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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 1453/08
Nicolae Mircea MOLDOVAN DUDA
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 2 février 2016 en un comité composé de :

Boštjan M. Zupančič, *président,*
Paulo Pinto de Albuquerque,
Iulia Antoanella Motoc, *juges,*

et de Fatoş Aracı, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 19 décembre 2007,

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. Nicolae Mircea Moldovan Duda, est un ressortissant roumain appartenant à la communauté rom né en 1969 et résidant à Deva. Il a été représenté devant la Cour par M^e^ C. Zeiler, avocat à Hunedoara.

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M^me^ 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 4 novembre 2000, le requérant se rendit au Royaume-Uni après avoir obtenu au préalable un visa de tourisme valable pour une période de

six mois. Le 20 décembre 2000, il adressa aux autorités britanniques compétentes une demande d'asile.

5. Alors que la procédure d'asile était en cours, le requérant fut embauché par la société de transport London Central Bus Company Limited (« LCBCL ») comme chauffeur. Il travailla pour cette compagnie jusqu'au 15 octobre 2004.

6. Le 15 octobre 2004, le ministère de l'Intérieur britannique informa le requérant du rejet de sa demande d'asile.

7. Le 19 octobre 2004, le requérant fut renvoyé en Roumanie par les autorités britanniques.

8. Par une décision du 26 octobre 2004, se fondant sur l'article 14 § 1 e) de l'ordonnance du gouvernement n° 65/1997 sur le régime des passeports (« l'OG n° 65/1997 »), la Direction générale des passeports roumaine suspendit le droit du requérant d'utiliser son passeport pour une durée d'un an, au motif que l'intéressé avait été renvoyé du Royaume-Uni vers la Roumanie.

1. L'action en annulation de la mesure de suspension du droit du requérant d'utiliser son passeport

9. Le 24 janvier 2005, le requérant saisit la cour d'appel d'Alba-Iulia (« la cour d'appel ») d'une action en contentieux administratif, en demandant l'annulation de la mesure de suspension du droit d'utiliser son passeport et la restitution de celui-ci.

10. Par un arrêt du 25 février 2005, la cour d'appel accueillit l'action. Elle estimait que la mesure litigieuse était illégale, étant donné que le requérant était entré légalement sur le territoire du Royaume-Uni et qu'il était resté dans ce pays après l'expiration de son visa avec l'accord des autorités britanniques compétentes pour examiner sa demande d'asile. Dans sa décision, elle prenait également en compte le fait que le requérant était rentré en Roumanie peu après avoir été informé du rejet de sa demande d'asile. La cour d'appel notait enfin que, pendant son séjour au Royaume-Uni, le requérant avait travaillé légalement et qu'il n'avait pas commis d'infractions ou des actes d'autre nature, de sorte que la suspension du droit d'utiliser son passeport pendant un an n'était pas justifiée au regard de l'article 14 § 1 e) de l'OG n° 65/1997.

11. Aucun recours n'ayant été exercé, cet arrêt devint définitif.

12. Le 10 mai 2005, le requérant récupéra son passeport.

2. L'action en indemnisation du préjudice qui aurait été subi par le requérant en raison de la mesure litigieuse

13. Le 2 décembre 2005, se fondant sur les articles 998 et 999 du code civil tels qu'en vigueur à l'époque des faits, le requérant forma une action à l'encontre de la Direction générale des passeports, aux fins de

condamnation de cette dernière à l'indemnisation des dommages matériel et moral qu'il disait avoir subis en raison de la suspension, déclarée illégale par la cour d'appel, du droit d'utiliser son passeport. Il affirmait qu'il avait subi un préjudice matériel correspondant à un manque à gagner et que ce manque à gagner avait trait au paiement des salaires et heures supplémentaires qu'il aurait pu obtenir en travaillant à la société LCBCL pendant la période de suspension du droit d'utiliser son passeport ; il demandait par conséquent la réparation de ce préjudice matériel. Il sollicitait également la restitution des loyers qu'il disait avoir dû payer à l'avance pour son logement au Royaume-Uni.

14. S'agissant du préjudice moral, le requérant soutenait que, pendant la période de suspension du droit d'utiliser son passeport, son droit à la libre circulation, son droit au travail et son droit à la vie privée et familiale avaient été méconnus. Il expliquait sur ce point que sa réputation avait été ternie au motif qu'il avait été perçu au sein de la société comme quelqu'un qui avait commis des infractions à l'étranger. Il arguait également qu'il avait contracté une cardiopathie ischémique à la suite d'un stress qui aurait découlé de sa situation, que son niveau de vie avait diminué et qu'il avait dû mettre en vente sa maison, que son fils avait été affecté psychiquement, ce qui aurait mené à la diminution de ses résultats scolaires et à son transfert dans un autre lycée, et que sa mère avait perdu de son prestige auprès des membres de la communauté rom. Il ajoutait que, en raison de la période de suspension du droit d'utiliser son passeport, il n'avait pas pu faire des démarches pour obtenir rapidement un visa de travail pour le Royaume-Uni, que son ancien employeur n'avait pas pu lui garder sa place et que, par conséquent, il avait des difficultés à rembourser des crédits bancaires contractés.

15. Des témoins furent entendus et le requérant versa au dossier des écrits.

16. Par un arrêt du 15 septembre 2006, la cour d'appel rejeta l'action comme mal fondée. Pour ce qui était du préjudice matériel allégué, la cour d'appel relevait qu'il ne ressortait pas des pièces versées au dossier que le requérant avait été titulaire d'un contrat de travail pour la période en cause et que la responsabilité de l'État ne pouvait pas être engagée étant donné que le retour du requérant en Roumanie avait été effectué à la demande des autorités britanniques. Elle notait également que l'obtention par le requérant d'un visa pour retourner travailler au Royaume-Uni ne constituait qu'une éventualité et que, dès lors, le préjudice matériel y relatif allégué n'était pas réel et certain. Elle estimait également qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre le préjudice matériel allégué et la mesure litigieuse prise par les autorités roumaines.

17. Quant au préjudice moral, la cour d'appel jugeait que la situation dénoncée par le requérant était liée au retour de ce dernier en Roumanie, lequel avait entraîné une diminution des revenus de l'intéressé, et non pas à

la mesure litigieuse. De plus, elle estimait que le requérant n'avait pas prouvé qu'il y avait un lien de causalité entre, d'une part, la mesure reprochée aux autorités roumaines et, d'autre part, son état de santé, la réputation de sa mère et la scolarité de son fils. Elle notait enfin que le requérant n'avait apporté aucune preuve quant aux démarches faites par lui auprès des autorités britanniques, après la restitution de son passeport, aux fins d'obtention d'un nouveau visa pour le Royaume-Uni.

18. Le requérant se pourvut en recours contre l'arrêt du 15 septembre 2006. Dans son pourvoi, il réitérait ses arguments présentés en première instance. Il alléguait, en outre, que la cour d'appel n'avait pas motivé le refus d'octroi d'une réparation au titre du préjudice moral et que les déclarations des témoins entendus étayaient ses griefs.

19. Par un arrêt définitif du 20 juin 2007, la Haute Cour de cassation et de justice rejeta le pourvoi en recours du requérant et confirma le bien-fondé du raisonnement de l'arrêt rendu par la cour d'appel.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

20. L'article 14 § 1 e) de l'OG n° 65/1997 prévoyait, à l'époque des faits, qu'une mesure de suspension du droit d'utiliser le passeport pouvait être prise pour une durée comprise entre un et cinq ans à l'encontre d'une personne soumise à une obligation de quitter le territoire d'un État et de retourner sur le territoire roumain en application d'accords conclus par la Roumanie avec d'autres États.

21. L'OG n°65/1997 a été abrogée le 29 janvier 2006 par la loi n° 248/2005 concernant le régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger.

22. Les dispositions pertinentes en l'espèce du code civil concernant la responsabilité civile délictuelle, telles qu'en vigueur à l'époque des faits, étaient ainsi libellées :

Article 998

« Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

Article 999

« Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. »

GRIEFS

23. Invoquant l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, le requérant allègue que la suspension de son droit d'utiliser son passeport a constitué une restriction illégale à sa liberté de circulation. Dans sa réponse aux observations du Gouvernement, invoquant en substance l'article 14 de la Convention en combinaison avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, le requérant se plaint que la mesure litigieuse ait été prise à son encontre en raison de son appartenance à la communauté rom.

24. Toujours sur le même fondement, il se plaint en outre de ne pas avoir obtenu gain de cause dans la procédure en responsabilité civile qu'il avait engagée afin d'obtenir réparation des dommages moral et matériel qui auraient été causés par la mesure litigieuse, déclarée illégale par les juridictions internes.

EN DROIT

A. Sur le grief tiré de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention

25. Le requérant allègue une violation du droit de quitter le pays, tel que garanti par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, en raison de la suspension de son droit d'utiliser son passeport et de l'impossibilité pour lui d'obtenir une réparation pour le préjudice qu'il aurait subi à la suite de cette mesure déclarée illégale par les juridictions internes. L'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention se lit ainsi dans sa partie pertinente en l'espèce :

> « (...)
>
> 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.
>
> 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.
>
> (...) »

1. Les arguments des parties

a) Le Gouvernement

26. Le Gouvernement expose que, dans son grief, le requérant ne se plaint que d'une impossibilité pour lui de se rendre au Royaume-Uni, où il espérait travailler et vivre, et non pas d'une méconnaissance générale de son droit de circuler librement.

27. Il excipe ensuite de l'absence de la qualité de victime du requérant, au motif que celui-ci a obtenu au niveau interne la reconnaissance de l'illégalité de la mesure litigieuse et qu'il a bénéficié d'une voie de recours pour demander une réparation.

28. Le Gouvernement soutient à titre subsidiaire que la mesure de suspension du droit d'utiliser le passeport était prévue par la loi et qu'elle poursuivait plusieurs buts légitimes, à savoir la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique, le maintien de l'ordre public et la prévention des infractions pénales. Il fait également référence à la nécessité de dissuader la commission d'infractions aux législations d'autres États en matière d'immigration et de prévenir celles-ci.

29. Le Gouvernement expose ensuite que la mesure en cause était proportionnée aux buts poursuivis, eu égard à sa durée limitée dans le temps, à la marge d'appréciation des États en matière de défense nationale, qu'il qualifie de large, et à l'existence d'un contrôle judiciaire. Il ajoute que l'intéressé a pu saisir les juridictions internes d'une action en responsabilité civile délictuelle pour demander la réparation de son préjudice prétendument subi et que son action a été examinée au fond. Il estime que cette action en responsabilité civile constitue un recours effectif pour obtenir une réparation lorsque le plaignant prouve l'existence de son préjudice et celle d'un lien de causalité entre le dommage subi et la mesure de restriction de son droit à la libre circulation préalablement déclarée illégale par les juridictions internes.

b) Le requérant

30. Le requérant estime qu'il est toujours victime d'une violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention. Il indique que l'illégalité de la mesure contestée a été établie de manière irrévocable par l'arrêt définitif de la cour d'appel du 25 février 2005. Il considère que la motivation retenue par cette juridiction dans son arrêt prouve que la mesure ordonnée contre lui n'était pas nécessaire dans une société démocratique. Se référant à l'affaire *Stamose c. Bulgarie* (n° 29713/05, § 33, CEDH 2012), le requérant soutient que la mesure litigieuse a été prise contre lui de manière automatique, ce qui aurait emporté une violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention. Selon lui, son retour en Roumanie constituait une mesure suffisante pour satisfaire aux buts mentionnés par le Gouvernement et, par conséquent, la suspension du droit d'utiliser son passeport était disproportionnée.

31. Le requérant indique que, bien que l'illégalité de la mesure de suspension litigieuse eût été constatée par la cour d'appel, les juridictions internes ont refusé de lui octroyer une réparation pour le préjudice qui lui aurait été causé par cette mesure. Il soutient que, en raison de la suspension du droit d'utiliser son passeport, il ne lui était pas possible d'obtenir un nouveau visa de travail pour le Royaume-Uni. Il explique à cet égard qu'il bénéficiait du soutien de son ancien employeur, la société LCBCL, et qu'il

aurait ainsi eu de fortes chances d'obtenir un tel visa Il ajoute que cela est prouvé par les documents versés par lui au dossier, devant les juridictions internes, dans le cadre de l'action en responsabilité civile.

2. L'appréciation de la Cour

32. S'agissant de l'exception du Gouvernement tirée d'une absence de la qualité de victime du requérant, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de l'examiner, le grief étant en tout état de cause irrecevable pour les raisons exposées ci-après.

33. La Cour constate que le requérant dénonce devant elle, d'une part, l'illégalité de la mesure de suspension de son droit d'utiliser son passeport - bien que les juridictions internes eussent déjà constaté cette illégalité - et, d'autre part, une impossibilité pour lui d'obtenir une indemnisation du préjudice qu'il aurait subi en raison de cette mesure.

34. Pour ce qui est de l'illégalité de la mesure contestée, la Cour note que la décision de la Direction générale des passeports de suspendre le droit pour le requérant d'utiliser son passeport a été soumise au contrôle des juridictions internes dans une procédure qui s'est achevée par l'arrêt définitif du 25 février 2005 de la cour d'appel. Pour autant que le requérant dénonce l'illégalité de cette mesure ordonnée contre lui, la Cour estime que cette branche du grief est tardive, étant donné que l'intéressé ne l'a soulevée devant elle que le 19 décembre 2007, date d'introduction de la présente requête (voir, *mutatis mutandis*, *Schreurs c. Pays-Bas* (déc.), n° 73058/13, §§ 16-17, 14 avril 2015).

35. Pour ce qui est des allégations concernant une impossibilité d'obtenir au niveau interne une indemnisation du préjudice qui aurait été subi en raison de la suspension illégale du droit pour l'intéressé d'utiliser son passeport, la Cour doit vérifier si le requérant avait à sa disposition un recours interne qu'il aurait pu exercer en vue d'être indemnisé (voir, en ce sens, *Vito Sante Santoro c. Italie*, n° 36681/97, § 45, CEDH 2004-VI, et *Sissanis c. Roumanie*, n° 23468/02, § 76, 25 janvier 2007). Elle rappelle également qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (*ibidem*, § 75) et d'apprécier les preuves (*García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 28, CEDH 1999-I).

36. À cet égard, la Cour observe d'abord que la cour d'appel a reconnu dans son arrêt du 25 février 2005 l'illégalité de la mesure litigieuse, sans toutefois octroyer de réparation à l'intéressé pour le préjudice subi allégué : en effet, l'objet de l'action en contentieux administratif dont cette juridiction avait été saisie se limitait à l'examen de la légalité de la mesure en question.

37. La Cour note que, par la suite, l'intéressé s'est prévalu de la possibilité que lui offrait la loi interne sur la responsabilité civile délictuelle pour assigner en justice la Direction générale des passeports afin d'obtenir

réparation du préjudice qu'il disait avoir subi du fait de la suspension du droit d'utiliser son passeport. Elle observe que les juridictions internes saisies ont examiné son action, ont instruit des preuves et, au terme d'une procédure menée dans le respect du principe du contradictoire, ont rejeté ce recours aux motifs que l'intéressé n'avait pas prouvé avoir subi un préjudice matériel réel et certain et que le lien de causalité entre le préjudice moral allégué et la mesure litigieuse prise par les autorités n'avait pas été établi.

38. La Cour considère qu'en matière d'actions en réparation d'un préjudice matériel, lesquelles, par leur nature, commandent que les allégations avancées soient étayées par différents éléments de preuve, l'exigence que soit apportée la preuve du préjudice allégué prévue par la législation nationale – exigence à laquelle les juridictions ont jugé qu'il n'avait pas été satisfait en l'espèce – n'est ni excessive ni arbitraire (voir, *mutatis mutandis*, *Cernea et autres c. Roumanie* (déc.), n° 10307/04, § 40, 31 mai 2011). En l'occurrence, pour ce qui est de la demande faite par le requérant au titre du préjudice moral, la Cour constate qu'elle n'a pas été rejetée pour cause d'absence d'éléments de preuve du préjudice allégué (voir, pour des situations contraires où la Cour a sanctionné le formalisme excessif des tribunaux quant à l'établissement du préjudice moral, les affaires *Danev c. Bulgarie*, n° 9411/05, § 34, 2 septembre 2010, dans le contexte de l'article 5 § 5 de la Convention, et *Elefteriadis c. Roumanie*, n° 38427/05, § 54, 25 janvier 2011, dans le contexte de l'article 3 de la Convention) : en effet, les juridictions internes ont estimé que le lien de causalité entre le préjudice allégué à ce titre et la mesure litigieuse prise par les autorités roumaines n'avait pas été établi. Ainsi, la Cour estime que, eu égard à la manière dont le requérant avait formulé sa demande, les juridictions internes n'ont pas adopté une approche purement formaliste pour exclure l'octroi d'une réparation du préjudice moral. De l'avis de la Cour, le simple fait que le requérant n'a pas obtenu gain de cause dans le cadre de l'action en indemnisation intentée par lui ne saurait jeter un doute sur l'effectivité en fait ou en droit du recours offert par le droit interne.

39. Eu égard à tout ce qui précède, la Cour considère que cette branche du grief est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

B. Sur le grief tiré de l'article 14 de la Convention en combinaison avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention

40. Dans sa réponse aux observations du Gouvernement, présentée à la Cour le 17 mars 2014, le requérant se plaint également que la mesure de suspension du droit d'utiliser son passeport ait été fondée sur son appartenance à la communauté rom. La Cour estime que ce grief, qui ne figurait pas dans le formulaire de requête, est un nouveau grief et qu'il ne s'agit donc pas d'une doléance sur laquelle les parties ont échangé leurs

observations. Dès lors, il convient de ne pas examiner ce grief dans la présente requête (*Piryanik c. Ukraine*, n° 75788/01, §§ 19-20, 19 avril 2005, *M.C. et autres c. Italie*, n° 5376/11, § 54, 3 septembre 2013, et *Dumitrescu c. Roumanie* (déc.), n° 23858/08, §§ 38-39).

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 25 février 2016.

Fatoş Aracı
Greffière adjointe

Boštjan M. Zupančič
Président