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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête nº 11040/22
Silviu-Dorin ŞCHIOPU
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 28 novembre 2023 en un comité composé de :

Tim Eicke, *président*,
Branko Lubarda,
Ana Maria Guerra Martins, *juges*,

et de Ilse Freiwirth, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête nº 11040/22 contre la Roumanie et dont un ressortissant roumain, M. Silviu-Dorin Şchiopu (« le requérant ») né en 1979 et résidant à Braşov, a saisi la Cour le 18 février 2022 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La présente requête porte sur l'obligation imposée aux établissements de restauration, pendant la période où l'état d'alerte a été institué en Roumanie en raison de la pandémie de Covid-19, de tenir un registre avec les données personnelles des clients.

2. À la suite de la cessation de l'état d'urgence instauré en Roumanie le 16 mars 2020, par une décision nº 394/2020 datant du 18 mai 2020, le gouvernement instaura l'état d'alerte, qui fut successivement prolongé jusqu'au 8 mars 2022.

3. La loi nº 55/2020 portant des mesures pour la prévention et la lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19 (« la loi nº 55/2020 »), entrée en vigueur le 18 mai 2020, prévoyait dans son article 13 que l'obligation de porter un masque de protection dans les espaces publics et l'obligation d'organiser l'activité des opérateurs économiques et des professionnels de manière qu'à l'entrée dans leurs locaux, le triage épidémiologique et la

désinfection obligatoire des mains soient assurés, tant pour le personnel que pour les visiteurs, pouvaient être instituées par arrêté conjoint des ministères compétents.

4. Le 31 août 2020, le ministère de la Santé, le ministère de l'Économie, de l'Énergie, de l'Environnement des Affaires et l'Autorité Nationale Sanitaire Vétérinaire et de Sécurité Alimentaire ont rendu l'arrêté conjoint n° 1493/2788/149/2020 (« l'arrêté »), entré en vigueur le 1er septembre 2020. L'article 4 § 1 lettre l) et l'article 5 lettre n) de l'annexe à l'arrêté conditionnaient l'accès du public à l'intérieur des établissements de restauration ainsi qu'aux espaces aménagés à l'extérieur de ceux-ci, de l'inscription des données personnelles des clients dans un registre des réservations de la clientèle de sorte qu'en cas de maladie due au virus SARS-COV-2 parmi les clients, une enquête épidémiologique puisse être réalisée.

5. Le 23 octobre 2020, estimant que l'obligation pour les restaurateurs de tenir un registre recueillant des données personnelles constituait une restriction à son droit fondamental à la vie privée qui n'était pas prévue par une loi organique, le requérant saisit la cour d'appel de Brașov (« la cour d'appel ») d'une action en contentieux administratif demandant l'annulation de l'article 4 § 1 lettre l) et de l'article 5 lettre n) de l'annexe à l'arrêté (paragraphe 4 ci-dessus). Il faisait valoir que selon l'article 53 de la Constitution, toute restriction à un droit fondamental ne pouvait être apportée que par une loi émise par le Parlement. Or, la loi n° 55/2020 ne prévoyait pas, parmi les mesures à prendre, l'obligation pour les restaurateurs de garder un registre recueillant des données personnelles des clients, cette mesure restrictive de son droit fondamental étant ordonnée par un arrêté et non pas par une loi organique.

6. Par un arrêt du 26 février 2021, la cour d'appel fit droit à l'action du requérant et ordonna l'annulation des articles contestés. Afin de décider ainsi, la cour d'appel nota que l'obligation d'inscrire les données personnelles des clients dans un registre de la clientèle constituait une obligation supplémentaire à celles prévues par la loi n° 55/2020, ayant des conséquences directes sur le droit à la vie privée, donc sur un droit fondamental. Or, selon l'article 53 de la Constitution et la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (décisions nos 80 du 16 février 2014 et 157 du 13 mai 2020), les restrictions à un droit fondamental ne pouvaient être ordonnées que par un acte juridique adopté par le Parlement.

7. Les autorités émettrices de l'arrêté formèrent recours contre l'arrêt du 26 février 2021. En réplique, le requérant reprit ses arguments présentés en première instance.

8. Par un arrêt définitif du 26 octobre 2021, la Haute Cour de Cassation et de Justice (« HCCJ ») fit droit au recours des autorités et rejeta l'action du requérant. La HCCJ jugea que l'arrêté n'impliquait pas une restriction illégale et injustifiée au droit à la vie privée et familiale à travers le traitement des

données personnelles. Elle constata que l'arrêté avait été émis dans les limites du cadre fixé par la loi n° 55/2020 et afin d'assurer la réalisation du but poursuivi par celle-ci, à savoir assurer l'intérêt public par la prise des mesures nécessaires et spécifiques pour prévenir la propagation du virus. Elle ajouta que l'arrêté remplissait deux des conditions de légalité mentionnées à l'article 6 lettres d) et e) du Règlement de l'UE 2016/679 et répondait aussi aux conditions prévues au point 46 du même règlement.

APPRÉCIATION DE LA COUR

9. Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant se plaint d'une atteinte à son droit au respect de la vie privée en raison du fait que l'accès aux établissements publics de restauration était conditionné par l'inscription des données personnelles dans le registre tenu par ces établissements. Plus particulièrement, il soutient que cette obligation n'était pas prévue par la loi mais par un arrêté qui ajoutait des obligations à celles inscrites dans la loi organique de sorte qu'il représentait un abus du pouvoir exécutif. Il ajoute qu'à supposer même que l'ingérence soit prévue par la loi, cette loi ne prévoyait aucune garantie contre les risques d'abus, plus particulièrement quant au stockage et la destruction des données à caractère personnel notées dans les registres de réservation des clients. Il se plaint enfin de ce que la HCCJ n'ait pas protégé de manière adéquate son droit à la vie privée.

10. L'article 34 de la Convention n'autorise pas à se plaindre *in abstracto* de violations de la Convention. Celle-ci ne reconnaît pas l'*actio popularis* (*Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 33, série A n° 28, et *Parti travailliste géorgien c. Géorgie* (déc.), n° 9103/04, 22 mai 2007), ce qui signifie qu'un requérant ne peut se plaindre d'une disposition de droit interne, d'une pratique nationale ou d'un acte public simplement parce qu'ils lui semblent enfreindre la Convention (*Zambrano c. France* (déc.), n° 41994/21, § 41, 21 septembre 2021). Pour qu'un requérant puisse se prétendre victime, il faut qu'il produise des indices raisonnables et convaincants de la probabilité de réalisation d'une violation en ce qui le concerne personnellement ; de simples suspicions ou conjectures sont insuffisantes à cet égard (*Zambrano*, décision précitée, § 42).

11. La Cour remarque que la mesure dénoncée par le requérant en l'espèce s'inscrivait dans un contexte particulier, ayant été imposée dans le cadre de l'état d'alerte instauré en Roumanie le 18 mai 2020, consécutivement à l'état d'urgence établi le 16 mars 2020, pour des raisons sanitaires (*Terheş c. Roumanie* (déc.), n° 49933/20, § 39, 13 avril 2021). À n'en pas douter, la pandémie de Covid-19 a eu des effets très graves non seulement sur la santé, mais aussi sur la société, l'économie, le fonctionnement de l'État et la vie en général, et la situation doit donc être qualifiée de « contexte exceptionnel imprévisible » (*ibidem* ; voir, *mutatis mutandis*, *Constantin-Lucian Spînu*

c. Roumanie, n° 29443/20, § 67, 11 octobre 2022, s'agissant de l'évolution constante de la crise sanitaire).

12. Les dispositions contestées par le requérant s'adressaient, de manière générale, à l'ensemble d'établissements de restauration et pouvaient concerner l'ensemble de la population qui souhaitait accéder à leurs espaces (voir, *mutatis mutandis*, *Terheş*, précitée, § 40). Ni devant les tribunaux internes, ni devant la Cour, le requérant n'a indiqué qu'il avait été amené à donner à inscrire ses données personnelles dans un tel registre. Il n'a d'ailleurs pas donné d'explications sur la manière dont les dispositions contestées lui auraient été appliquées, si tel avait bien été le cas.

13. Le requérant n'a pas fourni d'éléments relatifs à sa situation individuelle, partant, l'existence d'une ingérence dans son droit à la vie privée ne peut pas être établie. En effet, l'intéressé n'a pas soutenu devant la Cour qu'il avait l'habitude de fréquenter les établissements de restauration ou que pour différentes raisons il était amené à se rendre dans ce type d'établissement et que ses données personnelles avaient été recueillies. Il n'a pas expliqué concrètement en quoi cette obligation était susceptible de l'affecter directement et le viser en raison d'éventuelles caractéristiques individuelles.

14. La Cour accorde aussi de l'importance au fait que le requérant n'a pas expliqué précisément quels effets cette obligation avait eu sur son état. De manière plus générale, il n'a présenté aucun élément concret pour décrire la manière dont il avait effectivement vécu cette période (*Terheş*, précité, § 44 ; voir, pour l'application des principes dans un contexte similaire, *Arus c. Roumanie* [comité], n° 39647/21, § 14, 22 juin 2023, et *Piperea c. Roumanie* [comité], n° 24183/21, § 9, 5 juillet 2022). Dès lors, la Cour considère que le requérant ne peut pas se prétendre victime de la violation alléguée de l'article 8 de la Convention.

15. À titre surabondant, s'agissant des allégations du requérant relatives à la qualité de la loi, la Cour note que le requérant n'a pas invoqué cet argument devant les juridictions nationales. Il a limité son action au défaut de base légale de l'obligation d'inscrire les données personnelles dans le registre en raison de la nature de l'arrêté d'acte administratif inférieur à une loi. Or, les requérants doivent se plaindre effectivement (explicitement ou en substance) devant les juridictions nationales de façon à qu'il ne subsiste aucun doute sur le point de savoir s'ils ont bien soulevé au niveau interne le grief qu'ils ont présenté par la suite à la Cour (*Fu Quan, s.r.o. c. République tchèque* [GC], n° 24827/14, §§ 171-172, 1er juin 2023).

16. Au vu de l'ensemble des éléments en sa possession, et pour autant que les faits litigieux relèvent de sa compétence, le grief du requérant ne satisfait pas aux critères de recevabilité énoncés aux articles 34 et 35 de la Convention.

17. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 18 janvier 2024.

Ilse Freiwirth Greffière adjointe	Tim Eicke Président