CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 42930/98
présentée par Ioan CRISAN
contre la Roumanie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 10 septembre 2002 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*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 24 juin 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, Ioan Crişan, est un ressortissant roumain, né en 1932 et résidant à Bucarest. Il est représenté devant la Cour par maître Crângariu, avocat au barreau de Bucarest.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

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 de 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.

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

A une date non précisée, le requérant contesta cette décision auprès du tribunal. 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Par 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.

B. 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. »

GRIEF

Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, 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. Or, il estime que cette autorité administrative n'offrait pas elle-même les garanties d'un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 précité.

EN DROIT

1. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

Le Gouvernement soulève d'emblée l'exception du non-épuisement des voies de recours internes. S'appuyant sur l'article 10 de la loi n° 118/1990, introduit par la loi n° 55 du 2 mars 1998, il fait valoir que le requérant a omis d'introduire devant la cour d'appel une action en contentieux administratif, sur le fondement de la loi n° 29/1990. Il estime que cette voie de recours était de nature à porter remède à la situation litigieuse et souligne à cet égard que devant la cour d'appel, instance judiciaire de pleine juridiction, le requérant aurait pu produire toutes les preuves nécessaires pour soutenir ses allégations.

Pour le requérant, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement est inopérante. Il fait valoir à cet égard que la décision du tribunal par laquelle ses contestations contre les décisions de la Commission ont été rejetées comme étant irrecevables, confirmée par l'arrêt définitif de la cour d'appel, a l'autorité de la chose jugée et que, dès lors, toute nouvelle action en justice n'aurait pas eu de chances d'aboutir.

La Cour rappelle qu'un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir notamment les arrêts Vernillo c. France du 20 février 1991, série A n° 198, pp. 11-12, § 27 ; Dalia c. France du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, pp. 87-88, § 38). Cependant, comme indiqué précédemment, rien n'impose d'user de recours qui ne sont ni adéquats, ni effectifs.

En l'espèce, Cour relève que la voie de recours indiquée par le Gouvernement a été instaurée par la loi n° 55 du 2 mars 1998, alors que les contestations du requérant contre les décisions de la Commission avaient déjà été rejetées par une décision définitive. Or, ni l'ordonnance d'urgence n° 41/1997, ni la loi n° 55/1998, ne contenaient de précisions concernant la possibilité pour l'intéressé d'introduire, dans une telle situation, une action en contentieux administratif contre une décision de la Commission.

Plus encore, la Cour note qu'à la date à laquelle la nouvelle loi est entrée en vigueur, le délai imparti par l'article 5 de la loi n° 29/1990 pour l'introduction, par l'intéressé, d'une action en contentieux administratif était

échu. Or, le Gouvernement a été en défaut de citer un seul exemple de ce qu'une juridiction de contentieux administratif, saisie conformément au nouvel article 10 du décret-loi n° 118/1990, introduit par la loi n° 55/1998, ait connu du bien-fondé d'une contestation introduite après l'expiration dudit délai.

L'existence d'une telle voie de recours étant loin d'être établie avec un degré suffisant de certitude, l'exception du Gouvernement ne saurait être retenue.

2. Sur le bien-fondé du grief

Le requérant se plaint du refus des tribunaux d'examiner la légalité des décisions d'une autorité administrative. Il invoque les articles 6 § 1 et 13 de la Convention qui disposent ainsi :

> « 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 (...). »

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violées 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. »

Le Gouvernement défendeur considère d'emblée que le requérant n'a subi aucune atteinte au droit d'accès à un tribunal. Il fait valoir à cet égard que l'ordonnance du Gouvernement n° 41/1997 a annulé une voie de recours spéciale et a rendu applicable la voie de recours ordinaire, à savoir la voie du contentieux administratif. 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 le but de cette réforme a été de rendre le système plus efficace, par l'annulation des procédures spéciales.

Concernant la branche du grief tirée de l'article 13 de la Convention, le Gouvernement estime qu'elle est sans objet, compte tenu de ses conclusions relatives à l'article 6 § 1 de la Convention.

Le requérant estime 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 deux juridictions saisies n'a analysé le fond de ses contestations à l'encontre des décisions de la Commission.

Le requérant estime en outre qu'il ne s'agissait pas d'un simple changement de la procédure applicable pour faire valoir son droit, tel que soutient le Gouvernement, car, si tel était le cas, les juridictions saisies de sa contestation auraient dû décliner leur compétence en faveur des juridictions

de contentieux administratif et non pas rejeter ses contestations comme étant irrecevables.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ces griefs posent de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Il s'ensuit que la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président