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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 59063/17
Constantin DUȚU
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 16 février 2021 en un comité composé de :
Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *présidente,*
Iulia Antoanella Motoc,
Pere Pastor Vilanova, *juges,*
et de Ilse Freiwirth, *greffière adjointe de section,*
Vu la requête susmentionnée introduite le 9 août 2017,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Constantin Duțu, est un ressortissant roumain né en 1935 et résidant à Bucarest. Il a été représenté devant la Cour par Me A. Stan, avocat exerçant à Bucarest.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. Pendant la législature 2000-2004, le requérant, membre du parti România Mare, fut élu à la Chambre des députés. En conséquence, il fut procédé à une vérification aux fins de déterminer s'il avait collaboré pendant le régime communiste totalitaire avec la police politique de ce régime – la *Securitate*.

4. Le 28 octobre 2004, le Conseil national pour l'étude des archives de la *Securitate* (*Consiliul Naţional pentru Studierea Arhivelor Securităţii*, « le CNSAS ») – un organisme public dont le rôle était, notamment, d'étudier les archives contenant les fichiers établis par la *Securitate* – émit une décision constatant que le requérant n'avait pas collaboré avec la *Securitate*.

5. En 2006, le requérant fut nommé membre du Conseil national de l'audiovisuel, où il siégea jusqu'en 2012.

6. Le 3 novembre 2011, le CNSAS saisit la chambre du contentieux administratif de la cour d'appel de Bucarest (« la cour d'appel ») d'une action en rectification de la décision du 28 octobre 2004 (paragraphe 4 ci-dessus) par laquelle il avait été attesté que le requérant n'avait pas collaboré avec la *Securitate*. Il expliquait qu'il ressortait des documents dont il disposait qu'en réalité, de 1970 à 1985 le requérant avait fourni à la *Securitate* des informations sur l'activité anti-communiste de certaines personnes et qu'en conséquence certains des droits et libertés fondamentaux de ces personnes avaient été restreints.

7. Le requérant pria la cour d'appel de constater que l'action était irrecevable, étant donné qu'en vertu des dispositions de l'ordonnance d'urgence du gouvernement (OUG) n° 24/2008 sur l'accès des citoyens à leur dossier personnel et la divulgation (*deconspirarea*) des actes de la *Securitate* (« l'OUG n° 24/2008 »), les décisions concernant la qualité de collaborateur d'une personne rendues avant l'entrée en vigueur de cette OUG ne pouvaient être remises en cause à moins que la personne concernée n'exerce une fonction pour laquelle la loi imposait une vérification d'office. À cet égard, il arguait qu'il était à présent membre du CNA et que l'OUG n° 24/2008 n'imposait pas de vérification d'office pour les personnes exerçant cette fonction.

8. Par un jugement avant dire droit du 4 juillet 2012, la cour d'appel rejeta l'exception d'irrecevabilité soulevée par le requérant, au motif que les dispositions légales ne lui étaient pas applicables.

9. Par un arrêt du 27 mai 2015, elle rejeta sur le fond l'action du CNSAS, pour défaut de fondement.

10. Le CNSAS et le requérant formèrent chacun un recours devant la Haute Cour de cassation et de justice (« la Haute Cour ») contre l'arrêt de la cour d'appel. Le requérant soutenait que l'action engagée par le CNSAS était irrecevable ; le CNSAS priait la Haute Cour de constater que le requérant était un ancien collaborateur de la *Securitate*.

11. Aucune preuve nouvelle ne fut instruite devant la Haute Cour.

12. Par un arrêt définitif du 15 mars 2016, la Haute Cour statua sur l'affaire. Elle rejeta l'exception d'irrecevabilité de l'action du CNSAS soulevée par le requérant. Pour motiver cette décision, elle expliqua qu'en vertu de l'article 31 de l'OUG n° 24/2008, le CNSAS poursuivait son étude des documents archivés par différentes institutions publiques et que, en vertu de l'article 32 de la même ordonnance, il devait engager la procédure prévue par ce texte si, après avoir examiné de nouveaux documents, il constatait que, contrairement à ce qu'il avait conclu dans une précédente décision, une personne appartenant à la catégorie soumise à une vérification d'office avait en réalité été employée ou collaboratrice de la *Securitate*.

13. La Haute Cour rappela ensuite que l'OUG nº 24/2008 imposait au CNSAS l'obligation de corriger les décisions de constat de non-collaboration qu'il avait pu émettre précédemment sur la base d'une documentation incomplète. Elle précisa que ces décisions devaient absolument être corrigées lorsque la personne concernée était soumise à une vérification d'office, et que tel était le cas en l'espèce. Elle expliqua à cet égard que la décision du 28 octobre 2004 avait été émise en raison de la qualité de député du requérant et que, le but de l'OUG nº 24/2008 étant de révéler les actions de la police politique et d'assurer l'accès de tous à des informations d'intérêt public, le fait que le requérant fût membre du Parlement en 2004 était suffisant pour rendre l'action du CNSAS recevable.

14. Sur le fond de l'action, la Haute Cour jugea qu'il ressortait des nouveaux documents analysés après la décision du 28 octobre 2004 (paragraphe 4 ci-dessus) que le requérant avait effectivement collaboré avec la *Securitate*.

15. L'arrêt définitif de la Haute Cour fut rédigé en mars 2017. Le requérant obtint une copie des motifs de cet arrêt le 20 juillet 2017.

B. Le droit interne pertinent

1. Les dispositions légales pertinentes relatives à l'élection des membres du Parlement

16. L'article 33 de la loi nº 68/1992 relative à l'élection des membres de la Chambre des députés et du Sénat (« la loi nº 68/1992 ») régissait les candidatures aux élections. Dans sa version en vigueur du 16 juillet 1992 au 1er octobre 2004, il était ainsi libellé en ses parties pertinentes en l'espèce :

Article 33

« (...)

(2) Les propositions de candidature sont faites par écrit, en quatre exemplaires, par les partis ou formations politiques participant aux élections et elles sont signées par la direction du parti ou de la formation ou par les personnes désignées à cette fin (...).

(...)

(8) Les propositions de candidature prévues au paragraphe 2 comprennent le prénom, le nom, le domicile, le lieu et la date de naissance ainsi que la profession du candidat, et sont accompagnées de la déclaration d'acceptation de la candidature, écrite, signée et datée par le candidat.

(9) La déclaration d'acceptation [de candidature] comprend le prénom, le nom, l'affiliation politique, la profession et l'occupation du candidat, son consentement exprès à se porter candidat, ainsi qu'une déclaration certifiant qu'il répond aux conditions légales de candidature. »

17. En 2004, la loi nº 68/1992 fut abrogée et remplacée par la loi nº 373 du 24 septembre 2004 relative à l'élection des membres de la Chambre des

députés et du Sénat, qui demeura en vigueur du 2 octobre 2004 au 11 avril 2008. L'article 44 de cette la loi, qui régissait les candidatures aux élections, se lisait ainsi dans ses parties pertinentes en l'espèce :

Article 44

« (...)

(8) La liste des candidats comprend le nom et le prénom du candidat, les initiales de son père, son domicile, ses lieu et date de naissance, et sa profession. Elle est accompagnée de la déclaration manuscrite par laquelle chaque candidat accepte sa candidature, ainsi que de la déclaration patrimoniale, en deux exemplaires, remplie et signée par chaque candidat, et d'une déclaration sur l'honneur, conforme au droit pénal, quant à ses rapports passés avec les organes de sécurité de la police politique – agent ou collaborateur, ou absence de lien. »

18. La loi n° 373/2004 fut abrogée et remplacée par la loi n° 35/2008, laquelle fut à son tour abrogée et remplacée par la loi n° 208/2015. En vertu tant de la loi de 2008 que de la loi de 2015, tous les candidats nés avant le 1er janvier 1976 devaient fournir une déclaration sur l'honneur, conforme au droit pénal, indiquant s'ils avaient ou non collaboré avec la police politique.

2. Les dispositions pertinentes relatives aux compétences du CNSAS

19. Le CNSAS a été créé par la loi n° 187/1999, dans le but de permettre aux citoyens roumains d'accéder aux fichiers et documents établis par la *Securitate* jusqu'au 22 décembre 1989. Il est à présent une autorité administrative autonome dotée de la personnalité juridique et placée sous le contrôle du Parlement roumain. Son fonctionnement est régi par l'OUG n° 24/2008, telle que modifiée et complétée par des textes ultérieurs.

20. À l'époque des faits, les dispositions pertinentes en l'espèce de cette OUG se lisaient ainsi :

Article 3

« Dans un but de garantie du droit d'accès aux informations d'intérêt public, tous les citoyens roumains, qu'ils résident sur le territoire national ou à l'étranger, ainsi que les médias écrits et audiovisuels, les partis politiques, les organisations non gouvernementales légalement constituées, les autorités et les institutions publiques, ont droit à être informés, s'ils en font la demande, des liens ou de l'absence de liens d'employé ou de collaborateur avec la *Securitate*, au sens de la présente ordonnance d'urgence, des candidats aux élections présidentielles, générales, locales et européennes, ainsi que des personnes (...) suivantes :

(...)

b) députés et sénateurs du Parlement de la Roumanie (...) »

Article 5

« (1) Les candidats qui ont été élus ou nommés à l'une des charges ou fonctions visées à l'article 3 b)-h1) – à l'exception de ceux qui, au 22 décembre 1989, n'avaient

pas atteint l'âge de 16 ans – indiquent dans une déclaration sur l'honneur, établie selon le modèle annexé à la présente ordonnance d'urgence, s'ils ont été employés ou collaborateurs de la *Securitate*. Il est procédé d'office à la vérification des liens ou de l'absence de liens passés d'employé ou de collaborateur avec la *Securitate* des personnes qui ont été candidates, élues ou nommées à l'une des charges ou fonctions visées à l'article 3 b)-h1), y compris celles qui ont été candidates, élues ou nommées à l'une de ces charges ou fonctions avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance d'urgence. »

Article 31

« (1) Le Conseil national pour l'étude des archives de la *Securitate* continue d'analyser, conformément à la présente ordonnance d'urgence, tous les documents utiles pour l'exercice des droits prévus par cette ordonnance, tels que les documents, fichiers, registres, archives photographiques, audiovisuelles, sonores et informatiques et bases de données, y compris les fichiers personnels des officiers et sous-officiers de la *Securitate* et des officiers infiltrés ayant participé à une activité par laquelle les droits de l'homme et les libertés fondamentales ont été anéantis ou restreints afin de soutenir le pouvoir totalitaire communiste.

(2) À partir de la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance d'urgence et jusqu'à la date à laquelle [les documents] seront transférés au Conseil national pour l'étude des archives de la *Securitate*, les membres du Collège de ce conseil ainsi que les autres fonctionnaires habilités par ce collège auront un accès illimité aux documents visés au paragraphe 1, ainsi qu'à toutes copies de ces documents conservés dans les locaux de leurs détenteurs, où ils seront étudiés.

(3) Le service roumain du renseignement, le service du renseignement extérieur, le ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative, le ministère de la Justice, le ministère de la Défense, le ministère des Affaires étrangères, les Archives nationales et toute autre institution publique ou entité privée détenant pareils documents sont tenus de garantir le droit d'accès prévu au paragraphe 2 jusqu'à la remise des documents au Conseil national pour l'étude des archives de la *Securitate*.

(...) »

Article 32

« Lorsque l'examen visé à l'article 31 met en évidence l'existence de documents nouveaux et non traités et d'informations révélant le passé d'employé ou de collaborateur de la *Securitate* d'une personne soumise à vérification d'office à l'égard de laquelle une décision constatant l'absence de liens passés avec la *Securitate* a été émise avant l'adoption de la présente ordonnance d'urgence, le Conseil national pour l'étude des archives de la *Securitate* engage la procédure prévue en pareil cas par cette ordonnance. »

GRIEFS

21. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, pris seul et combiné avec l'article 14, le requérant soutient que la procédure qui a abouti à l'arrêt définitif rendu le 15 mars 2016 par la Haute Cour présente plusieurs carences. Il se plaint d'abord de la durée de cette procédure et plus particulièrement de la durée de rédaction de l'arrêt de la Haute Cour. Il fait

ensuite grief à la Haute Cour d'avoir accueilli l'action qui avait été rejetée en première instance et d'avoir conclu, sur la base des mêmes preuves, qu'il avait collaboré avec la *Securitate*. Il considère enfin que c'est à tort que la Haute Cour a déclaré recevable l'action engagée par le CNSAS, et que l'interprétation faite par les juridictions nationales des dispositions de l'OUG nº 24/2008 n'est pas correcte.

EN DROIT

A. Sur les griefs formulés sur le terrain de l'article 6 de la Convention

22. Le requérant soutient que la procédure qui a abouti à l'arrêt rendu le 15 mars 2016 par la Haute Cour présente plusieurs carences. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui est ainsi libellé en sa partie pertinente en l'espèce :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

23. La Cour estime qu'il convient d'abord de rechercher si la disposition invoquée par le requérant est applicable en l'espèce. Elle rappelle que les questions d'incompatibilité *ratione materiae* ont trait à sa compétence et qu'elle se doit d'examiner cette question à chaque stade de la procédure (*Tănase c. Moldova* [GC], nº 7/08, § 131, CEDH 2010).

24. Elle recherchera successivement si l'article 6 de la Convention trouve à s'appliquer en l'espèce sous son volet civil et sous son volet pénal.

1. Sur l'applicabilité du volet civil de l'article 6 de la Convention

25. La Cour a rappelé dans l'arrêt *Naït-Liman c. Suisse* ([GC], nº 51357/07, § 106, 15 mars 2018) les principes généraux relatifs à l'applicabilité de l'article 6 de la Convention en matière civile. Celle-ci est d'abord subordonnée à l'existence d'une contestation (en anglais « *dispute* »). Ensuite, elle doit se rapporter à des « droits et obligations » que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne. Enfin, ces « droits et obligations » doivent revêtir un « caractère civil » au sens de la Convention, quoique l'article 6 ne leur assure par lui-même aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des États contractants (voir, par exemple, *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], nº 76943/11, § 88, 29 novembre 2016). Le « caractère civil » ne saurait être déterminé par simple référence au droit interne de l'État défendeur ; il s'agit d'une notion « autonome » découlant de la Convention. L'article 6 § 1 s'applique indépendamment de la qualité des parties comme

de la nature de la loi régissant la « contestation » et de l'autorité compétente pour trancher. C'est en effet au regard non seulement de la qualification juridique, mais aussi du contenu matériel et des effets que lui confère le droit interne de l'État en cause, qu'un droit doit être considéré ou non comme étant de caractère civil au sens de cette expression dans la Convention (*Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 57, CEDH 2004-I).

26. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour note que la procédure qui a abouti à l'arrêt rendu le 15 mars 2016 par la Haute Cour portait sur la rectification d'une décision que le CNSAS avait émise à l'époque où le requérant exerçait un mandat de député au Parlement roumain, et qui constatait que l'intéressé n'avait pas collaboré avec la *Securitate*. Elle ne doute pas que l'on soit en présence ici d'une contestation « réelle et sérieuse », au sens de sa jurisprudence, puisqu'il s'agissait de déterminer si un ancien parlementaire avait collaboré avec la *Securitate* du temps du régime totalitaire.

27. Elle doit donc rechercher si cette contestation peut être qualifiée de « civile » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle estime important à cet égard de tenir compte du rôle que la loi conférait au CNSAS et des obligations qu'elle lui imposait : en vertu de l'OUG n° 24/2008, dans un but de garantie du droit d'accès aux informations d'intérêt public, des renseignements pouvaient être communiqués sur la qualité d'ancien employé ou collaborateur de la *Securitate* des personnes qui exerçaient ou avaient exercé un mandat de député ou qui s'étaient portées ou se portaient candidates à un tel mandat (paragraphe 20 ci-dessus). Le CNSAS est, selon la loi, l'institution qui gère l'accès à ce type d'informations. En outre, l'article 32 de l'OUG n° 24/2008 dispose que, lorsque des documents nouveaux et non traités révèlent la qualité d'ancien employé ou collaborateur de la *Securitate* d'une personne soumise à vérification d'office à l'égard de laquelle une décision constatant l'absence de liens passés avec la *Securitate* a été émise avant l'entrée en vigueur de l'OUG, le CNSAS se doit d'engager une procédure de correction de sa décision antérieure (paragraphe 20 ci-dessus).

28. La Cour observe que la recevabilité de l'action engagée par le CNSAS contre le requérant en l'espèce était étroitement liée au fait qu'au moment de la première décision de cet organe le requérant était membre de la Chambre des députés (paragraphe 13 ci-dessus). La procédure avait donc pour objet la communication au public d'informations sur une personne exerçant ou ayant exercé un mandat politique.

29. La Cour rappelle qu'elle a déjà constaté, dans le contexte roumain, que l'adoption de la législation permettant de dévoiler les noms des anciens collaborateurs de la *Securitate* présentait un intérêt majeur pour la société roumaine tout entière et que la collaboration des hommes politiques avec la *Securitate* était une question sociale et morale très sensible (*Petrina c. Roumanie*, n° 78060/01, § 43, 14 octobre 2008). Dans ces conditions, elle

considère que la compétence dévolue à cet égard au CNSAS, chargé de révéler le cas échéant la qualité d'anciens collaborateurs de la *Securitate* des candidats aux élections parlementaires, contribue directement à la réalisation de l'intérêt général résidant dans l'accès de la population à des informations d'intérêt public et est en l'espèce, de toute évidence, de caractère politique et non « civil » au sens de l'article 6 § 1. Dès lors, le litige relatif à son application n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, *Cătăniciu c. Roumanie* (déc.), n° 22717/17, § 35, 6 décembre 2018). Par ailleurs, il convient de noter l'évolution de la législation nationale en ce qui concerne l'obligation pour les candidats aux élections législatives d'indiquer dans une déclaration sur l'honneur s'ils ont eu des liens avec la *Securitate* (paragraphes 16 à 18 ci-dessus).

30. Enfin, il convient de noter que la procédure en cause en l'espèce a été engagée alors que le requérant avait fini d'exercer son mandat. Par ailleurs, l'intéressé n'a pas indiqué que ladite procédure a entrainé des conséquences négatives sur sa situation.

31. Il s'ensuit que l'article 6 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce sous son volet civil.

2. Sur l'applicabilité du volet pénal de l'article 6 de la Convention

32. Pour déterminer l'applicabilité de l'article 6 de la Convention en matière pénale, la Cour applique les critères énoncés dans l'arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas* (8 juin 1976, §§ 82-83, série A n° 22) et confirmés récemment dans l'affaire *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* ([GC], n°s 55391/13 et 2 autres, § 122, 6 novembre 2018). Le premier de ces critères est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le second la nature même de l'infraction, et le troisième le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, précité, § 122). Par ailleurs, en ce qui concerne les procédures de lustration, la Cour a examiné au cas par cas, toujours en application des critères Engel, si le volet pénal de l'article 6 de la Convention était applicable (voir, par exemple, *Matyjeck c. Pologne* (déc.), n° 38184/03, §§ 48-59, 30 mai 2006, et *Polyakh et autres c. Ukraine*, n°s 58812/15 et 4 autres, §§ 156-159, 17 octobre 2019).

33. Appliquant ces critères au cas d'espèce, la Cour note ceci. Premièrement, la procédure relevait, selon la qualification juridique du droit interne, du contentieux administratif et était régie par le code de procédure civile, sans avoir de connotation pénale (voir, *a contrario*, *Matyjeck*, décision précitée, § 50) Deuxièmement, le droit interne prévoyait que seules les personnes exerçant une fonction élective – en l'espèce, celle de membre du Parlement – étaient soumises à une vérification d'office (voir les dispositions de l'article 3 de l'OUG n° 24/2008, au paragraphe 20 ci-dessus). Ces dispositions n'étaient donc applicables qu'à un groupe

déterminé de personnes ayant un statut particulier, ce qui est de nature à susciter de sérieux doutes quant au caractère pénal des faits en cause. Qui plus est, la procédure ne visait pas à sanctionner un certain comportement du requérant comme par exemple une éventuelle déclaration mensongère sur ses rapports avec la *Securitate* (voir, pour une situation différente, *Matyjeck*, décision précitée, § 52). Troisièmement, le but de cette démarche était de corriger une décision émise par le CNSAS et porter à la connaissance du public des informations d'intérêt général. Cela pouvait certes avoir une répercussion sur la possibilité pour le requérant de se porter à nouveau candidat avec succès à des nouvelles élections nationales (paragraphe 18 ci-dessus), dans la mesure où la loi demandait aux candidats de fournir une déclaration sur l'honneur, conforme au droit pénal, indiquant s'ils avaient ou non collaboré avec la police politique. Dès lors, dans les circonstances de l'espèce, la décision prise contre le requérant ne peut constituer une sanction d'une nature et d'un degré de sévérité tels qu'il se justifierait de la qualifier de sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Polyakh et autres,* précité, § 157).

34. Il s'ensuit que l'article 6 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce sous son volet pénal.

3. Conclusion

35. Pour les raisons déjà exposées, la Cour conclut que l'article 6 ne trouve pas à s'appliquer aux faits de la présente espèce. Dès lors, le grief formulé sur le terrain de l'article 6 est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4.

B. Sur le grief formulé sur le terrain de l'article 14 combiné avec l'article 6 de la Convention

36. Comme la Cour l'a toujours dit, l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles. Cet article n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour la jouissance des droits et libertés qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, parmi beaucoup d'autres, *Biao c. Danemark* [GC], n° 38590/10, § 88, 24 mai 2016).

37. En l'espèce, la Cour vient de constater que la procédure contestée par le requérant ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention. Il s'ensuit que le grief tiré de l'article 14 de la Convention est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 18 mars 2021.

{signature_p_2}

Ilse Freiwirth
Greffière adjointe

Gabriele Kucsko-Stadlmayer
Présidente