



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE STEUR c. PAYS-BAS

(Requête n° 39657/98)

ARRÊT

STRASBOURG

28 octobre 2003

DÉFINITIF

28/01/2004

En l'affaire Steur c. Pays-Bas,

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{mes} W. THOMASSEN,

A. MULARONI, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 18 juin 2002 et 7 octobre 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 39657/98) dirigée contre le Royaume des Pays-Bas et dont un ressortissant néerlandais, M. Peter M. Steur (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 25 novembre 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Avocat ayant son cabinet à Oegstgeest aux Pays-Bas, le requérant a présenté lui-même sa cause. Le gouvernement néerlandais (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} J. Schukking, du ministère des Affaires étrangères.

3. Dans sa requête, M. Steur dénonçait le fait qu'une déclaration qu'il avait formulée en sa qualité d'avocat dans le cadre d'une procédure judiciaire avait provoqué l'engagement à son encontre d'une procédure disciplinaire, qui s'était soldée par l'infliction d'une sanction.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole).

5. Elle a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

6. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). L'affaire est ainsi échue à la deuxième section telle que remaniée (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci a alors été constituée, conformément à l'article 26 § 1 du règlement, la chambre appelée à en connaître (article 27 § 1 de la Convention).

7. Par une décision du 18 juin 2002, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

8. Seul le Gouvernement a déposé des observations sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est un ressortissant néerlandais né en 1951 et domicilié à Oegstgeest. Avocat (*advocaat en procureur*), il n'est pas représenté devant la Cour.

10. Le 26 novembre 1992, l'inspecteur de la sécurité sociale (*sociaal rechercheur*) M. W. recueille et enregistre une déposition d'un certain M. B., originaire du Surinam, qui était soupçonné d'avoir perçu des allocations sociales auxquelles il n'avait pas droit et de s'être rendu coupable à cet égard de l'infraction de faux. Lors de sa déposition, M. B. se trouvait seul avec M. W. ; il n'était assisté ni d'un avocat ni d'un interprète.

11. Par la suite, M. B. fut poursuivi pour fraude à la sécurité sociale. Par ailleurs, les autorités en charge de la sécurité sociale engagèrent contre lui au civil une action en répétition de l'indu. Le requérant agit en qualité de conseil de M. B. dans chacune des deux procédures.

12. Dans le cadre de celle devant les juridictions civiles, il déclara notamment :

« La déposition enregistrée par écrit par M. W. ne peut avoir été obtenue que par l'exercice de pressions inacceptables destinées à provoquer la formulation de déclarations auto-incriminantes dont M. B. ne pouvait mesurer la portée, compte tenu de l'absence d'un interprète. »

Ce passage figure dans des notes de plaidoirie soumises au tribunal d'arrondissement (*arrondissementsrechtbank*) de La Haye lors d'une audience tenue le 27 juin 1994.

13. M. W. fut avisé de cette déclaration en mai 1995. Il adressa alors au doyen de l'ordre régional des avocats une plainte disciplinaire, au sens de l'article 46 c) de la loi sur les avocats (*Advocatenwet*), dirigée contre le requérant. Il soutenait que, par ses insinuations infondées, ce dernier avait porté atteinte à son honneur professionnel et à sa bonne réputation. Il lui reprochait d'avoir dépassé les limites de la décence et de l'avoir accusé indirectement de s'être rendu coupable de parjure en établissant la déposition en cause.

14. Après un échange de lettres, le doyen transmet la plainte de M. W. au conseil de discipline (*Raad van Discipline*) de La Haye.

15. Dans sa décision du 1^{er} juillet 1996, rendue à l'issue d'une procédure contradictoire, le conseil de discipline rejeta comme dépourvue de fondement la plainte selon laquelle le requérant avait en termes voilés accusé M. W. de parjure. Il considéra par contre qu'en soutenant que M. W. avait exercé des pressions inacceptables sur M. B. le requérant avait formulé une assertion qui ne trouvait aucun appui dans les faits. Il conclut que le requérant avait ainsi transgressé les limites de l'acceptable et agi en contradiction avec les règles qu'est censé observer tout avocat qui se respecte (« (...) *de grenzen van het toelaatbare overschreden en heeft hij in strijd gehandeld met hetgeen een behoorlijk advocaat betaamt* »). Notant la nature et la faible gravité du comportement reproché au requérant en l'espèce, il jugea suffisant de déclarer la plainte de M. W. partiellement fondée, sans infliger de sanction au requérant.

16. Le requérant forma un recours devant la cour de discipline (*Hof van Discipline*). Il y soutenait que, nonobstant une demande à cet effet, M. B. n'avait pas bénéficié de l'assistance d'un avocat avant de signer le texte de sa déposition, qu'aucun interprète n'était présent lors de l'audition de l'intéressé, que celui-ci était un toxicomane et qu'il lui avait dit avoir subi des pressions. Il invoquait également une déposition que le juge d'instruction (*rechter-commissaris*) avait obtenue de M. B. le 5 décembre 1994 et dans laquelle figuraient les passages suivants :

« En réponse à la question de savoir pourquoi j'ai affirmé à la police que je vivais avec mon ex-épouse pendant la période en question (...), je déclare que j'ai subi des pressions pendant mon interrogatoire.

Ces pressions ont consisté en des coups de pied portés contre la table et en ma direction. J'ai également été agressé verbalement.

Lorsque j'ai été invité à signer une déclaration j'ai demandé à voir le chef, mais on m'a répondu qu'il était déjà rentré chez lui. J'ai alors demandé un avocat, car je souhaitais qu'un interprète vienne me lire ma déclaration. Les policiers m'ont répondu qu'il n'était pas possible de faire venir un avocat. En désespoir de cause, j'ai donc signé la déclaration. »

17. Le requérant plaida que dans le cadre de la défense de son client il devait avoir la liberté de conclure comme il l'avait fait, et que les aveux passés par son client ne pouvaient être résultés que de pressions inacceptables exercées sur l'intéressé par l'inspecteur. C'était alors au tribunal auquel les conclusions avaient été présentées de décider s'il était ou non établi que des pressions inacceptables avaient été exercées. Par contre, il n'appartenait pas à une juridiction disciplinaire de dire qu'une déclaration en défense faite lors d'un procès était inacceptable au motif qu'elle n'avait pas été suffisamment vérifiée.

18. Dans sa décision du 26 mai 1997, rendue à l'issue d'une procédure contradictoire, la cour de discipline rejeta le recours du requérant et confirma dans son intégralité la décision du 1^{er} juillet 1996.

19. Elle releva que pour ce qui était de la procédure engagée au civil contre M. B., l'allégation en cause avait été formulée dans les observations développées par le requérant tant en première instance qu'en appel devant le tribunal d'arrondissement de La Haye (dans le cadre de cette dernière instance, les observations avaient été présentées au cours d'une audience qui s'était tenue le 27 juin 1994). La cour de discipline jugea qu'il n'était pas établi qu'à l'époque pertinente le requérant eût effectivement été informé par M. B. que ce dernier estimait que des pressions inacceptables avaient été exercées sur lui lorsque M. W. avait pris sa déposition. Elle ajouta par ailleurs que l'affirmation du requérant n'avait pas du tout été étayée à l'époque pertinente.

20. La cour de discipline souscrivit à l'avis du conseil de discipline selon lequel un avocat n'avait pas le droit d'exprimer des reproches tels que ceux qui étaient en cause en l'espèce sans aucun soutien factuel, ce qui impliquait qu'avant de proférer de telles allégations un avocat devait solliciter de son client des informations concernant les éléments constitutifs des pressions inacceptables alléguées.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

21. L'article 46 de la loi sur les avocats est ainsi libellé :

« Les avocats sont soumis à la justice disciplinaire pour toutes actions ou omissions contraires à la diligence dont ils doivent faire preuve en leur qualité d'avocat à l'égard de ceux dont ils assument ou doivent assumer les intérêts, pour tous manquements aux prescriptions de l'ordre néerlandais des avocats, et pour toutes actions ou omissions qui ne siéent pas à un avocat qui se respecte. Cette justice disciplinaire est exercée en première instance par les conseils de discipline et en appel et dernier ressort par la cour de discipline. »

22. Toute plainte dirigée contre un avocat doit être soumise au doyen de l'ordre régional des avocats (article 46 c) § 1), qui doit l'instruire (article 46 c) § 2). Le doyen peut transmettre la plainte au conseil de surveillance (*Raad van Toezicht*) pour suite à donner (article 46 c) § 3).

23. En cas d'impossibilité d'aboutir à un règlement amiable, la question est portée devant le conseil de discipline par le doyen de l'ordre régional des avocats (ou le cas échéant par le conseil de surveillance), soit à la demande du plaignant, soit d'office (article 46 c) § 3 et article 46 d)).

24. Les sanctions que peuvent prononcer les conseils de discipline et les cours de discipline vont de la simple admonition à la radiation de l'ordre, en passant par la réprimande et la suspension pour une période n'excédant pas un an (article 48).

25. Des indications sur la nature des « actions ou omissions qui ne siéent pas à un avocat qui se respecte » figurent dans le code de déontologie des avocats (*Gedragsregels voor advocaten*), dont la version la plus récente date de 1992. L'article 1 en est ainsi libellé :

« Chaque avocat doit se comporter de manière à ne pas nuire à la confiance du public dans la profession ou dans la manière dont lui-même exerce la profession. »

EN DROIT

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

26. Le requérant déduit de la décision de la cour de discipline qu'un avocat n'a pas le droit, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, de conclure, à partir de faits qui lui sont connus, que des pressions inacceptables ont été exercées sur son client. Il estime avoir été victime d'une atteinte à son droit à la liberté d'expression au sens de l'article 10 de la Convention, dont la partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

« 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 protection de la réputation ou des droits d'autrui (...) »

Le Gouvernement conteste qu'il y ait eu violation de cette disposition.

A. Sur l'existence d'une ingérence

27. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a été soumis à aucune « formalité, condition, restriction ou sanction » de nature à l'empêcher de représenter de manière adéquate les intérêts de son client. Il a pu formuler les déclarations qu'il jugeait utiles, y compris celle aux termes de laquelle M. B. avait été soumis à des pressions inacceptables par l'inspecteur de la sécurité sociale. Le conseil de discipline et la cour de discipline ont simplement conclu que le requérant avait manqué à son obligation de s'assurer que ses propos avaient une base factuelle suffisante. Ces deux organes n'ont pas imposé la moindre sanction au requérant.

28. Le requérant n'a soumis aucun argument sur ce point.

29. La Cour reconnaît qu'aucune sanction – pas même une simple admonition, sanction la plus faible dans la hiérarchie de celles prévues – n'a été imposée au requérant. Il n'empêche que celui-ci a été censuré, puisqu'il a formellement été jugé coupable d'avoir enfreint les normes professionnelles applicables. Cela était de nature à avoir un effet décourageant sur lui en ce

sens que, dans le cadre de procédures ultérieures, il pouvait se sentir restreint dans son choix des arguments factuels et juridiques. Il est donc raisonnable de considérer que le requérant a été soumis à une « formalité » ou à une « restriction » à sa liberté d'expression. La Cour établit à cet égard un parallèle avec ce qu'elle a dit dans l'affaire *Nikula c. Finlande* (n° 31611/96, CEDH 2002-II). Dans le cadre de celle-ci, la Cour suprême finlandaise avait en fait levé la sanction infligée au requérant, mais cela n'avait pas empêché la Cour de juger l'article 10 applicable (*ibidem*, § 30).

30. La Cour peut donc aboutir à la même conclusion en l'espèce.

B. Sur la question de savoir si l'article 10 a été violé

31. Nul ne conteste que les décisions incriminées étaient « prévues par la loi » et qu'elles visaient à protéger la « réputation ou les droits d'autrui ». La discussion tourne autour de la question de savoir si ces décisions étaient « nécessaires, dans une société démocratique, » à la poursuite dudit but légitime.

32. Dans ses observations soumises au stade de la recevabilité, le requérant soutenait en premier lieu que sa déclaration aux termes de laquelle M. B. avait fait l'objet de pressions inacceptables se fondait sur des circonstances objectives et trouvait un appui dans une déclaration que M. B. avait faite au juge d'instruction. Dès lors, selon lui, la cour de discipline n'aurait pas dû juger qu'il avait commis une faute au seul motif qu'il n'avait pas été en mesure de produire la déclaration de son client à l'appui de sa thèse dès la première fois qu'il avait formulé l'allégation en cause.

33. D'une manière plus générale, il estime que, dans un Etat démocratique, un avocat doit avoir le droit, à tous les stades de la procédure, de formuler tous arguments possibles basés sur des informations obtenues de son client.

34. Le Gouvernement, s'appuyant sur la décision *Peree c. Pays-Bas* (n° 34328/96, 17 novembre 1998), rétorque qu'il n'appartient pas à la Cour, lorsqu'elle exerce sa fonction de contrôle, de se substituer aux autorités nationales mais plutôt de contrôler sous l'angle de l'article 10 les décisions prises par elles en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il invoque également la décision *Wingarter c. Allemagne* (n° 43718/98, 21 mars 2002), dans laquelle la Cour a rejeté comme manifestement dépourvu de fondement le grief d'un avocat qui avait été réprimandé pour une déclaration faite par écrit dans le cadre de conclusions d'appel et taxant d'incompétence collective les juges, les procureurs et les avocats d'une localité déterminée.

35. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour relève que le requérant a été reconnu coupable d'une infraction disciplinaire au motif qu'il avait déclaré que son client avait apparemment été contraint de signer des aveux sous la pression d'un inspecteur, M. W. Les aveux en question avaient été obtenus dans le cadre d'une enquête pénale pour fraude à la sécurité sociale,

et les juridictions civiles s'étaient fondées dessus pour trancher une action en répétition de l'indu engagée parallèlement contre le client du requérant. C'est dans cette dernière procédure que le requérant avait fait la déclaration incriminée.

36. Dans son arrêt *Nikula* précité, la Cour a énoncé comme suit les principes applicables (§§ 44-45, références à la jurisprudence omises) :

« 44. Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris en l'espèce la teneur des remarques reprochées à la requérante et le contexte dans lequel celle-ci les a formulées. Elle doit notamment déterminer si l'ingérence en question était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit être convaincue que les autorités nationales ont appliqué des normes respectant les principes énoncés à l'article 10 et qu'elles se sont en outre fondées sur une évaluation acceptable des faits pertinents.

45. La Cour rappelle que le statut spécifique des avocats les place dans une situation centrale dans l'administration de la justice, comme intermédiaires entre les justiciables et les tribunaux, ce qui explique les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau. En outre, l'action des tribunaux, qui sont garants de la justice et dont la mission est fondamentale dans un Etat de droit, a besoin de la confiance du public. Eu égard au rôle clé des avocats dans ce domaine, on peut attendre d'eux qu'ils contribuent au bon fonctionnement de la justice et, ainsi, à la confiance du public en celle-ci (...) »

37. Les obligations spéciales pesant sur les avocats avaient amené la Cour à conclure dans le même arrêt que, dans certaines circonstances, une atteinte à la liberté d'expression de l'avocat dans le cadre d'un procès pouvait soulever une question sur le terrain de l'article 6 de la Convention relativement au droit de tout accusé à un procès équitable (*loc. cit.*, § 49).

38. La Cour avait par ailleurs précédemment souligné la nécessité de tenir compte de la nature spécifique de la profession qu'exercent les avocats. En leur qualité d'auxiliaires de la justice, ils sont certes soumis à des restrictions concernant leur comportement, qui doit être empreint de discrétion, d'honnêteté et de dignité, mais ils bénéficient également de droits et de privilèges exclusifs, qui peuvent varier d'une juridiction à l'autre, comme généralement d'une certaine latitude concernant les propos qu'ils tiennent devant les tribunaux (arrêts *Nikula*, cité au paragraphe 36 ci-dessus, et *Casado Coca c. Espagne*, 24 février 1994, série A n° 285-A, p. 19, § 46).

39. La Cour note que les critiques formulées par le requérant lors du procès étaient dirigées contre la manière dont les preuves avaient été obtenues par un inspecteur dans l'exercice des pouvoirs lui permettant d'interroger le client du requérant dans une affaire pénale et alors que l'intéressé était en garde à vue. Ainsi que la Cour a eu l'occasion de le dire à propos des procureurs (arrêt *Nikula* précité, § 50), la différence entre la situation d'un accusé et celle d'un enquêteur appelle une protection accrue des déclarations au travers desquelles un accusé critique pareil

fonctionnaire. L'observation vaut tout autant en l'espèce, où la manière dont les preuves litigieuses avaient été recueillies était critiquée à l'occasion d'une procédure civile dans le cadre de laquelle ces preuves devaient être utilisées.

40. Certes, les propos du requérant étaient de nature à discréditer un policier aussi consciencieux que M. W. assurait l'être. La Cour réaffirme toutefois à ce sujet que les limites de la critique acceptable peuvent dans certaines circonstances être plus amples à l'égard des fonctionnaires exerçant leurs pouvoirs qu'elles ne le sont à l'égard des particuliers (voir l'arrêt *Nikula* précité, § 48).

41. Si les fonctionnaires ne doivent pas être privés de toute protection contre les attaques verbales offensantes et injurieuses pouvant être portées contre eux en rapport avec l'exercice de leurs fonctions (*Janowski c. Pologne* [GC], n° 25716/94, § 33, CEDH 1999-I), il convient de tenir compte du fait qu'en l'espèce la critique litigieuse était limitée strictement aux actes accomplis par M. W. en sa qualité d'enquêteur dans la procédure dirigée contre le client du requérant ; il ne s'agissait donc pas d'une critique visant d'une manière générale les qualités professionnelles ou autres de M. W. De surcroît, la critique en question n'avait pas franchi les limites du prétoire et ne pouvait s'analyser en une insulte personnelle. Les propos du requérant se fondaient sur le fait que, faute d'avoir pu bénéficier de l'assistance d'un interprète pendant son interrogatoire, son client n'avait apparemment pas entièrement compris la portée de ses déclarations auto-incriminantes. Ces propos cadraient parfaitement avec une déclaration que le client du requérant avait faite devant le juge d'instruction à une date ultérieure, à savoir le 5 décembre 1994 (paragraphe 16 ci-dessus), donc avant que M. W. ne déposât sa plainte contre le requérant et avant que le conseil de discipline et la cour de discipline n'examinassent l'affaire.

42. A cet égard, la Cour note, premièrement, que les autorités disciplinaires internes n'ont pas cherché à établir la véracité ou le caractère mensonger des propos litigieux et, deuxièmement, qu'elles semblent n'avoir à aucun moment abordé la question de leur bonne foi. En d'autres termes, elles n'ont jamais reproché au requérant d'avoir agi de façon malhonnête.

43. Dans ces conditions, la Cour n'est pas convaincue par l'argument de la cour de discipline selon lequel le simple fait que le requérant n'avait été en mesure de citer des informations obtenues de son client qu'après avoir formulé sa déclaration litigieuse rendait son action blâmable.

44. Certes, aucune sanction ne fut imposée au requérant, mais la seule menace d'un contrôle *ex post facto* des critiques formulées par lui à l'endroit de la manière dont les preuves avaient été obtenues de son client se concilie difficilement avec l'obligation qui pèse sur chaque avocat de défendre les intérêts de son client, et elle pouvait avoir un effet « inhibant » sur l'exercice par l'intéressé de ses obligations professionnelles (voir, *mutatis mutandis*, *Nikula* précité, § 54).

45. La Cour estime en conséquence que le Gouvernement n'a pas fait état de raisons suffisamment fortes pour justifier l'atteinte portée à la liberté d'expression du requérant. Cette atteinte ne répondait dès lors à aucun « besoin social impérieux ».

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

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

47. L'article 41 de la Convention est ainsi libellé :

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

48. Le requérant n'a soumis aucune demande au titre de cette disposition. La Cour, pour sa part, n'aperçoit aucune raison d'examiner d'office la question de l'opportunité d'accorder une satisfaction équitable à l'intéressé (voir, entre autres, l'arrêt *Nasri c. France* du 13 juillet 1995, série A n° 320-B, p. 26, § 49, et, plus récemment, *Stambuk c. Allemagne*, n° 37928/97, § 59, 17 octobre 2002).

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;
2. *Dit* qu'il ne s'impose pas d'appliquer l'article 41 de la Convention en l'espèce.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 28 octobre 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président