



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

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE CRIȘAN c. ROUMANIE**

*(Requête n° 42930/98)*

ARRÊT

STRASBOURG

27 mai 2003

**DÉFINITIF**

*27/08/2003*

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Crișan c. Roumanie,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 6 mai 2003 en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,

L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M<sup>mes</sup> W. THOMASSEN,

A. MULARONI, *juges*,

et de M. T.L. EARLY, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 6 mai 2003,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 42930/98) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Ioan Crișan (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 24 juin 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté devant la Cour par M<sup>e</sup> E. Crângariu, avocate à Bucarest. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M<sup>me</sup> C.I. Tarcea.

3. Le requérant alléguait en particulier une atteinte à son droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, eu égard au refus des tribunaux nationaux d'examiner la légalité d'une décision d'une autorité administrative en raison de la modification, pendant la procédure, de la législation concernant la compétence des tribunaux.

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

5. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Le 1<sup>er</sup> novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

7. Par une décision du 10 septembre 2002, la chambre a déclaré la requête recevable.

8. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant, Ioan Crișan, est un ressortissant roumain, né en 1932 et résidant à Bucarest. Il est représenté devant la Cour par M<sup>e</sup> E. Crângariu, avocate au barreau de Bucarest.

#### **Les circonstances de l'espèce**

10. En 1990, le requérant demanda à la Commission pour l'application du décret-loi n° 118/90 (ci-après « la Commission ») de constater qu'il avait été persécuté pour des raisons politiques pendant le régime communiste et de lui octroyer les droits qui en découlaient en vertu dudit décret. Il faisait valoir qu'entre 1973 et 1980 et entre 1977 et 1987, il avait fait l'objet d'enquêtes par la police et licencié pour des raisons politiques.

11. Par décision du 22 avril 1991, la Commission rejeta sa demande.

12. A une date non précisée, le requérant contesta cette décision auprès du tribunal départemental de Bucarest. Il s'appuyait sur l'article 9 du décret-loi n° 118/90, selon lequel l'intéressé pouvait faire un recours devant un tribunal contre la décision de la Commission.

13. En 1993, le requérant demanda à nouveau à la Commission de constater qu'il avait été persécuté pendant le régime communiste et de lui octroyer les droits qui en découlaient. Il faisait valoir qu'il avait été abusivement interné dans un établissement psychiatrique entre 1973 et 1981.

14. Par décision du 6 janvier 1994, la Commission accueillit sa nouvelle demande. Elle constata tout d'abord qu'entre 1973 et 1981, le requérant avait été interné pour des raisons politiques dans des établissements psychiatriques pendant deux mois et vingt-cinq jours. Elle considéra dès lors qu'il remplissait les conditions prévues par l'article 1 du décret-loi n° 118/90 pour se voir reconnaître le statut de personne persécutée pour des raisons politiques et lui octroya à ce titre une indemnisation mensuelle.

15. Le requérant contesta cette décision devant le tribunal départemental de Bucarest. Il se plaignait notamment de ce que la Commission n'avait pas accueilli toutes les preuves par lesquelles il entendait prouver le nombre effectif de jours pendant lesquels il s'était vu interner abusivement dans des établissements psychiatriques.

16. Le 26 septembre 1995, le tribunal départemental de Bucarest décida de joindre les deux contestations formées par le requérant contre les décisions rendues respectivement par la Commission les 22 avril 1991 et 6 janvier 1994.

17. Par jugement du 21 octobre 1997, le tribunal rejeta les deux contestations ainsi jointes comme étant irrecevables. Il constata tout d'abord que le Gouvernement avait adopté le 10 septembre 1997 l'ordonnance d'urgence n° 41, qui avait modifié en partie le décret-loi n° 118/90. Il souligna ensuite que cette ordonnance était entrée en vigueur à la date de sa publication au Moniteur Officiel, à savoir le 7 septembre 1997, et qu'elle avait abrogé expressément l'article 9 du décret-loi n° 118/1990, selon lequel l'intéressé pouvait contester devant un tribunal la décision de la Commission.

Enfin, le tribunal releva que l'ordonnance ne contenait aucune précision concernant les contestations qui étaient pendantes devant un tribunal et jugea, dès lors, qu'il n'était pas compétent pour se prononcer sur les contestations formées par le requérant, celles-ci n'étant plus prévues par la loi en tant que voies de recours contre les décisions de la Commission.

18. Le requérant forma un recours contre ce jugement. Il faisait valoir que le tribunal avait méconnu le principe de la non-rétroactivité de la loi civile, prévu par le Code civil.

19. Par un arrêt définitif du 13 février 1998, la cour d'appel confirma la décision du tribunal. Elle rejeta le recours formé par le requérant, au motif que les tribunaux n'étaient plus compétents pour contrôler la légalité des décisions de la Commission compte tenu de la modification du décret-loi n° 118/90 par l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 41/1997.

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

### *1. Décret-loi n° 118/1990 sur l'octroi de certains droits aux personnes persécutées pour des raisons politiques*

#### **Article 5**

« (...) une commission composée d'un président et maximum six membres sera constituée dans chaque département.

Le président doit être juriste de profession. Les commissions sont composées de deux représentants des Directions de travail et de la protection sociale et au maximum de quatre représentants de l'Association des anciens détenus politiques. L'activité des commissions départementales sera coordonnée par une commission centrale composée d'un représentant du ministère de la Justice, du ministère du Travail et de la Protection sociale et de cinq représentants de l'Association des anciens détenus politiques ».

#### **Article 9**

« (...) La Commission doit se prononcer sur la demande de l'intéressé dans un délai de maximum 30 jours à compter de sa saisine.

L'intéressé ou les directions du travail et de la protection sociale peuvent faire un recours auprès du tribunal contre la décision de la Commission dans un délai de 15 jours à compter de la date de ladite décision.

La décision rendue par le tribunal est définitive. »

#### *2. Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 41/1997 du 10 juillet 1997, relative à la modification du décret-loi n° 118/1991*

#### **Article II**

« L'article 9 du décret-loi n° 118/1990 est abrogé à la date de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. »

#### *3. Loi n° 55 du 2 mars 1998 sur l'approbation de l'Ordonnance du Gouvernement n° 41/1997 (publiée au Moniteur officiel du 9 mars 1998)*

« 7. L'article 10 du décret-loi n° 118/1990 aura le contenu suivant : [...] 5. L'intéressé peut introduire une contestation contre la décision [de la direction générale de travail et de protection sociale] conformément à la loi du contentieux administratif n° 29/1990. »

#### *4. Loi du contentieux administratif n° 29 du 7 novembre 1990*

#### **Article 5**

« (...) celui qui s'estime lésé par un acte administratif doit faire une réclamation auprès de l'autorité émettrice dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle l'acte lui a été communiqué (...) S'il n'est pas satisfait de l'issue donnée à sa réclamation, il peut saisir le tribunal dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle il s'est vu communiquer l'issue donnée à sa réclamation. [...] Dans tous les cas, l'introduction d'une action en justice ne peut avoir lieu après un délai d'un an à compter de la date de la communication de l'acte. »

## EN DROIT

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

20. Le requérant allègue une atteinte à son droit d'accès à un tribunal eu égard au refus des tribunaux d'examiner la légalité des décisions prises par la Commission. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention qui dispose ainsi dans ses parties pertinentes :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...), par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

21. Le Gouvernement défendeur considère que le requérant n'a pas subi d'atteinte au droit d'accès à un tribunal dès lors que l'ordonnance du Gouvernement n° 41/1997 a simplement annulé une voie de recours spéciale et a rendu applicable la voie de recours ordinaire, à savoir la voie du contentieux administratif (loi n° 29 du 7 novembre 1990). Il souligne aussi que le fond du droit du requérant n'a pas été touché et que seule la procédure pour le faire valoir a été modifiée. Il estime, enfin, que cette réforme législative a eu pour but de rendre le système plus efficace par l'annulation des procédures spéciales et qu'elle ne visait pas à donner plus de chances de succès à une partie plutôt qu'à une autre.

22. Le requérant considère, au contraire, avoir subi une atteinte à la substance même du droit d'accès à un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Il fait valoir à cet égard que la Commission n'offrait pas elle-même les garanties d'un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 précité. Or, aucune des juridictions saisies de ses contestations à l'encontre des décisions de l'autorité administrative en cause n'a analysé le bien-fondé de celles-ci.

Il estime en outre qu'il ne s'agissait pas d'un simple changement de la procédure applicable pour faire valoir son droit, tel que le soutient le Gouvernement, car, si tel était le cas, les juridictions saisies de ses contestations auraient dû décliner leur compétence en faveur des juridictions de contentieux administratif et non pas rejeter ses contestations comme étant irrecevables.

23. La Cour note que la procédure litigieuse a pour objet la légalité des deux décisions de la Commission relatives aux droits du requérant découlant de son statut de personne persécutée pour des raisons politiques pendant le régime communiste, droits qui revêtent, incontestablement, un caractère civil, au sens du premier paragraphe de l'article 6 précité.

24. La Cour rappelle que, s'agissant de décisions sur des droits et obligations de caractère civil, l'article 6 § 1 de la Convention commande de soumettre les décisions prises par des autorités administratives ne remplissant pas elles-mêmes les exigences de cette disposition au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (cf. *Ortenberg c. Autriche*, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 295-B, pp. 49-50, § 31 ; *Stallinger et Kuso c. Autriche*, arrêt du 23 avril 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 679-680, § 51).

25. En l'espèce, la Cour retient d'emblée que la Commission qui s'est prononcée les 22 avril 1991 et 6 janvier 1994 sur les droits du requérant découlant de son statut de personne persécutée, composée exclusivement de fonctionnaires de la direction du travail et de la protection sociale et de représentants de l'association des anciens détenus politiques et placée sous le contrôle d'une commission centrale formée de représentants des ministères de la justice, du travail et de la protection sociale, en application de l'article 5 du décret-loi n° 118/90, ne répond pas à l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, et ne saurait, dès lors, constituer un « tribunal », au sens de l'article 6 § 1 précité (cf. *mutatis mutandis*, *Sramek c. Autriche*, arrêt du 22 octobre 1984, série A n° 84, p. 17, § 42). Il en résulte que, pour que les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention soient remplies, l'intéressé doit pouvoir soumettre les décisions prises par l'autorité administrative en cause au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction.

26. Or, la Cour note à cet égard que les tribunaux qui ont été saisis par le requérant d'une contestation à l'encontre des décisions de la Commission statuant sur ses droits de caractère civil se sont déclarés incompétents pour en contrôler la légalité, en raison de la modification, en cours de procédure, de la législation concernant la compétence des tribunaux.

27. La Cour admet que la réforme législative réalisée par le biais de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 41/1997 du 10 juillet 1997 et la loi n° 55 du 2 mars 1998 sur l'approbation de l'ordonnance n'a pas eu comme finalité, ainsi que le Gouvernement le souligne, d'influer sur le dénouement judiciaire du litige porté par le requérant devant les juridictions nationales, dès lors qu'elle ne visait pas, manifestement, à donner plus de chances de succès à une partie qu'à l'autre (*a contrario*, *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France*, arrêt du 28 octobre 1999, *Recueil* 1999-VII, § 57). Il n'en reste pas moins que la nouvelle procédure introduite par le biais des dispositions législatives précitées et son application, en l'espèce, par les tribunaux, a entraîné en l'occurrence l'impossibilité pour le requérant de soumettre les décisions prises par une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les exigences d'un « tribunal », au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction.

28. D'autre part, et pour autant que le Gouvernement allègue qu'il s'agissait simplement d'un changement de la procédure à suivre par l'intéressé, dès lors que la réforme législative a rendu applicable la voie de recours ordinaire, à savoir une action en contentieux administratif fondée sur l'article 5 de la loi n° 29 du 7 septembre 1990, la Cour note qu'elle a déjà examiné cet argument du Gouvernement au stade de la recevabilité de la requête, quand elle a conclu que l'efficacité de l'utilisation, par le requérant, d'une telle voie de recours était loin d'être établie avec un degré suffisant de certitude, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce. Or, la Cour ne décèle pas en l'espèce d'éléments nouveaux, lui permettant d'aboutir à ce stade à une conclusion différente.

29. A la lumière de ce qui précède, la Cour considère que l'impossibilité pour les tribunaux d'examiner la légalité des décisions de l'autorité administrative portant sur des droits de caractère civil du requérant en raison de la modification, en cours de procédure, de la législation en matière de compétence des tribunaux porte atteinte à la substance même du droit du requérant d'accès à un tribunal.

30. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

31. Le requérant se plaint de ne pas avoir disposé d'un recours effectif afin d'obtenir les droits découlant du décret-loi n° 118/90. Il invoque l'article 13 de la Convention, qui dispose ainsi :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

32. La Cour rappelle que, lorsque le droit revendiqué est un droit de caractère civil, l'article 6 § 1 constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13, dont les garanties se trouvent en principe absorbées par celle-ci. Dès lors qu'elle a examiné le grief du requérant sur le terrain de l'article 6 § 1 précité, elle n'estime pas nécessaire en l'espèce de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 13 (*cf. Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 146, CEDH 2000-XI).

## III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

33. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« 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. »

### A. Dommage matériel et moral

34. Le requérant demande un dommage matériel de 110 000 dollars américains (USD) représentant la différence entre le salaire qu'il aurait dû percevoir en qualité de chercheur et la pension de retraite qu'il s'est vu octroyer du 1<sup>er</sup> décembre 1973 au 1<sup>er</sup> juin 1994. Il demande en outre un dommage moral de 100 000 USD, afin que des manquements identiques aux droits conventionnels ne se répètent plus à l'avenir.

35. Le Gouvernement s'oppose à l'octroi des sommes demandées par le requérant. Il note à cet égard que le requérant demande la réparation d'un préjudice matériel s'étant produit bien avant la saisine des tribunaux internes et de surcroît avant la date de la ratification de la Convention par la Roumanie. Il estime en outre que la demande du requérant à titre de préjudice moral est incompatible avec la notion d'ordre public européen, qui s'oppose à l'octroi de dommages de nature punitive et préventive.

36. La Cour relève que la seule base à retenir pour l'octroi d'une satisfaction équitable réside en l'espèce dans le fait que le requérant n'a pas bénéficié d'un accès à un tribunal pour contester les décisions de la Commission statuant sur ses droits de caractère civil. La Cour ne saurait certes spéculer sur ce qu'eût été l'issue du procès dans le cas contraire, mais n'estime pas déraisonnable de penser que l'intéressé a subi une perte de chance réelle (*cf. Pelissier et Sassi c. France* [GC], n° 25444/94, § 80, CEDH 1999-II). Statuant en équité, comme le veut l'article 41, elle lui alloue 4 000 euros (EUR) tous préjudices confondus.

### B. Frais et dépens

37. Le requérant demande 1 000 USD à titre de frais de procédure, ventilés comme suit : 250 USD pour chacune des phases de la procédure devant les juridictions internes et 500 USD pour la procédure devant les organes de la Convention.

38. Le Gouvernement s'estime prêt à restituer les frais prouvés et non-disproportionnés liés à la procédure devant les tribunaux internes et devant la Cour.

39. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, l'allocation de frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI). En outre, les frais de justice ne sont recouvrables que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée (*Beyeler c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 33202/96, § 27, 28 mai 2002).

40. Appliquant ces critères à la présente espèce et statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour juge raisonnable d'allouer à l'intéressé 600 EUR pour ses frais et dépens.

### C. Intérêts moratoires

41. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit* qu'il y a pas lieu d'examiner le grief tiré par le requérant de l'article 13 de la Convention ;
3. *Dit*
  - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 4 000 EUR (quatre mille euros) pour dommage matériel et moral et 600 EUR (six cents euros) pour frais et dépens, à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 27 mai 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

T.L EARLY  
Greffier adjoint

J.-P. COSTA  
Président