[TRADUCTION

(...)

EN FAIT

1. Le requérant, M. Tadeusz Matyjek, est un ressortissant polonais né en 1935 et résidant à Varsovie (Pologne). Il est représenté devant la Cour par Me M. Gąsiorowska, avocate à Varsovie. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. J. Wołąsiewicz, du ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. A la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 1997 sur la divulgation par des personnes exerçant des fonctions publiques du fait qu'elles ont été employées par les services de sécurité de l'Etat, ont travaillé pour eux ou ont collaboré avec eux entre 1944 et 1990 (*ustawa o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne* – « la loi de lustration »), le requérant, qui était à l'époque député du *Sejm*[1], déclara qu'il n'avait pas collaboré avec les services secrets de l'époque communiste.

4. Le 1er juin 1999, le commissaire représentant l'intérêt public (*Rzecznik Interesu Publicznego*) demanda à la cour d'appel (*Sąd Apelacyjny*) de Varsovie d'engager une procédure concernant le requérant au motif que celui-ci avait menti dans sa déclaration de lustration lorsqu'il avait nié avoir coopéré avec les services secrets. Le 14 juin 1999, le requérant fut informé de l'ouverture d'une procédure de lustration.

Les 16 septembre et 25 octobre 1999, la cour d'appel tint des audiences à huis clos.

---

1. La chambre basse du Parlement polonais, qui comporte aussi une chambre haute, le Sénat (*Senat*).

5. Le 17 décembre 1999, la cour d'appel de Varsovie, agissant en tant que tribunal de lustration de première instance, conclut que le requérant avait soumis une déclaration de lustration mensongère étant donné qu'il avait collaboré volontairement et secrètement avec les services secrets de l'Etat. Le dispositif du jugement fut notifié au requérant le 3 janvier 2000. Toutefois, les motifs, considérés comme « secrets », ne pouvaient qu'être consultés au secret dans une salle du greffe de ce tribunal réservée à cet effet, conformément à l'article 100 § 5 du code de procédure pénale.

6. Le requérant interjeta appel.

7. Le 17 février 2000, la cour d'appel de Varsovie, agissant en tant que tribunal de lustration de deuxième instance, débouta le requérant. Elle informa de nouveau celui-ci que, en raison du caractère confidentiel de l'affaire, la motivation écrite de sa décision ne lui serait pas notifiée mais pourrait être consultée dans la salle du greffe réservée aux documents secrets.

8. Le 20 avril 2000, le requérant forma un pourvoi en cassation (*kasacja*) auprès de la Cour suprême (*Sąd Najwyższy*). Le 10 octobre 2000, la haute juridiction cassa l'arrêt de la cour d'appel et renvoya l'affaire à celle-ci. Elle constata que la demande du requérant visant à l'audition de deux témoins supplémentaires n'avait pas été prise en compte, ce qui constituait selon elle un grave vice de procédure.

9. Le 11 décembre 2000, le commissaire représentant l'intérêt public s'adressa à la cour d'appel de Varsovie pour la prier de demander au chef du bureau de la sécurité de l'Etat de rendre accessibles au public tous les documents confidentiels contenus dans le dossier.

10. Le 20 décembre 2000, le chef du bureau de la sécurité de l'Etat rendit publics tous les documents relatifs à l'affaire.

11. Le 19 janvier 2001, la cour d'appel de Varsovie tint une audience publique.

12. Le 25 janvier 2001, cette juridiction annula l'arrêt attaqué et ordonna un nouvel examen de l'affaire.

13. Le 1er juin 2001, la cour d'appel de Varsovie, siégeant en première instance, tint une audience publique. Par la suite, les 28 juin et 4 décembre 2001, les audiences eurent lieu au moins en partie en chambre du conseil. Le 4 décembre 2001, elle rendit un arrêt où elle conclut que le requérant avait menti dans sa déclaration de lustration.

14. Le requérant interjeta appel. La cour d'appel de Varsovie le débouta le 2 octobre 2002.

15. Le 16 mai 2003, la Cour suprême rejeta le recours formé par le requérant.

16. D'après l'intéressé, il avait été autorisé à consulter son dossier au cours de la procédure mais non à prendre des notes qu'il aurait pu emporter.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La loi de lustration

17. La loi de lustration est entrée en vigueur le 3 août 1997. Les dispositions pertinentes de cette loi, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, sont indiquées ci-dessous.

L'article 3 dispose en ses passages pertinents :

> « 1. Les personnes exerçant des fonctions publiques au sens de la présente loi sont : le président de la République de Pologne, les députés, sénateurs, (...) juges, procureurs et avocats (...) »

18. L'article 4 définit de la façon suivante le terme « collaboration » :

> « 1. La collaboration au sens de la présente loi recouvre une collaboration volontaire et secrète avec les branches opérationnelles ou d'investigation des services de sécurité de l'Etat en qualité d'informateur secret ou d'auxiliaire pour la collecte de renseignements.
>
> 2. La collaboration au sens de la présente loi ne désigne pas une action rendue obligatoire par la loi en vigueur à l'époque des faits. (...) »

19. L'article 6 § 1 traite de l'obligation de fournir une « déclaration de lustration » :

> « Les personnes appartenant aux catégories énoncées à l'article 7 de la présente loi doivent soumettre une déclaration indiquant si elles ont été employées par les services de sécurité de l'Etat, ont travaillé pour eux ou ont collaboré avec eux entre le 22 juillet 1944 et le 10 mai 1990 (ci-après la « déclaration »). »

L'article 7 dispose :

> « Doivent soumettre une déclaration
>
> (...)
>
> 2. les candidats aux élections législatives ou sénatoriales (...) »

L'article 40 exige aussi semblable déclaration des personnes qui occupaient un poste dans la fonction publique à la date d'entrée en vigueur de la loi de lustration de 1997.

20. Les articles 17 et suivants portent sur la charge de commissaire représentant l'intérêt public. L'article 17 est ainsi libellé, en ses passages pertinents :

> « 1. Le commissaire représentant l'intérêt public (ci-après « le commissaire ») défend l'intérêt public dans les procédures de lustration. »

L'article 17d dispose, en ses passages pertinents :

> « 1. Parmi les tâches du commissaire figurent notamment :
>
> i) l'analyse de la déclaration de lustration soumise au tribunal ;

ii) la collecte des informations nécessaire à un bon examen de la déclaration ;

iii) la soumission d'une requête au tribunal en vue de l'ouverture d'une procédure de lustration ;

(...)

2. Lorsqu'il s'acquitte des tâches énumérées aux points i) et ii) ci-dessus, le commissaire peut se faire envoyer ou montrer les dossiers, documents et explications écrites pertinents et, si nécessaire, entendre des témoins, ordonner des expertises ou procéder à des recherches ; à cet égard, et pour ce qui est des tâches décrites à l'article 17 § 1, les dispositions du code de procédure pénale relatives au procureur s'appliquent également au commissaire. »

21. L'article 17e dispose :

« Le commissaire, ses adjoints et les personnes autorisées de son service ont plein accès à la documentation et aux autres sources d'informations, quel qu'en soit le support, à condition qu'elles aient été créées avant le 10 mai 1990 par

1) le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères ou les services placés sous leur autorité ; ou

2) le chef du bureau de la sécurité de l'Etat. »

22. Les articles 19 et 20 renvoient au code de procédure pénale. L'article 19 est ainsi libellé :

« Les questions non traitées dans la présente loi et se rapportant à la procédure de lustration, y compris les phases d'appel et de cassation, sont régies par le code de procédure pénale. »

L'amendement à l'article 19 entré en vigueur le 8 mars 2002 dispose que la procédure de lustration peut aussi se dérouler à huis clos à la demande de la personne qui en fait l'objet. Cette clause remplace celle qui était prévue à l'article 21 § 4, aux termes de laquelle le tribunal pouvait décider de siéger à huis clos d'office ou à la demande d'une partie.

L'article 20 se lit ainsi :

« Les dispositions du code de procédure pénale relatives à l'accusé s'appliquent à la personne faisant l'objet de la lustration (ci-après « l'intéressé »). »

23. L'article 23 traite de la notification de la décision :

« 1. La décision du tribunal, accompagnée de la motivation écrite, est notifiée sans délai aux parties à la procédure (...) »

L'article 28, amendé à compter du 8 mars 2002, dispose :

« La décision définitive constatant que la déclaration soumise par l'intéressé est mensongère est publiée immédiatement au Journal officiel [*Dziennik Urzędowy RP Monitor Polski*] si

1) aucun pourvoi en cassation n'a été soumis dans le délai prescrit ;

2) le pourvoi en cassation n'a pas été jugé mériter un examen ;

3) le pourvoi en cassation a été rejeté. »

24. L'article 30 énumère les conséquences qu'une telle décision emporte pour la personne faisant l'objet d'une procédure de lustration qui a soumis une déclaration mensongère. Il est ainsi libellé :

« 1. Une décision définitive constatant que l'intéressé a soumis une déclaration mensongère entraîne la perte des qualifications morales nécessaires pour exercer des fonctions publiques, qualifications qui, d'après les lois pertinentes, sont les suivantes : excellente moralité, réputation sans tache et irréprochable, grand sens civique, respect des valeurs fondamentales. La décision perd son effet juridique au bout de dix ans.

2. Une décision définitive concluant que l'intéressé a soumis une déclaration mensongère entraîne pour celui-ci la révocation de la fonction exercée jusque-là si les qualifications morales susmentionnées sont nécessaires à l'exercice de cette fonction.

3. Une décision définitive constatant que l'intéressé a soumis une déclaration mensongère prive celui-ci du droit de se porter candidat à l'élection présidentielle pendant une période de dix ans. »

Le 8 mars 2002, le paragraphe 4, ainsi libellé, a été ajouté :

« Les conséquences énumérées dans les articles 1 à 3 ci-dessus se produisent si

1) aucun pourvoi en cassation n'a été soumis dans le délai prescrit ;

2) le pourvoi en cassation n'a pas été jugé mériter un examen ;

3) le pourvoi en cassation a été rejeté. »

2. Le code pénal

25. Le chapitre XV du code pénal, intitulé « Relations avec les lois spéciales » (*stosunek do ustaw szczególnych*), dispose en son article 116 :

« Les dispositions de la partie générale du présent code s'appliquent aux infractions définies dans d'autres lois prévoyant la responsabilité pénale [*inna ustawa przewidująca odpowiedzialność karną*], à moins que ces lois n'en excluent expressément l'application. »

3. Le code de procédure pénale

26. L'article 100 § 5 traite de la communication des décisions en ces termes :

« Si l'affaire a été examinée à huis clos parce qu'elle met en jeu des intérêts fondamentaux de l'Etat, notification sera donnée non des motifs eux-mêmes mais du fait que des motifs ont été rédigés. »

4. La pratique interne pertinente

27. La Cour constitutionnelle a connu à plusieurs reprises d'affaires concernant des procédures de lustration. Dans un arrêt du 10 novembre 1998, cette juridiction a rappelé le contexte historique dans lequel avait été élaborée la loi de lustration et expliqué quelle conception de la lustration s'y exprimait. Elle a déclaré :

> « Ainsi qu'il ressort de l'histoire législative, le but principal de la loi était de « rendre impossible l'utilisation du passé politique de quelqu'un », la coopération avec les services secrets, « en vue d'exercer un chantage (...) sur des personnes détenant des fonctions décisionnelles cruciales au sein de l'Etat polonais » (...)
>
> Selon la conception de la lustration adoptée par le législateur, c'est la véracité de la déclaration soumise au titre de l'article 6 de la [loi de lustration] qui fait l'objet d'une enquête, d'une décision et d'une éventuelle sanction dans le cadre de la procédure de lustration. Ainsi, il découle directement de la loi et de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 octobre 1998 que la loi n'associe pas la responsabilité pénale ou quasi pénale avec le simple fait d'avoir collaboré dans le passé avec les services de sécurité de l'Etat (...) Le législateur a voulu que les personnes qui exercent des fonctions publiques ou se portent candidates à des fonctions électives supposant l'exercice de fonctions publiques soumettent une déclaration quant à leur coopération avec ces services. Pareille régulation vise à garantir le caractère ouvert de la vie publique, à éliminer tout[e possibilité de] chantage au moyen de faits du passé pouvant être tenus pour compromettants, et à porter ces faits à la connaissance du public. La collaboration en elle-même n'empêche aucun citoyen d'exercer des fonctions publiques, et la procédure de lustration est conçue dans le seul but d'examiner la bonne foi des personnes qui exercent ou souhaitent exercer des fonctions publiques. Ce n'est donc pas la collaboration en soi mais la soumission d'une déclaration mensongère qui entraîne des conséquences négatives pour les personnes concernées. »

28. Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur une action formée par un groupe de députés pour dénoncer l'inconstitutionnalité de l'article 20 de la loi de lustration pour autant qu'il indique que les dispositions relatives à l'accusé au pénal sont applicables aux personnes faisant l'objet d'une procédure de lustration. Elle a déclaré à ce sujet :

> « D'après la Cour constitutionnelle, il découle de l'obligation prévue à l'article 19 de la loi d'appliquer les dispositions du code de procédure pénale à la procédure de lustration que les personnes soumises à une telle procédure bénéficient de toutes les garanties procédurales, comme l'application de la règle *in dubio pro reo*, c'est-à-dire que le doute profite à la personne faisant l'objet de la procédure de lustration et aux droits de la défense ; la règle de la présomption d'innocence revêt une importance particulière au sein de cette catégorie de garanties ; aux fins de la procédure de lustration, il faut l'entendre comme désignant la présomption de véracité des déclarations à tous les stades de la procédure, d'abord devant le commissaire, puis devant la cour d'appel et enfin devant la Cour suprême. Il faut ajouter que la règle de la présomption d'innocence a rang de principe constitutionnel (article 42 § 3 de la Constitution). Dès lors, pour ce qui est de la protection des droits et libertés

individuels, il s'agit dans tous les cas d'une norme établie de l'Etat régi par la prééminence du droit.

La Cour constitutionnelle, notant que l'article 20 de la loi est formulé de manière ambiguë et jugeant nécessaire de recourir à une interprétation comme le lui permet la Constitution, a compris cette disposition de telle manière qu'elle la considère comme constitutionnelle. Elle a ainsi établi que l'article 20 de la loi de lustration, pour autant qu'il déclare que les dispositions relatives à l'accusé au pénal s'appliquent aux personnes faisant l'objet d'une procédure de lustration et doit se comprendre comme assurant des garanties procédurales à ces personnes, est conforme à l'article 2 de la Constitution de la République polonaise. »

29. Dans un arrêt du 28 mai 2003, la Cour constitutionnelle a jugé nécessaire de dissiper tous les malentendus à propos de la loi de lustration.

« En 1998, la Cour constitutionnelle a déclaré sans équivoque que la loi de lustration « n'a pas trait à l'examen du passé des personnes occupant des fonctions publiques ou se portant candidates à des postes impliquant l'exercice de telles fonctions, mais concerne uniquement la véracité des déclarations qu'elles font à cet égard. Cette loi ne prévoit donc pas de sanction pour le simple fait d'avoir collaboré mais porte sur le respect des règles de vérité et de transparence de la part des personnes investies de la confiance publique (...) La procédure de lustration est (...) un mécanisme légal destiné à examiner la véracité de déclarations quant à l'existence de certains liens et de certaines interactions s'agissant de personnes qui occupent des fonctions publiques ou se portent candidates à de telles fonctions exigeant la confiance du public et auxquelles s'attache une responsabilité particulière (arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 octobre 1998, K 24/98) » (...)

En vertu de la loi de lustration, toute personne, qu'elle ait servi la Pologne démocratique ou la Pologne totalitaire, peut exercer des fonctions publiques, à condition d'avoir soumis une déclaration de lustration véridique. Récemment ont été nommées à des fonctions publiques de premier plan des personnes qui avaient avoué leurs liens avec les services de sécurité de l'Etat dans des déclarations de lustration, liens qui étaient ainsi connus du public. »

30. La cour d'appel de Varsovie a déclaré dans un arrêt du 16 janvier 2002 :

« La procédure de lustration appartient à cette catégorie de procédures d'ordre répressif (punitif et disciplinaire) qui touchent directement le domaine des droits personnels des citoyens, auxquels s'appliquent des exigences plus strictes mais aussi des garanties constitutionnelles plus fortes. Il n'y a donc aucune raison de croire que les dispositions générales du code pénal concernant entre autres une erreur telle que prévue à l'article 30 du code ne sont pas applicables dans le cadre de la procédure de lustration. De plus, si l'on admet que la loi de lustration, du fait qu'elle appartient à la catégorie des procédures d'ordre répressif, est l'une des « autres lois prévoyant la responsabilité pénale » (au sens de l'article 116 du code pénal), il s'ensuit que doit s'appliquer la règle, prévue par cette disposition, selon laquelle la partie générale du code pénal – qui revêt un caractère subsidiaire par rapport à d'autres éléments de l'ordre juridique – joue un rôle particulier dans le système juridique. Dès lors, en cas de doute quant au point de savoir si une clause non contenue dans le code exclut l'application des dispositions de la partie générale du code pénal, il y a lieu de trancher par la négative (VAL 33/01 ; OSA 2002/9/74). »

Cette juridiction a dit dans un arrêt du 25 septembre 2003 :

« Il faut considérer la loi de lustration, qui appartient à la catégorie des procédures d'ordre répressif, comme l'une des « autres lois prévoyant la responsabilité pénale » au sens de l'article 116 du code pénal (VAL 42/01 ; OSA 2004/7/55). »

C. Les instruments internationaux pertinents

31. Aux termes des extraits pertinents de la Résolution 1096 (1996) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes :

« 9. L'Assemblée se réjouit de l'ouverture des dossiers des services secrets à l'accès du public dans certains des anciens pays totalitaires communistes. Elle recommande à tous les pays intéressés de permettre aux personnes concernées d'examiner, si elles le désirent, les dossiers conservés sur elles par les anciens services secrets.

(...)

11. En ce qui concerne le traitement des personnes qui n'ont commis aucun des crimes susceptibles d'être poursuivis conformément au paragraphe 7, mais qui cependant détenaient de hautes fonctions sous les anciens régimes totalitaires communistes, et qui ont soutenu ces régimes, l'Assemblée relève que certains Etats ont jugé nécessaire d'adopter des mesures administratives, telles que les lois de « lustration » ou de « décommunisation ». Celles-ci consistent à écarter de l'exercice du pouvoir les personnes dont on ne peut être certain qu'elles exerceront leurs fonctions conformément aux principes démocratiques, car elles n'ont montré aucun engagement ou attachement envers ces principes par le passé et n'ont aucun intérêt ou aucune raison de se rallier maintenant à ces principes.

12. L'Assemblée souligne que, dans l'ensemble, ces mesures ne sont compatibles avec un Etat de droit démocratique que si plusieurs critères sont respectés. Premièrement, la culpabilité – qui est individuelle et non collective – doit être prouvée pour chaque personne, ce qui montre bien la nécessité d'une application individuelle, et non collective, des lois de « lustration ». Deuxièmement, il faut garantir le droit de défense, la présomption d'innocence jusqu'à preuve de la culpabilité et la possibilité d'un recours judiciaire régulier contre toute décision. La vengeance ne peut jamais constituer l'objectif de ces mesures, pas plus que l'on ne saurait permettre le détournement politique ou social du processus de lustration qui en résulte. Le but de la « lustration » n'est pas de punir les personnes présumées coupables – c'est le travail des procureurs, sur la base du droit pénal – mais de protéger la démocratie émergente.

13. L'Assemblée propose par conséquent de veiller à ce que les lois de « lustration » et les mesures administratives analogues soient compatibles avec les exigences d'un Etat de droit et qu'elles soient dirigées contre les dangers qui menacent les droits fondamentaux de l'homme et le processus de démocratisation. Elle suggère de se reporter aux « Principes directeurs à respecter pour que les lois de lustration et les mesures administratives analogues soient conformes aux exigences d'un Etat de droit » en tant que texte de référence. »

GRIEF

32. Le requérant se plaint d'avoir été privé d'un procès équitable, au mépris de l'article 6 de la Convention. Il allègue en particulier qu'il n'a pas été en mesure de se défendre convenablement car on ne lui a pas permis de prendre des notes lors de la procédure devant les juridictions internes et il n'a pas eu un accès adéquat à son dossier.

EN DROIT

33. Le requérant allègue une violation de l'article 6 de la Convention, ainsi libellé :

> « 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. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.
>
> 2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
>
> 3. Tout accusé a droit notamment à :
>
> a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;
>
> b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;
>
> c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;
>
> d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;
>
> e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience. »

34. Le Gouvernement plaide l'irrecevabilité de l'affaire. Il soutient premièrement que la requête est incompatible *ratione materiae* avec la Convention : l'article 6 ne serait pas applicable à la procédure de lustration

car ce type de procédure ne concernerait pas des « contestations sur des droits et obligations de caractère civil » ni une « accusation en matière pénale ». Deuxièmement, le requérant aurait selon lui failli à l'obligation, prévue à l'article 35 § 1 de la Convention, d'épuiser les voies de recours internes.

Enfin, le Gouvernement invite la Cour à dire que la requête est en tout état de cause irrecevable pour défaut manifeste de fondement ou, dans l'éventualité où l'affaire serait examinée au fond, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 de la Convention.

35. Le requérant prie la Cour de rejeter les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement.

A. Considérations générales

36. La Cour observe qu'il n'existe pas d'approche uniforme au sein des Hautes Parties contractantes en ce qui concerne les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes. Dans de nombreux pays postcommunistes, des restrictions ont été adoptées en vue de contrôler l'emploi des anciens agents des services de sécurité ou des personnes ayant activement collaboré avec les régimes antérieurs. En Lituanie, il est interdit jusqu'en 2009 aux personnes reconnues aux fins de la loi comme d'« anciens agents du KGB » d'occuper un emploi dans le secteur public et dans certaines branches du secteur privé (*Rainys et Gasparavičius c. Lituanie*, n°s 70665/01 et 74345/01, § 36, 7 avril 2005, et *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, n°s 55480/00 et 59330/00, CEDH 2004-VIII). En Lettonie, la loi de 2000 sur la fonction publique et la loi de 1999 sur la police interdisent de recruter dans ces corps des personnes ayant travaillé pour ou avec les services de sécurité soviétiques (*Rainys et Gasparavičius*, arrêt précité, § 30). En Slovaquie, les personnes qui avaient collaboré avec le service de sécurité de l'Etat de la Tchécoslovaquie communiste et à qui on avait délivré un certificat de sécurité négatif pouvaient se voir interdire d'occuper certains postes dans la fonction publique pendant une période donnée (*Turek c. Slovaquie*, n° 57986/00, § 110, CEDH 2006-II).

37. L'approche qui a prévalu en Pologne et qui s'exprime dans la loi de lustration ne consiste pas à interdire aux personnes qui ont collaboré avec les services secrets à l'époque soviétique d'occuper des postes dans la fonction publique ou de prétendre à de tels postes. Cette loi crée en revanche l'obligation d'informer le public, dans une déclaration de lustration, de toute collaboration avec les services secrets entre 1944 et 1990. Elle prévoit en outre un mécanisme destiné à vérifier que pareilles déclarations sont véridiques. Parmi les principales raisons qui ont présidé à la mise en place de cette réglementation, la Cour constitutionnelle a désigné

la transparence de la vie publique et l'information sur le passé des personnes qui occupent des postes dans la fonction publique (paragraphe 28 ci-dessus).

38. La loi de lustration prévoit des sanctions pour le cas où le tribunal de lustration constate que la déclaration soumise est mensongère. Une personne convaincue d'avoir menti dans sa déclaration de lustration est révoquée des fonctions qu'elle exerce dans l'administration publique et se voit interdire de se porter candidate à de telles fonctions pendant une période de dix ans. Sont notamment interdits à ces personnes les professions juridiques comme celles d'avocat, de juge et de procureur, ainsi que les postes de fonctionnaire et les fonctions politiques telles que député ou président de la République polonaise.

B. Applicabilité de l'article 6 de la Convention

39. A titre préliminaire, la Cour doit déterminer si l'article 6 de la Convention s'applique à la procédure en cause.

1. Les arguments des parties

40. Le requérant soutient que l'article 6 de la Convention s'applique à la procédure de lustration. Premièrement, cette procédure porterait sur ses droits et obligations de caractère civil car elle aurait eu un impact direct sur la jouissance par lui des droits sociaux et économiques liés à l'exercice de fonctions publiques et au fait d'occuper des postes dans l'administration publique. Deuxièmement, il indique que, même si elle ne revêt pas un caractère pénal, cette procédure se fonde sur les dispositions du code de procédure pénale, raison pour laquelle les garanties d'équité prévues à l'article 6 de la Convention devraient lui être applicables.

41. Pour le Gouvernement, la procédure engagée contre le requérant ne concernait ni « des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil » ni une « accusation en matière pénale dirigée contre [lui] ». Il considère donc à titre principal que cette procédure est incompatible *ratione materiae* avec l'article 6 de la Convention. Il souligne que la procédure de lustration vise à informer le public que des personnes occupant des fonctions publiques ou se portant candidates à de telles fonctions ont collaboré par le passé avec les services de sécurité de l'Etat. Un jugement définitif constatant qu'une telle personne a soumis une déclaration mensongère implique que celle-ci n'a plus les qualifications morales nécessaires pour exercer certaines fonctions publiques. Pour ce qui est du requérant en particulier, il a été déchu de son mandat de député. Le Gouvernement considère que, la jurisprudence de la Cour excluant les conflits entre l'Etat et ses fonctionnaires du champ d'application de l'article 6 de la Convention, celui-ci ne peut s'appliquer à l'affaire en cause (il invoque à l'appui les arrêts suivants : *Massa c. Italie*, 24 août 1993, § 26,

série A nº 265-B, et *Pellegrin c. France* [GC], nº 28541/95, § 65, CEDH 1999-VIII).

2. L'appréciation de la Cour

42. Il y a lieu de déterminer si la procédure litigieuse en l'espèce a ou non trait à une « contestation sur [des] droits et obligations de caractère civil » ou à une « accusation en matière pénale ». La Cour recherchera tout d'abord si la procédure en cause a porté sur une « accusation en matière pénale » dirigée contre le requérant.

a) Principes découlant de la jurisprudence de la Cour

43. La Cour rappelle que la notion d'« accusation en matière pénale » possède une portée autonome dans le cadre de l'article 6. Pour trancher la question de l'applicabilité en l'espèce du volet pénal de l'article 6, la Cour prendra pour point de départ les critères énoncés dans l'arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas* (8 juin 1976, §§ 82-83, série A nº 22 – voir aussi *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, § 68, série A nº 80).

44. En conséquence, pour décider si une infraction peut être qualifiée de « pénale » aux fins de la Convention, la Cour doit tenir compte de trois critères : la qualification de la procédure en droit national, la nature substantielle de l'infraction et le type et la gravité de la sanction encourue par le requérant (voir, entre autres, *Phillips c. Royaume-Uni*, nº 41087/98, § 31, CEDH 2001-VII, et *Garyfallou AEBE c. Grèce*, 24 septembre 1997, § 32, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V).

45. La Cour a réaffirmé ces trois critères dans son arrêt *Öztürk c. Allemagne*, où elle a en outre rappelé que la Convention n'empêche pas les Etats, dans l'accomplissement de leur rôle de gardiens de l'intérêt public, d'établir ou maintenir une distinction entre différents types d'infractions définis par le droit interne et d'en fixer le tracé, mais qu'il ne s'ensuit pas que la qualification ainsi adoptée soit déterminante aux fins de la Convention. Si les Etats contractants pouvaient à leur guise, en qualifiant une infraction de disciplinaire plutôt que de pénale, écarter le jeu des clauses fondamentales des articles 6 et 7, l'application de celles-ci se trouverait subordonnée à leur volonté souveraine. Une latitude aussi étendue risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec l'objet et le but de la Convention (*Öztürk c. Allemagne*, 21 février 1984, §§ 48-50, série A nº 73, *mutatis mutandis*, *Engel et autres*, précité, § 80, et *Campbell et Fell*, précité, § 68).

46. Comme indiqué ci-dessus, il importe d'abord de savoir si les dispositions définissant l'infraction litigieuse relèvent, selon la technique juridique de l'Etat défendeur, du droit pénal, du droit disciplinaire ou des deux à la fois. Toutefois, l'indication ainsi fournie par le droit interne n'a qu'une valeur formelle et relative ; cet élément ne constitue qu'un simple point de départ (*Weber c. Suisse*, 22 mai 1990, § 31, série A nº 177, et *Ezeh*

et Connors c. Royaume-Uni [GC], nos 39665/98 et 40086/98, § 91, CEDH 2003-X).

47. Il ressort de la jurisprudence établie de la Cour que les deuxième et troisième critères exposés dans l'arrêt *Engel et autres* sont alternatifs et pas nécessairement cumulatifs. Pour que l'article 6 s'applique, il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, « pénale » au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la « matière pénale » (*Öztürk*, précité, § 54, et *Lutz c. Allemagne*, 25 août 1987, § 55, série A no 123). Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une accusation en matière pénale (*Bendenoun c. France*, 24 février 1994, § 47, série A no 284 ; *Benham c. Royaume-Uni*, 10 juin 1996, § 56, *Recueil* 1996-III ; *Garyfallou AEBE*, précité, § 33, et *Lauko c. Slovaquie*, 2 septembre 1998, § 57, *Recueil* 1998-VI).

b) Application des principes précités à la présente espèce

i. Les critères Engel

48. En ce qui concerne le premier des critères énoncés dans l'affaire *Engel* – la qualification de la procédure en droit interne – la Cour note qu'il est reproché au requérant d'avoir soumis une déclaration de lustration mensongère où il indiquait ne pas avoir collaboré avec les services de sécurité de l'Etat. Ces faits ne tombent pas dans le champ d'application du droit pénal polonais, mais relèvent de la loi de lustration. Il apparaît que ni le droit interne ni les interprétations autorisées des tribunaux ne considèrent la loi de lustration comme une loi pénale. Toutefois, la cour d'appel de Varsovie a estimé, à quelques reprises au moins, que cette loi instaurait une « procédur[e] d'ordre répressif » et qu'il y avait lieu de la voir comme l'une des « autres lois prévoyant la responsabilité pénale » (paragraphes 25 et 30 ci-dessus).

49. La Cour observe qu'il existe un lien étroit entre la procédure de lustration et la sphère pénale. La loi de lustration prévoit notamment que les questions non régies par elle relèvent des dispositions pertinentes du code de procédure pénale. Ainsi, le commissaire représentant l'intérêt public, qui est habilité à engager une procédure de lustration, s'est vu confier des pouvoirs identiques à ceux d'un procureur, lesquels sont exposés dans le code de procédure pénale (article 17d § 2 de la loi). De même, la situation de la personne faisant l'objet d'une procédure de lustration a été comparée à celle d'un accusé au pénal, notamment pour ce qui est des garanties procédurales dont elle bénéficie, même si la loi de lustration ne qualifie pas cette personne d'« accusé » et n'utilise pas le terme d'« accusation » (paragraphes 22 et 28 ci-dessus). A ce dernier égard, la Cour renvoie à sa jurisprudence constante selon laquelle l'« accusation », au sens de l'article 6

de la Convention, peut en général se définir comme « la notification officielle, émanant de l'autorité compétente, du reproche d'avoir accompli une infraction pénale », bien qu'elle puisse « dans certains cas prendre « la forme d'autres mesures impliquant un tel reproche et entraînant elles aussi des répercussions importantes sur la situation du suspect » (arrêt *Öztürk* précité, § 55).

50. La Cour relève également que l'organisation et le déroulement de la procédure de lustration, telle que régie par la loi y relative, s'inspirent du modèle du procès pénal polonais et que les règles du code de procédure pénale s'appliquent directement à cette procédure. Celle-ci a lieu devant un tribunal de lustration, qui se compose de juges des cours d'appel et tribunaux régionaux choisis parmi les juges siégeant dans les chambres criminelles de ces juridictions. La loi prévoit la possibilité de faire appel du jugement de première instance et de former un pourvoi en cassation auprès de la chambre criminelle de la Cour suprême. La conduite de la procédure pendant les phases d'appel et de cassation, ainsi que la réouverture de la procédure, sont régies par les dispositions pertinentes du code de procédure pénale (articles 19 et 27 de la loi).

51. En bref, bien que la procédure de lustration ne soit pas qualifiée de « pénale » en droit interne, la Cour estime qu'elle présente des caractéristiques ayant une forte coloration pénale.

52. La Cour rappelle que le deuxième des critères précités – la nature même de l'infraction, considérée aussi en rapport avec celle de la sanction correspondante – représente un élément d'appréciation de plus grand poids. A cet égard, elle constate que la faute commise par le requérant consiste à avoir menti dans une déclaration qu'il était légalement tenu de fournir. La Cour relève premièrement que l'obligation de soumettre une déclaration est assez courante : il peut s'agir par exemple de la déclaration de revenus présentée par les députés et de nombreux autres fonctionnaires ou de la déclaration d'impôt que tout contribuable doit remplir. Deuxièmement, un manquement à l'obligation de dire la vérité en pareille occasion est constitutif d'une infraction en droit interne et entraîne normalement une sanction, parfois pénale. La Cour considère que le fait de mentir dans une déclaration de lustration constitue une infraction très proche de celles qui viennent d'être mentionnées. De plus, si l'on s'en tient au sens ordinaire des mots, elle s'apparente à un parjure ce qui, en dehors du contexte de la lustration, conduit habituellement à des poursuites pénales.

53. La Cour observe également que la disposition légale méconnue par le requérant ne touche pas un petit groupe d'individus dotés d'un statut particulier, à l'instar, par exemple, de mesures disciplinaires ; elle vise au contraire un grand nombre de citoyens, nés avant mai 1972, qui non seulement occupent de multiples sortes d'emplois publics, mais aussi souhaitent exercer des professions telles que celles d'avocat, fonctionnaire, juge ou procureur, ou entendent se présenter aux élections présidentielles ou

législatives. A cet égard, la Cour juge nécessaire de souligner que la procédure de lustration a pour objet d'établir la véracité de la déclaration de lustration. Contrairement à ce que son titre laisse entendre, la loi sur la divulgation par des personnes exerçant des fonctions publiques du fait qu'elles ont été employées par les services de sécurité de l'Etat, ont travaillé pour eux ou ont collaboré avec eux entre 1944 et 1990 n'incite pas à enquêter sur le passé de ces personnes, et les constats historiques relatifs à la collaboration passée avec les services secrets de l'époque communiste restent à l'arrière-plan de la procédure. Le tribunal de lustration statue sur le point de savoir si la personne faisant l'objet de la procédure de lustration a violé la loi en soumettant une déclaration mensongère. S'il conclut que tel est le cas, il prononce les sanctions prévues par la loi. Ainsi, la procédure de lustration en Pologne ne vise pas à punir pour des actes commis sous le régime communiste. C'est ce qui distingue la conception polonaise de la lustration des approches retenues dans d'autres pays en la matière (pour la nature de la lustration en Lituanie, voir *Sidabras et Džiautas c. Lituanie* (déc.), n°s 55480/00 et 59330/00, 1er juillet 2003). A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que l'infraction litigieuse n'est pas dépourvue de caractéristiques purement pénales.

54. Quant à la nature et au degré de gravité de la peine encourue par le requérant au titre de la loi, la Cour note premièrement que celle-ci prévoit une sanction automatique et uniforme si la personne ayant fait l'objet d'une procédure de lustration est convaincue, aux termes d'un arrêt définitif, de mensonge dans sa déclaration de lustration. En effet, un tel arrêt entraîne la révocation de cette personne de son poste dans la fonction publique et l'interdiction pour elle de se porter candidate à un grand nombre de postes de ce type pendant une période de dix ans. La Cour observe que les qualifications morales dont la personne ayant émis la déclaration mensongère est automatiquement réputée dénuée sont décrites en termes généraux comme suit : excellente moralité, réputation sans tache et irréprochable, grand sens civique, respect des valeurs fondamentales. Il est obligatoire de faire la preuve de ces qualités afin d'exercer bon nombre de professions, telles celles de procureur, de juge et d'avocat. Cette liste n'est cependant pas exhaustive car la loi renvoie à d'autres textes qui peuvent exiger l'une des qualités morales précitées comme préalable à l'exercice d'une fonction publique.

55. Il est vrai qu'une personne convaincue d'avoir soumis une fausse déclaration n'est passible ni d'une peine d'emprisonnement ni d'une amende. Cependant, la Cour constate que l'interdiction d'exercer certaines professions (politiques ou juridiques) pendant une longue période peut avoir un impact très grave sur une personne en la privant de la possibilité de poursuivre sa vie professionnelle. Une telle mesure peut se révéler tout à fait justifiée eu égard au contexte historique de la Pologne, mais cela ne change

rien à la gravité de la sanction encourue, qui doit donc passer pour revêtir un caractère au moins en partie répressif et préventif.

56. En l'espèce, le requérant, un homme politique, a perdu son siège de député et a été frappé d'une inéligibilité de dix ans en conséquence du fait qu'un arrêt définitif a constaté qu'il avait menti dans sa déclaration de lustration. A cet égard, la Cour répète que la procédure de lustration n'a pas pour but d'empêcher les anciens agents des services secrets de l'époque communiste d'occuper des emplois dans des administrations publiques et autres secteurs d'activité cruciaux pour la sécurité nationale, étant donné que l'aveu d'une telle collaboration – à savoir une « déclaration affirmative » – n'entraîne aucune conséquence négative, mais que cette procédure vise à punir les personnes qui n'ont pas respecté l'obligation de faire connaître au public leur collaboration passée avec de tels services (voir, *a contrario*, *Sidabras et Džiautas*, précité).

57. La Cour considère que, vu la nature et la durée de la sanction prévue par la loi de lustration, cette mesure doit passer pour avoir porté préjudice au requérant et pour avoir eu de graves conséquences à son égard.

58. Ayant évalué le poids respectif des divers aspects de l'affaire, la Cour note la prédominance de ceux qui présentent une coloration pénale. Dans ces conditions, elle conclut que la nature de l'infraction, combinée avec la nature et la gravité des peines encourues, est telle que les charges pesant sur le requérant ont constitué des accusations en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention.

ii. Conclusion

59. L'article 6 est donc applicable à la procédure de lustration, et ce sous son volet pénal. Il s'ensuit que la requête ne saurait être rejetée pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

Eu égard à cette conclusion, il n'y a pas lieu de rechercher si la procédure de lustration portait sur une « contestation » sur des « droits de caractère civil » (*Campbell et Fell*, précité, § 74).

C. Epuisement des voies de recours internes

1. Les arguments des parties

60. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes à sa disposition, au mépris de l'article 35 § 1 de la Convention, et ce parce que l'intéressé n'a pas soulevé devant les juridictions internes, même en substance, ses allégations relatives au manque d'équité de la procédure de lustration. En particulier, le requérant n'a critiqué ni en appel ni en cassation les restrictions qui lui ont été imposées concernant l'accès à son dossier ; il ne s'est pas non plus plaint de

n'avoir pu présenter ses arguments dans le respect des principes du contradictoire et de l'égalité des armes. Le Gouvernement signale que l'article 6 de la Convention pouvait être invoqué directement dans le cadre de la procédure interne.

61. De plus, le Gouvernement déclare que toutes les mesures limitant l'accès du requérant à son dossier judiciaire lui ont été infligées conformément à la clause pertinente du code de procédure pénale et étaient nécessaires en raison du risque de révélation de secrets d'Etat. Malgré cela, lors de la phase secrète de la procédure, tous les éléments de preuve ont été communiqués au requérant (*Edwards et Lewis c. Royaume-Uni*, n°s 39647/98 et 40461/98, § 53, 22 juillet 2003). Le Gouvernement signale aussi que, le 20 décembre 2000, le chef du bureau de la sécurité d'Etat a levé la clause de confidentialité pour tous les éléments figurant dans le dossier du requérant. Il soutient que l'affaire a été entièrement réexaminée et que la procédure a été publique après cette date, et que le tribunal de lustration a adressé au requérant la motivation écrite de ses décisions. En bref, lors de la seconde phase de la procédure, le requérant n'a selon lui subi aucune restriction quant à l'accès à son dossier.

62. Le requérant allègue qu'il n'existait aucun autre recours qui lui aurait permis de contester le fonctionnement de la salle de consultation au secret du greffe du tribunal de lustration et les règles présidant à l'organisation de la procédure de lustration. En menant la procédure d'appel aussi loin que possible, il aurait épuisé tous les recours internes effectifs à sa disposition. Il renvoie enfin à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle il convient d'appliquer l'article 35 de la Convention avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (*Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, § 72, série A n° 39).

63. Le requérant se plaint de n'avoir pas eu un accès total à son dossier. En effet, il n'a pas été autorisé à faire des copies ni à prendre des notes ou à montrer les documents à un expert en qui il avait confiance tandis qu'il consultait son dossier au secret dans la salle du greffe du tribunal réservée à cet usage. De même, lors des audiences, il ne lui a pas été permis d'utiliser les notes qu'il avait prises à partir des informations recueillies dans cette salle, et il a dû se fonder sur sa seule mémoire. En conséquence, et bien qu'il ait été représenté par un avocat, le requérant soutient qu'il n'a pu se défendre correctement. Par ailleurs, le tribunal de lustration n'a selon lui pas examiné l'affaire avec célérité et ne l'a pas autorisé à contester les éléments de preuve fournis par le procureur ni à citer des experts indépendants. Dès lors, il se serait trouvé nettement désavantagé par rapport à son adversaire, le commissaire représentant l'intérêt public.

2. L'appréciation de la Cour

64. La Cour estime que la question de savoir si le requérant était en mesure de contester de manière effective l'ensemble des dispositions légales

régissant l'accès à son dossier et définissant les caractéristiques de la procédure de lustration est liée à l'appréciation par la Cour du respect par la Pologne des exigences d'équité énoncées à l'article 6 § 1 de la Convention. Dans ces conditions, il convient de l'examiner en même temps que le fond du grief que le requérant tire de l'article 6 de la Convention.

65. Partant, la Cour joint au fond de l'affaire l'exception d'irrecevabilité pour non-épuisement des voies de recours internes formulée par le Gouvernement.

D. Observation de l'article 6 de la Convention

66. A la lumière des observations des parties, la Cour estime que le grief soulève sous l'angle de la Convention de graves questions de fait et de droit qui appellent un examen au fond. Elle conclut dès lors que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Par ailleurs, elle n'a constaté aucun autre motif d'irrecevabilité.

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

Joint au fond du grief tiré de l'article 6 de la Convention la question de l'épuisement des voies de recours internes ;

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.