957 et résident à Bucarest. Elles exerçaient les fonctions de juge à la chambre pénale de la cour d'appel de Bucarest (« la cour d'appel »).

Le 4 avril 2011, la cour d'appel condamna S.D. par un arrêt définitif à une peine de sept ans de prison pour différentes infractions économiques. S.D. forma deux contestations en annulation – voie de recours extraordinaire – devant la cour d'appel. Les contestations en annulation étaient jugées par une formation de jugement de trois juges. Ces deux contestations n'ayant pas abouti, S.D. forma une troisième contestation. L'affaire fut attribuée de manière aléatoire à une formation de jugement composée des trois requérantes.

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>.

Par un arrêt définitif du 22 février 2012, la cour d'appel, composée des trois requérantes, accueillit la troisième contestation en annulation et annula la condamnation pénale de S.D. La cour d'appel releva que S.D. avait été auparavant poursuivi pénalement pour des faits qui se rapportaient partiellement à ceux pour lesquels il avait été condamné par l'arrêt définitif du 4 avril 2011. Elle constata que ladite enquête pénale s'était soldée par un non-lieu, confirmé par la cour d'appel de Craiova, et conclut qu'en l'espèce, le principe *ne bis in idem* avait été méconnu dans la mesure où S.D. avait fait l'objet de doubles poursuites.

En 2013, une enquête pénale fut diligentée du chef de plusieurs infractions liées à la corruption contre la troisième requérante et d'autres personnes. Par un arrêt du 26 mars 2016, confirmé par un arrêt définitif de la Haute Cour de cassation et de justice (« la Haute Cour »), la cour d'appel de Constanța condamna la troisième requérante à sept ans de prison ferme pour, entre autres, corruption passive. Il fut retenu à sa charge le fait d'avoir reçu en février 2012, à titre de pot-de-vin, une somme d'argent afin de rendre, avec les deux autres requérantes, une décision faisant droit à la contestation en annulation formée par S.D.

Entre temps, le 27 avril 2012, à la suite de plusieurs articles de presse concernant l'annulation de la condamnation pénale de S.D., une enquête disciplinaire fut ouverte contre les requérantes. L'inspection judiciaire demanda l'application d'une sanction disciplinaire à l'égard des intéressées.

Par une décision du 4 décembre 2012, rendue à la majorité, le Conseil supérieur de la magistrature rejeta la proposition de l'inspection judiciaire, estimant que les faits reprochés aux requérantes n'étaient pas constitutifs d'une faute disciplinaire.

Le 28 février 2012, la Direction nationale anti-corruption (DNA) ouvrit d'office une enquête pénale contre les trois requérantes et, le 3 avril 2012, engagea des poursuites pénales contre elles pour abus de fonctions aggravé et pour avoir avantagé l'auteur présumé d'une infraction.

Par une décision du 7 août 2012, la DNA ordonna l'arrêt des poursuites pénales à l'égard des trois requérantes. Elle considéra que les éléments constitutifs des infractions étaient bien réunis en l'espèce, mais estima toutefois qu'en application de l'article 2 de la loi n° 303/2004, selon lequel les juges étaient indépendants et inamovibles et toute institution se devait de respecter leur indépendance, les juges ne pouvaient être tenus pénalement responsables de faits relevant des infractions d'abus de fonctions et de négligence dans l'exercice des fonctions pour les décisions rendues par eux en cette qualité. La DNA considéra qu'il y avait un doute quant au cadre légal qui régissait la responsabilité pénale des juges pour des infractions liées à leurs fonctions concernant des mesures ordonnées dans des décisions de justice.

Les requérantes saisirent la cour d'appel d'une plainte contre cette décision. Elles dénonçaient le fait d'avoir été poursuivies pénalement à raison de la solution qu'elles avaient retenue dans l'arrêt du 22 février 2012. Par un arrêt définitif du 1^{er} octobre 2012, la cour d'appel rejeta la plainte des requérantes.

Par une ordonnance du 29 janvier 2014, le procureur en chef de la DNA infirma, d'office, la décision de la DNA du 7 août 2012, ordonnant la réouverture des poursuites pénales contre les trois requérantes.

Par un réquisitoire du 15 avril 2014, la DNA renvoya les trois requérantes en jugement devant la cour d'appel pour abus de fonctions, pour avoir avantagé l'auteur présumé d'une infraction et pour faux. Ledit parquet reprochait aux requérantes d'avoir méconnu leurs obligations légales et d'avoir rendu une décision mal-fondée en raison d'un élément extérieur ayant influencé leur décision, à savoir le pot-de-vin reçu de S.D. par la troisième requérante.

Par un arrêt du 19 mai 2016, la cour d'appel relaxa la première et la deuxième requérante de tous les chefs d'accusation. Par le même arrêt du 19 mai 2016, la cour d'appel disjoignit en outre la partie de la procédure relative à la troisième requérante, au motif que la procédure pénale menée à son

encontre du chef de corruption passive en lien avec le prononcé de l'arrêt du 22 février 2012 était pendante devant la Haute Cour.

Tant le parquet que la deuxième ainsi que la troisième requérante interjetèrent appel auprès de la Haute Cour. Le parquet contestait l'acquiescement des deux requérantes, considérant que leur culpabilité était prouvée.

Par un arrêt définitif du 14 juin 2017, la Haute Cour condamna chacune des première et deuxième requérantes à une peine de quatre ans de prison ferme pour abus de fonctions.

Le 19 janvier 2018, la première et la deuxième requérante saisirent la Haute Cour d'un recours en cassation contre l'arrêt définitif du 14 juin 2017.

Par un arrêt définitif du 7 novembre 2019, la Haute Cour rejeta le recours en cassation pour défaut de fondement. Elle rappela que l'indépendance des juges n'était pas absolue et qu'elle allait de pair avec le principe de la responsabilité des magistrats, le principe de légalité de tout acte de justice et celui de l'égalité dans les droits des citoyens. Elle estima en outre que les juges qui, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, avaient accompli en violation de la loi, intentionnellement ou de mauvaise foi, un acte relevant de leur fonction et causé ainsi un dommage ou une atteinte aux droits légitimes d'une personne physique ou morale, pouvaient voir leur responsabilité pénale engagée au titre du délit d'abus de fonctions. Elle expliqua que la responsabilité pénale du chef d'abus de fonctions entre en jeu non pas lorsque les faits reprochés au juge sont de simples erreurs, consistant en une évaluation incorrecte des preuves et/ou une interprétation et application erronées de la loi effectuées de manière purement aléatoire et non intentionnelle – situations qui peuvent être corrigées par la voie du contrôle judiciaire – mais lorsque la commission des faits en question, qui aboutissent à une solution illégale, résulte d'une attitude consciente et voulue qui relève de la notion de mauvaise foi.

Par un arrêt du 10 mai 2018, confirmé par un arrêt définitif de la Haute Cour du 27 mars 2019, la cour d'appel condamna la troisième requérante du chef d'abus de fonctions.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 7 (pas de peine sans loi), les requérantes estiment que le texte de loi régissant l'abus de fonctions manque de clarté et de prévisibilité. Elles allèguent qu'elles ne pouvaient pas prévoir que le prononcé d'une décision de justice par un juge dans l'exercice de ses fonctions pouvait constituer l'élément matériel de l'infraction.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 7 mai 2018, 15 octobre 2018 et 1^{er} novembre 2019.

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

Lado **Chanturia** (Géorgie), *président*,
Jolien **Schukking** (Pays-Bas),
Faris **Vehabović** (Bosnie-Herzégovine),
Ana Maria **Guerra Martins** (Portugal),
Anne Louise **Bormann** (Danemark),
András **Jakab** (Autriche), et
Ioan Florin **Streteanu** (Roumanie), *juge ad hoc*,

ainsi que de Simeon **Petrovski**, *greffier adjoint de section*.

Décision de la Cour

Article 7

Après avoir jugé opportun d'examiner ensemble les requêtes dans un arrêt unique, la Cour a rejeté la requête de la troisième requérante (n° 57849/19) en raison de griefs mal fondés et/ou tardifs.

Concernant les requêtes de la première et de la deuxième requérante, la Cour observe que les articles de loi qui ont successivement incriminé l'abus de fonctions étaient rédigés de façon similaire et définissaient cette infraction comme le fait pour un fonctionnaire public agissant dans l'exercice de ses fonctions de s'abstenir d'accomplir un acte ou de l'accomplir de manière défectueuse, causant ainsi un dommage ou une atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes d'un tiers.

La Cour observe que le législateur a utilisé une formulation assez générale pour définir le comportement punissable. Par conséquent, la loi interne ne contient pas une liste exhaustive des conduites passibles de sanction. Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le préciser, l'exigence de précision des lois ne s'oppose pas à une rédaction en termes généraux dans le domaine des normes pénales. La fonction de décision confiée aux juridictions sert précisément à dissiper les doutes qui peuvent subsister quant à l'interprétation des normes, et permet la prise en compte des évolutions de la pratique quotidienne.

La Cour remarque ensuite que, pour déterminer si les faits reprochés aux requérants relevaient du droit pénal, les juridictions nationales ont appliqué le texte juridique définissant l'abus de fonction à la lumière du contexte juridique plus général du droit constitutionnel et de la législation régissant le travail des magistrats.

La Cour rappelle que, sous l'angle de l'article 7 de la Convention, elle doit avoir égard au droit interne « dans son ensemble » et à la manière dont il était appliqué à l'époque pertinente.

Ainsi, en l'espèce, les juridictions nationales ont pris en compte que, d'une part, les juges, dans l'exercice de leurs fonctions, étaient indépendants et ne se soumettaient qu'à la loi et, d'autre part, que le contrôle des décisions judiciaires était assuré dans le cadre des voies de recours.

En ce qui concerne la condition de prévisibilité de la loi quant à ses effets, il ressort des exemples de jurisprudence interne versés au dossier, que les juridictions nationales jugeaient de manière constante que les magistrats ne pouvaient pas voir engager leur responsabilité pénale du chef d'abus de fonctions à raison de la motivation, même erronée, d'une décision de justice. La jurisprudence en question indique que la responsabilité pénale des magistrats ne pouvait être mise en cause que dans les situations où ceux-ci avaient exercé leurs fonctions de mauvaise foi. Pour retenir la qualification d'abus de fonctions, il fallait distinguer l'hypothèse d'une solution donnée de bonne foi à une affaire du cas où un magistrat interprétait délibérément et de mauvaise foi une règle de droit d'une manière contraire au sens de celle-ci, orientant ainsi le processus vers une solution contraire à la loi et violant de façon préméditée les règles.

La Cour note tout particulièrement que les requérantes étaient des juges spécialisées en droit pénal dotées d'une ancienneté de plusieurs années dans la magistrature. Compte tenu de leur statut et de leur expérience, il n'était pas déraisonnable d'attendre des intéressées qu'elles agissent avec grande prudence et missent un soin particulier à évaluer les risques que comportait l'exercice de leur métier. L'ordre juridique roumain renfermait, à l'époque considérée, des indications claires et impérieuses dont il découlait qu'était susceptible de constituer une infraction le fait pour un juge de prononcer sciemment, en méconnaissance de la loi, une décision de justice causant un préjudice, sans qu'une telle qualification pénale ne mît en cause l'indépendance garantie à la profession par la loi fondamentale et les documents internationaux. Ainsi, il n'aurait pas dû subsister de doute dans l'esprit des intéressées quant aux conséquences auxquelles elles s'exposaient en adoptant l'arrêt litigieux.

La Cour observe en outre que les juridictions nationales ont unanimement jugé qu'un juge était un fonctionnaire au sens de l'article 175 du nouveau Code pénal, et qu'il pouvait être le sujet actif de l'infraction d'abus de fonctions. Elles ont également toutes retenu, en se référant à la jurisprudence pertinente, d'une part, qu'il existait une règle générale selon laquelle le prononcé d'une décision de justice ne pouvait donner lieu à des poursuites pénales à l'égard du juge, qui était indépendant et dont les décisions ne pouvaient être contrôlées que dans le cadre des voies de recours, et, d'autre part, que la responsabilité pénale d'un juge ne pouvait être engagée que pour autant que certaines conditions, établies dans la jurisprudence, étaient remplies.

La Cour note que, comme l'ont indiqué les juridictions nationales, le comportement qui était reproché aux requérantes n'était pas le prononcé d'une décision de justice en lui-même, mais le fait d'avoir adopté un certain comportement antérieur à l'élaboration du jugement et d'avoir ensuite sciemment construit un raisonnement juridique contraire à la loi dans le but de rendre une solution donnée dans l'affaire concernant S.D., et causé ainsi un préjudice. En effet, les autorités nationales ont retenu que les requérantes ont altéré les faits afin de rendre possible l'application du principe *ne bis in idem* dans l'affaire dont elles étaient saisies.

À cet égard, la Cour accorde de l'importance à l'analyse de la Haute Cour selon laquelle l'objectif de l'enquête pénale était non pas d'examiner la légalité et le bien-fondé d'une décision rendue à l'issue d'un processus de jugement – ce rôle appartenant de manière exclusive aux organes de contrôle compétents prévus par la loi – mais d'identifier, au-delà de cette décision, un comportement contraire aux devoirs relevant de la fonction et correspondant à l'élément matériel de l'infraction, ainsi que le mobile de l'acte en question, pareil comportement pouvant, parfois, exercer une influence sur la solution à retenir. Ainsi, les juridictions internes ont distingué le fait qui engageait la responsabilité pénale des requérantes du prononcé d'une décision de bonne foi.

La Cour prête une attention particulière au fait que les requérantes ont soulevé leur grief devant les juridictions nationales supérieures, qui y ont répondu en expliquant la structure de l'infraction et en établissant ses éléments constitutifs en l'espèce. De même, les juridictions internes ont examiné l'argument des requérantes selon lequel l'indépendance des juges, garantie tant par la loi fondamentale que par des textes internationaux, s'opposait à leur condamnation du chef d'abus de fonctions en lien avec le prononcé d'une décision de justice. Elles ont indiqué, à cet égard, la manière dont l'indépendance des juges devait être interprétée et comprise à la lumière des principes constitutionnels et des documents internationaux qu'elles ont estimé pertinents en l'espèce.

La Cour conclut que les articles de loi réprimant l'abus de fonctions au moment des faits accompagnés de la jurisprudence interprétative étaient formulés de manière suffisamment précise pour permettre aux requérantes, elles-mêmes juges, de discerner dans une mesure raisonnable au regard des circonstances que leurs actes risquaient de leur valoir une condamnation pénale, sans que la garantie d'indépendance de la justice soit remise en cause. En outre, l'interprétation que les juridictions nationales ont retenue pour établir la responsabilité individuelle des requérantes était cohérente avec la substance de l'infraction en cause.

Il n'y a donc pas eu violation de l'article 7 de la Convention.

L'arrêt n'existe qu'en français.

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

Contacts pour la presse

echrpresse@echr.coe.int | tél. : +33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

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

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

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

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

Jane Swift (tél. : + 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.