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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 8798/05
Iulian Dănuț LEONTE
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 1er octobre 2013 en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président,*
Alvina Gyulumyan,
Corneliu Bîrsan,
Luis López Guerra,
Nona Tsotsoria,
Johannes Silvis,
Valeriu Griţco, *juges,*

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 22 février 2005,

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

1. Le requérant, M. Iulian Dănuţ Leonte, est un ressortissant roumain né en 1967 et résidant à Bacău.

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, Mme C. Brumar, du ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

4. Le requérant est le président d'une association à but non lucratif dénommée « Help România » (« l'association »), enregistrée au registre des

associations et des fondations du tribunal de première instance de Bacău. Les statuts de cette association prévoyaient qu'elle pouvait collecter des fonds pour entreprendre des actions de bienfaisance et pour procurer une aide à des personnes atteintes du virus HIV, en particulier les femmes et les enfants.

5. Le 15 septembre 2000, l'assemblée générale de « Help România » vota l'organisation d'une collecte de fonds par l'intermédiaire d'une tombola qui devait être relayée par une chaîne télévisée nationale. Les possesseurs de billets gagnants devaient recevoir différents lots (sommes d'argent, bons pour un voyage ou bons pour une cure thermale). Le 27 octobre 2000, l'assemblée générale décida de mettre en circulation 155 800 billets de tombola, au prix de 10 000 lei chacun. En sa qualité de président, le requérant, aidé par le directeur de l'association, C.L., organisa la vente des billets au niveau national.

6. Le 12 février 2001, à la suite d'un contrôle opéré par deux agents de l'administration des Finances, un procès-verbal de contravention fut dressé à l'encontre de l'association. Les contrôleurs notèrent que le requérant, en sa qualité de président de l'association, avait fait imprimer 155 800 billets de tombola en vue de les vendre par l'intermédiaire d'une chaîne de télévision nationale, et ce sans avoir préalablement demandé de licence d'exploitation de jeux de hasard, comme l'exigeait l'article 5 de l'arrêté gouvernemental n° 251/1999. Se fondant sur l'article 9 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement (OUG) n° 69/1998, ils ordonnèrent la confiscation, sur le compte bancaire de l'association, de 537 880 000 lei, somme correspondant au produit de la vente des billets de tombola déjà écoulés, ainsi que la confiscation des 101 512 billets encore invendus. Ils saisirent les organes de poursuites pénales pour qu'ils déclenchent à l'encontre du requérant une enquête pénale pour exercice non autorisé d'activités relevant du domaine des jeux de hasard.

1. L'action en annulation du procès-verbal de contravention

7. L'association « Help România » demanda l'annulation du procès-verbal de contravention dressé le 12 février 2001 par les contrôleurs financiers, mais le tribunal de première instance de Bacău en confirma la légalité et le bien-fondé. Il estima que l'organisation d'un tirage de type tombola par l'intermédiaire de chaînes télévisées nationales, activité prévue dans les statuts de l'association, entrait bien dans la notion légale de jeu de hasard et nécessitait à ce titre l'obtention préalable d'une autorisation. Le tribunal énonça par ailleurs que, en vertu de l'article 9 de l'arrêté gouvernemental n° 68/1998, les biens ayant servi à mener des activités illicites ou qui constituaient le produit de telles activités étaient passibles de confiscation.

8. L'association se pourvut en recours. Par un arrêt définitif du 25 février 2002, le tribunal départemental de Bacău accueillit le pourvoi et

annula le procès-verbal. Selon l'arrêt, dès lors que les contrôleurs financiers avaient saisi les organes de poursuites pénales pour qu'il soit établi si une infraction avait ou non été commise, ces mêmes contrôleurs n'étaient pas compétents pour ordonner la confiscation, qui ne constituait pas une mesure pouvant être appliquée de manière autonome mais une peine complémentaire à celles prévues par le code pénal.

2. La procédure pénale menée contre le requérant

9. Le parquet renvoya le requérant en jugement devant le tribunal de première instance de Bacău. Le réquisitoire l'accusait d'avoir commis l'infraction punie par l'article 9 de l'arrêté gouvernemental n° 68/1998. Selon le parquet, en sa qualité de président de l'association, le requérant avait organisé entre octobre et novembre 2000 une tombola censée être relayée sur une chaîne télévisée nationale, sans demander l'autorisation prévue par la loi.

10. Devant le tribunal, le requérant indiqua qu'il avait consulté un fonctionnaire du ministère des Finances, lequel l'aurait informé qu'une autorisation n'était pas nécessaire pour une activité de ce type dès lors qu'elle était prévue dans les statuts de l'association et que la décision d'organiser une telle activité avait bien été prise en assemblée générale. Il ne précisa pas le nom de la personne en question.

11. Le tribunal de première instance de Bacău rendit son jugement le 20 décembre 2002 ; il condamna le requérant à une peine d'amende.

Sur appel du parquet et du requérant, cette condamnation fut annulée par un arrêt du 24 avril 2003 du tribunal départemental de Bacău, qui renvoya l'affaire devant le tribunal de première instance.

12. Par un jugement du 12 février 2004, le tribunal de première instance de Bacău acquitta le requérant au motif que la réalité des faits dont il était accusé n'avait pas été prouvée et qu'aucune infraction aux lois en vigueur ne pouvait lui être reprochée. Il ordonna la restitution à l'association, qui s'était constituée partie civile, des billets qui avaient été confisqués par les contrôleurs financiers.

Le tribunal souligna que, en vertu de la législation nationale, en particulier de l'article 8 a) de l'arrêté gouvernemental n° 251/1999 sur les conditions d'autorisation, d'organisation et d'exploitation des jeux de hasard, les tombolas organisées dans des écoles ou dans d'autres collectivités et qui avaient le caractère d'un divertissement et dont les organisateurs ne retiraient pas de profits n'étaient pas considérées comme des jeux de hasard et pouvaient être organisées sans autorisation particulière.

Le tribunal nota également qu'à la lumière d'une lecture combinée du libellé des différents textes de loi pertinents, seules les personnes morales qui retiraient des profits de l'exploitation de jeux de hasard étaient soumises à la procédure d'autorisation et devaient payer une taxe. Il conclut que les

associations n'étaient pas tenues d'obtenir une licence car, selon l'article 1 de l'OUG n° 26/2000, elles n'avaient pas un but lucratif.

13. Par un arrêt du 17 septembre 2004, le tribunal départemental de Bacău accueillit l'appel formé par le parquet et le ministère des Finances, et condamna le requérant à une amende pénale. Il ordonna la confiscation des billets qui n'avaient pas encore été vendus ainsi que du produit financier de la vente des billets déjà écoulés. Il estima qu'en faisant imprimer des billets de tombola et en se chargeant de leur vente, le requérant avait exercé sans titre une activité légalement soumise à autorisation et qu'il s'était donc rendu coupable de l'infraction punie par l'article 9 de l'OUG n° 69/1998.

14. Le requérant se pourvut en recours, soutenant qu'une association sans but lucratif comme celle dont il était président n'était pas assujettie à l'obtention de la même licence que celle exigée des « agents économiques » pour qui les jeux de hasard avaient vocation à engendrer des profits.

Par un arrêt définitif du 16 décembre 2004, la cour d'appel de Bacău confirma l'arrêt du tribunal départemental. Elle nota qu'il ressortait de l'article 8 a) de l'arrêté gouvernemental n° 251/1999 que seules les activités de tombola organisées à des fins de divertissement dans un cadre restreint pouvaient être entreprises sans licence. Or, dès lors que la tombola organisée par le requérant pour le compte de l'association dont il était président avait pris un caractère national du fait de sa diffusion par une chaîne de télévision nationale, elle faisait partie des activités que les articles 1, 2, 5 et 6 d) de la loi n° 251/1999 soumettaient à l'autorisation du ministère des Finances publiques, sous la forme d'une licence d'exploitation de jeux de hasard.

15. L'amende pénale à laquelle le requérant fut condamné par l'arrêt du 17 septembre 2004 du tribunal départemental de Bacău ne fut pas mise en recouvrement, les faits s'étant trouvés amnistiés par suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 543/2002.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

16. L'ordonnance d'urgence du gouvernement (OUG) n° 69/1998 sur le régime d'autorisation des activités en matière de jeux de hasard, publiée dans le Moniteur officiel du 30 décembre 1998, dispose ce qui suit :

Article 1

« Les agents économiques qui organisent et exploitent des jeux de hasard peuvent déployer leur activité seulement sur la base d'une autorisation délivrée par le ministère des Finances, dénommée licence d'organisation et d'exploitation de jeux de hasard. (...) »

Article 9

« L'exercice sans licence d'activités dans le domaine des jeux de hasard constitue une infraction et est punissable d'une peine comprise entre six mois et quatre ans de prison ou d'une peine d'amende.

Les biens et les valeurs qui ont servi à commettre l'infraction ou constituent le produit des activités illicites seront confisqués. »

17. Les dispositions pertinentes de l'arrêté gouvernemental n° 251/1999, publié au Moniteur officiel du 22 avril 1999, sur les conditions d'autorisation, d'organisation et d'exploitation des jeux de hasard, arrêté qui complète les dispositions de l'OUG n° 69/1998, sont libellées comme suit :

Article 1

« [Constitue un] jeu de hasard toute procédure d'attribution de gains de toutes sortes, en fonction de certains éléments aléatoires, moyennant le paiement [par le joueur] d'un droit de participation (...)

Le droit de participation consiste en une somme d'argent versée directement par le joueur à l'organisateur en échange de son droit de participer au jeu. »

Article 2

« L'organisation d'un jeu de hasard implique, en général, l'existence des éléments suivants : un jeu, une mise, des moyens, un organisateur et un participant. »

Article 5

« L'exploitation des jeux de hasard ne peut avoir lieu que sur la base d'une autorisation délivrée par le ministère des Finances, dite licence d'exploitation de jeux de hasard, désignée ci-après sous le terme 'la licence'. »

Article 6

« Les différents types de jeux de hasard sont : (...)

d) les paris sportifs, les jeux de type Bingo retransmis par des chaînes nationales (...), les tombolas de toute sorte ainsi que les jeux interactifs retransmis en direct sur les postes de télévision (...) »

Article 8

« Ne constituent pas des jeux de hasard et sont permis sans autorisation les types de jeux suivants :

a) les tombolas organisées dans des écoles, haltes-garderies ou autres collectivités ayant un caractère de loisir et dont les organisateurs ne retirent pas de profits. (...) »

18. L'arrêté gouvernemental n° 671 du 17 août 2000 régit les taxes dues par les organisateurs de jeux de hasard. Selon l'article 2 de cet arrêté, les agents économiques qui organisent et exploitent des jeux de hasard par le biais des chaînes nationales de télévision sont tenus de payer une taxe s'élevant à 18 % du chiffre d'affaires annuel estimé à la date de la demande d'autorisation.

19. L'OUG n° 26/2000 sur les associations et fondations dispose, en son article 1, que les associations et les fondations sont des personnes morales de droit privé sans but lucratif. L'article 4 de l'OUG précise que l'association est un sujet de droit constitué de trois personnes ou plus qui, sur la base d'un accord, mettent en commun, sans droit à restitution, des contributions matérielles, ou encore leurs connaissances ou leur travail pour réaliser des activités dans l'intérêt général ou communautaire ou dans leur intérêt personnel mais non patrimonial.

GRIEFS

20. Invoquant l'article 7 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir été condamné pour une action qui, selon lui, ne constituait pas une infraction dans le droit national.

21. Invoquant en outre l'article 6 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir été victime d'une interprétation et d'une application erronées de la loi nationale. Il dénonce également un manque d'impartialité des juridictions qui ont statué sur sa cause.

EN DROIT

A. Sur la violation alléguée de l'article 7 de la Convention

22. Le requérant allègue une méconnaissance de l'article 7 de la Convention, qui est libellé comme suit dans ses parties pertinentes :

> « 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. (...)»

1. Arguments des parties

23. Le requérant estime avoir été poursuivi pour une infraction qui n'était pas définie comme telle au moment des faits dans la législation nationale. Il fait valoir que, selon le libellé de la loi nationale, l'obtention auprès du ministère des Finances d'une autorisation d'organiser et d'exploiter de jeux de hasard n'était imposée qu'aux « agents économiques ». Or, selon lui, de par le but non lucratif consubstantiel à sa nature, l'association qu'il présidait ne pouvait être considérée comme un agent économique. Partant, il estime que l'association était exonérée de l'obligation d'obtenir une licence en l'espèce.

24. Le Gouvernement souligne que, s'il est vrai que l'OUG nº 69/1998 utilise la notion d'« agents économiques » pour désigner les entités assujetties à l'obligation d'obtenir une licence, aucun type de personne morale, même à but non lucratif, ne peut être exonéré de cette obligation dès lors qu'est en cause l'organisation et l'exploitation d'un jeu de hasard dont l'entité en question retirera des profits. Il fait valoir qu'une interprétation différente des dispositions nationales permettrait à tout un chacun d'éluder la loi en se plaçant sous le couvert d'entités à but non lucratif pour organiser et exploiter des jeux de hasard sans autorisation en toute impunité, ce qui serait inacceptable au regard du principe fondamental de la responsabilité qui doit s'attacher aux agissements contraires à la loi.

25. Le Gouvernement ajoute que l'affirmation du requérant faite devant le tribunal de première instance de Bacău, selon laquelle il avait sollicité l'opinion d'un agent spécialisé du ministère des Finances qui lui aurait indiqué qu'aucune autorisation n'était nécessaire (paragraphe 10 ci-dessus), n'est étayée par aucun élément de preuve. Il précise à cet égard que ni le requérant ni aucun des membres de l'association interrogés par les tribunaux n'ont indiqué le nom du fonctionnaire en question ou donné des détails sur le contexte dans lequel les discussions en cause auraient eu lieu. Même à supposer que de telles discussions « clandestines » aient effectivement eu lieu, elles ne sauraient attester d'un comportement prudent et raisonnable de la part du requérant en l'absence de sa part d'une demande « officielle », en bonne et due forme, d'un avis du ministère en question.

2. Appréciation de la Cour

26. La Cour rappelle que l'article 7 § 1 de la Convention consacre, de manière générale, le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et prohibe, en particulier, l'application rétroactive du droit pénal lorsqu'elle s'opère au détriment de l'accusé (*Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 52, série A nº 260-A). Il commande en outre de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie. Il s'ensuit que la loi doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment (*Achour c. France* [GC], nº 67335/01, § 41, 29 mars 2006).

27. La notion de « droit » (« law ») utilisée à l'article 7 correspond à celle de « loi » qui figure dans d'autres articles de la Convention ; elle englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, entre autres celles de l'accessibilité et de la prévisibilité (voir, notamment, *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V ; *Coëme et autres c. Belgique*, nºs 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, § 145, CEDH 2000-VII ; et *E.K. c. Turquie*, nº 28496/95, § 51, 7 février 2002).

28. En l'espèce, la Cour relève à titre liminaire que les tribunaux nationaux ont condamné le requérant en application de différentes

dispositions nationales en matière de jeux de hasard, appréhendées de manière combinée (paragraphes 13 et 14 ci-dessus). Nul ne conteste que les dispositions légales en cause étaient publiées au Moniteur officiel et étaient donc accessibles à toute personne intéressée. Reste à savoir si l'application qui en a été faite était également prévisible.

29. La Cour a déjà constaté qu'en raison même du principe de généralité des lois, le libellé de celles-ci pouvait ne pas présenter une précision absolue, l'une des techniques types de réglementation consistant précisément à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives. Aussi de nombreuses lois se servent-elles par la force des choses de formules plus ou moins floues, afin d'éviter une rigidité excessive et de pouvoir s'adapter aux changements de situation (voir, parmi d'autres, *Kokkinakis*, précité, § 40, et *Cantoni*, précité, § 31). L'article 7 ne proscrit pas la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible (*Korbely c. Hongrie* [GC], n° 9174/02, § 71, CEDH 2008 ; *Jorgic c. Allemagne*, n° 74613/01, §§ 100-101, 12 juillet 2007 ; *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], n^{os} 34044/96, 35532/97 et 44801/98, § 50, CEDH 2001-II, et *S.W. c. Royaume-Uni* et *C.R. c. Royaume-Uni*, 22 novembre 1995, §§ 34-36, série A n° 335-B, et §§ 32-34, série A n° 335-C, respectivement).

30. En l'espèce, la Cour observe que la fonction de décision confiée aux tribunaux nationaux a précisément permis de dissiper les doutes qu'il pouvait y avoir quant à l'interprétation des normes et des formules employées dans la législation nationale en matière de jeux de hasard, y compris quant à la notion d'« agent économique ». Force est de constater ainsi que, par leurs décisions des 17 septembre et 16 décembre 2004, le tribunal départemental et la cour d'appel de Bacau ont conclu – au terme d'une analyse approfondie des différentes dispositions nationales pertinentes, appliquées de façon conjuguée – que la tombola organisée par le requérant pour le compte de l'association dont il était président faisait partie, vu sa diffusion par une chaîne nationale de télévision, des activités pour l'exercice desquelles, en vertu des articles 1, 2, 5 et 6 d) de l'arrêté n° 251/1999, une autorisation devait être préalablement octroyée par le ministère des Finances publiques, nonobstant la qualité d'organisation à but non lucratif de l'entité agissante. Pour parvenir à cette conclusion, les tribunaux se sont appuyés sur une lecture *per a contrario* de l'article 8 a) de l'arrêté gouvernemental n° 251/1999, selon lequel les tombolas organisées à des fins de divertissement dans un cadre restreint n'étaient pas soumises à licence : estimant que le cas d'espèce ne relevait pas de cette catégorie, ils en ont déduit qu'une licence était nécessaire.

31. La Cour estime que le résultat auquel les tribunaux nationaux ont abouti était cohérent avec la substance de l'infraction reprochée au

requérant et raisonnablement prévisible. En effet, et comme le Gouvernement l'indique à juste titre, une interprétation différente des dispositions nationales conjuguées aurait en pratique permis à quiconque ayant l'intention d'éluder la loi régissant les jeux de hasard de le faire en toute impunité, en agissant sous le couvert d'une entité à but non lucratif – telle qu'une association ou une fondation –, ce qui est inacceptable dans une société démocratique.

32. La Cour rappelle par ailleurs que l'exigence de prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir, parmi d'autres, *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, 13 juillet 1995, § 3, série A n° 316-B). Il en va spécialement ainsi des professionnels, habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. Aussi peut-on attendre d'eux qu'ils mettent un soin particulier à évaluer les risques qu'il comporte (*Cantoni,* précité, § 35).

33. A cet égard, la Cour relève que l'affirmation faite par le requérant devant le tribunal de première instance selon laquelle il avait consulté un fonctionnaire du ministère des Finances n'est étayée par aucun élément de preuve.

De l'avis de la Cour, vu sa qualité de président d'une organisation non gouvernementale, le requérant aurait dû faire preuve de prudence pour déterminer, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, l'étendue des obligations qui s'attachaient à son projet en vertu de la législation nationale sur les jeux de hasard. Or, rien ne prouve que l'intéressé ait sollicité un point de vue officiel de l'administration compétente ou l'avis d'un professionnel du droit sur la question de savoir si une autorisation était ou non nécessaire avant de lancer, au niveau national, une opération de tombola par le biais de chaînes de télévision pour le compte de l'association qu'il présidait. En procédant ainsi, le requérant a consciemment assumé le risque de supporter les conséquences pénales de ses actes, déclarés illégaux par les tribunaux internes à l'issue d'une procédure publique et contradictoire.

34. Il s'ensuit que le présent grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

B. Sur le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention

35. Le requérant se plaint en outre de l'interprétation et de l'application, selon lui erronées, faites par les tribunaux de la loi nationale. Il y voit une méconnaissance de l'article 6 de la Convention, ainsi libellé dans ses parties pertinentes :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

36. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse. Il fait valoir que le requérant a bénéficié d'une procédure contradictoire, a été entendu par les tribunaux nationaux et a pu, aux différents stades de la procédure, présenter les arguments qu'il jugeait pertinents pour la défense de sa cause. Le Gouvernement note par ailleurs qu'aucun élément du dossier ne saurait faire naître de doutes quant à l'impartialité des magistrats qui ont statué.

37. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle est compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour ne relève aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

38. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président