



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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête no 49933/20
Cristian-Vasile TERHEȘ
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 13 avril 2021 en une chambre composée de :

Yonko Grozev, *président*,

Tim Eicke,

Faris Vehabović,

Iulia Antoanella Motoc,

Gabriele Kucsko-Stadlmayer,

Pere Pastor Vilanova,

Ana Maria Guerra Martins, *juges*,

et de Andrea Tamietti, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 11 novembre 2020,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Cristian-Vasile Terheș, est un ressortissant roumain né en 1978 et résidant à Zalău. Il a été représenté devant la Cour par M^e C.L. Popescu, avocat à Bucarest.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. Le requérant, élu en 2019 député au Parlement européen sur la liste du parti social-démocrate de Roumanie, se trouvait en Roumanie au moment des faits.

1. La genèse de l'affaire

4. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé déclara que le monde se trouvait confronté à une pandémie causée par un nouveau

coronavirus nommé SARS-CoV-2 responsable d'une maladie infectieuse respiratoire appelée COVID-19.

5. Le 16 mars 2020, le président roumain adopta en conséquence le décret n° 195/2020 portant instauration de l'état d'urgence en Roumanie (paragraphe 23 ci-dessous). Ce décret (« le décret n° 195/2020 ») instaurait l'état d'urgence sur le territoire national, avec effet immédiat et pour une période de trente jours. En son article 2, il prévoyait une limitation de l'exercice de certains droits fondamentaux, parmi lesquels la liberté de circulation. Le droit à la liberté et à la sûreté ne figurait pas parmi les droits soumis à cette limitation.

6. Le 21 mars 2020, en vertu des dispositions pertinentes de l'ordonnance d'urgence n° 1/1999 sur le régime de l'état de siège et le régime de l'état d'urgence (« l'OUG n° 1/1999 » – paragraphe 20 ci-dessous) et du décret n° 195/2020, le ministre de l'Intérieur émit l'ordonnance militaire n° 2/2020. Selon les articles 4 et 5 de cette ordonnance, les sorties hors du domicile étaient déconseillées entre 6 heures et 22 heures, et interdites entre 22 heures et 6 heures.

7. Le 24 mars 2020, toujours en vertu du décret n° 195/2020, le ministre de l'Intérieur émit l'ordonnance militaire n° 3/2020 (paragraphe 29 ci-dessus). Cette ordonnance interdisait avec effet immédiat toute circulation en dehors du domicile, sauf dans un certain nombre de cas limitativement énumérés. Toute personne sortant de son domicile devait être en mesure de produire un document justificatif afin de permettre aux autorités compétentes de vérifier que la sortie était justifiée par un motif valable. Les autorités compétentes pour assurer le respect de ces mesures étaient la police et la gendarmerie. Les contrevenants étaient passibles d'une amende contraventionnelle.

8. Le 14 avril 2020, le président roumain adopta, après avoir évalué la situation sanitaire dans le pays, le décret n° 240/2020, par lequel il prolongeait l'état d'urgence pour une durée de trente jours – c'est-à-dire jusqu'au 14 mai 2020 – et maintenait les mesures prises en vertu du décret n° 195/2020 (paragraphe 26 et 27 ci-dessus).

9. L'état d'urgence prit fin le 14 mai 2020 à minuit.

2. La situation du requérant et les actions en justice par lesquelles il contesta la mesure prise par les autorités

10. Le requérant indique avoir été concerné par la mesure adoptée par les autorités (paragraphe 7 ci-dessus) du 24 mars 2020 au 14 mai 2020 inclus. Il précise que pendant cette période, il n'était pas porteur du SARS-CoV-2, il ne présentait aucun des symptômes de la maladie, il n'a pas été en contact avec une personne porteuse du virus et il n'a pas voyagé dans un pays à l'égard duquel la Roumanie avait imposé des mesures de protection sanitaires.

a) L'action fondée sur l'article 5 § 4 de la Convention

11. Le 7 mai 2020, le requérant saisit le tribunal départemental de Bucarest (« le tribunal départemental ») d'une action fondée sur l'article 5 § 4 de la Convention. Estimant qu'il faisait l'objet d'une « rétention administrative », il priait le tribunal départemental d'ordonner sa remise en liberté immédiate et de dire qu'il avait le droit de sortir de son domicile quelle que fût la raison de sa sortie, sans avoir à présenter de document justificatif et sans risquer de sanction. Il demandait que l'affaire fût jugée en urgence et que le jugement rendu fût exécutoire.

12. La première audience fut fixée au 12 juin 2020.

13. Le 10 juin, le requérant demanda au tribunal départemental de constater que son action était devenue sans objet par suite de la cessation de la mesure de confinement (paragraphe 9 ci-dessus).

14. Selon les dernières informations fournies par le requérant le 11 novembre 2020, à cette date l'affaire était encore pendante devant le tribunal départemental.

b) L'action en annulation des textes normatifs

15. Les 8 et 25 mai 2020, le requérant forma des recours gracieux contre les décrets n^{os} 195/2020 et 240/2020, contre les arrêtés par lesquels le Parlement avait approuvé ces décrets (paragraphe 25 à 28 ci-dessous) et contre l'ordonnance militaire n^o 3/2020 (paragraphe 29 ci-dessous). Arguant que ces textes portaient atteinte à son droit à la liberté et à la sûreté, il priait les autorités dont ils émanaient de les révoquer. Ces recours gracieux furent rejetés, au motif qu'en vertu de l'article 5 § 1 de la loi n^o 554/2004 sur le contentieux administratif (« la loi n^o 554/2004 » – paragraphe 19 ci-dessous) les textes en question ne pouvaient pas faire l'objet d'un recours administratif.

16. Le 5 octobre 2020, le requérant saisit la chambre des affaires civiles et du contentieux administratif de la cour d'appel de Cluj-Napoca d'une action en annulation partielle des textes normatifs mentionnés au paragraphe 15 ci-dessus. Il soutenait que l'interdiction de quitter son domicile équivalait à une privation de liberté administrative et extra-judiciaire qui emportait violation de l'article 5 de la Convention.

17. Selon les dernières informations fournies par le requérant le 11 novembre 2020, à cette date la procédure en question était encore pendante devant les juridictions nationales.

3. Les notes communiquées par la Roumanie aux fins de l'application de la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention

18. Le 17 mars 2020, la Représentation permanente de la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe a informé la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe (« la Secrétaire générale ») que la Roumanie entendait

appliquer la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention. Une copie du décret n° 195/2020 était jointe à cette notification. Par la suite, par des notes écrites, les autorités roumaines ont informé régulièrement la Secrétaire générale des différentes mesures adoptées jusqu'à la cessation de l'état d'urgence le 14 mai 2020 à minuit (paragraphe 9 ci-dessus).

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La loi n° 554/2004 sur le contentieux administratif

19. Selon l'article 5 § 1 de la loi n° 554/2004 sur le contentieux administratif, ne peuvent être contestés dans le cadre d'un litige administratif ni les actes administratifs des autorités publiques concernant leurs relations avec le Parlement ni les documents de commandement à caractère militaire.

2. L'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 1/1999 sur le régime de l'état de siège et le régime de l'état d'urgence

20. Selon l'article 3 de l'ordonnance d'urgence n° 1/1999 sur le régime de l'état de siège et le régime de l'état d'urgence (« l'OUG n° 1/1999 »), l'état d'urgence est un régime juridique spécial dans le cadre duquel sont appliquées sur l'ensemble du territoire national ou dans certaines unités administratives territoriales, en cas de danger grave actuel ou imminent menaçant la sécurité nationale ou le fonctionnement de la démocratie constitutionnelle des mesures exceptionnelles de nature politique ou économique ou d'ordre public. Il ne peut être instauré et maintenu que dans la mesure requise par les situations qui le déterminent et conformément aux obligations de la Roumanie en vertu du droit international (article 3 § 1 de l'OUG n° 1/1999). Sous le régime de l'état d'urgence, l'exercice des droits et libertés fondamentaux peut être restreint. Toutefois, même pendant l'état d'urgence, sont interdits l'apport de limitations au droit à la vie, la torture et les mauvais traitements, la condamnation pour des délits qui ne sont pas prévus en tant que tels en vertu du droit national ou international, et la limitation du libre accès à la justice (article 3 indice 2 et article 4 de l'OUG n° 1/1999).

21. Selon l'article 9 de l'OUG n° 1/1999, les autorités publiques et les personnes physiques ont l'obligation d'observer et d'appliquer toutes les mesures prévues par l'OUG n° 1/1999, par les actes normatifs y afférents, ou par les ordonnances militaires adoptées afin d'assurer la mise en œuvre des mesures nécessaires imposées dans le cadre de l'état d'urgence. Selon l'article 28 de la même ordonnance, le non-respect des dispositions de l'article 9 constitue une contravention, passible dans le cas des personnes physiques d'une amende de 2 000 à 20 000 lei roumains (RON).

22. Par la décision n° 152/2020 du 6 mai 2020, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel l'article 28 de l'OUG n° 1/1999, au motif que la sanction imposée n'était pas prévue pour des faits clairement définis par la loi. Par suite de cette décision, l'application de l'article 28 de l'OUG n° 1/1999 a été suspendue du 13 mai au 27 juin 2020 et l'article a été abrogé à compter du 28 juin 2020.

3. Le décret n° 195/2020 portant instauration de l'état d'urgence en Roumanie

23. Le décret n° 195/2020 portant instauration de l'état d'urgence en Roumanie (« le décret n° 195/2020 »), adopté en vertu de l'article 3 de l'OUG n° 1/1999 conformément à la Constitution roumaine, a été publié au Journal officiel du 16 mars 2020. Les parties pertinentes en l'espèce de ce décret se lisent ainsi :

« Compte tenu de l'évolution de la situation épidémique internationale eu égard à la propagation dans plus de 150 pays du coronavirus SARS-CoV-2, qui a infecté environ 160 000 personnes et causé plus de 5 800 décès, et à la déclaration par laquelle l'Organisation mondiale de la santé a déclaré, le 11 mars 2020, que l'épidémie était devenue une « pandémie » ;

Compte tenu d'une part de l'expérience des pays gravement touchés par la propagation du virus et d'autre part des mesures – actions de santé publique, limitation ou interruption des activités socio-économiques non essentielles, et surtout restriction de l'exercice de certains droits et libertés fondamentaux – qui ont eu un impact positif en limitant cette propagation, et sans lesquelles les autres actions entreprises n'auraient pas eu l'effet souhaité ;

Dans le cadre des mesures adoptées par les États européens, principalement par les États voisins, mais aussi par ceux qui comptent de grandes communautés de citoyens roumains, parmi lesquels douze États ont adopté des mesures spéciales en déclarant des situations exceptionnelles dans le but de prévenir la transmission communautaire de l'infection ;

Eu égard à l'évolution de la situation épidémique sur le territoire roumain et à l'évaluation du risque pour la santé publique dans un avenir immédiat, qui indiquent une augmentation massive du nombre de personnes infectées par le coronavirus SARS-CoV-2 ;

Compte tenu de ce qu'à moins que des mesures urgentes, à caractère exceptionnel, ne soient prises d'urgence dans les domaines social et économique afin de limiter l'infection par le coronavirus SARS-CoV-2 au sein de la population, l'exercice du droit à la vie, principalement, et du droit à la santé, subsidiairement, se trouvera gravement compromis ;

Soulignant la nécessité d'instaurer l'état d'urgence afin de réduire les effets négatifs que causeront à l'économie les mesures adoptées au niveau national et au niveau international pour lutter contre la propagation du coronavirus SARS-CoV-2 ;

Compte tenu de ce que les éléments susmentionnés caractérisent un contexte exceptionnel imprévisible, qui concerne l'intérêt public général et qui constitue une situation extraordinaire, appelant des mesures exceptionnelles ;

DÉCISION TERHEȘ c. ROUMANIE

Compte tenu de ce que la limitation de l'exercice de certains droits ne doit pas les atteindre dans leur substance mais répondre à un objectif légitime, nécessaire dans une société démocratique et proportionné au but visé ;

(...),

Le président de la Roumanie déclare :

Article 1

L'état d'urgence est instauré sur l'ensemble du territoire roumain pour une période de 30 jours.

Article 2

Afin de prévenir la propagation de l'épidémie de COVID-19 et de gérer les conséquences de l'évolution de la situation épidémique, l'exercice des droits énumérés ci-après est limité pendant la durée de l'état d'urgence, proportionnellement au degré de réalisation des critères énoncés à l'article 4 paragraphe 4 :

- a) la liberté de circulation ;
- b) le droit à la vie intime, familiale et privée ;
- c) l'inviolabilité du domicile ;
- d) le droit à l'éducation ;
- e) la liberté de réunion ;
- f) le droit de propriété privée ;
- g) le droit de grève ;
- h) la liberté économique.

(...)

Article 4

(1) Aux fins mentionnées à l'article 2, des mesures d'urgence immédiate sont appliquées, de manière progressive, (...).

(2) Les mesures d'urgence immédiate applicables progressivement prévues aux sections 1 à 7 de l'annexe 2 peuvent être prises par le ministre de l'Intérieur ou son adjoint légitime, avec l'accord du Premier ministre, par ordonnance militaire.

(...)

(4) Les mesures d'urgence immédiate applicables progressivement sont prises conformément aux paragraphes 2 et 3, selon l'évaluation faite par le Comité national des situations d'urgence, en accord avec le Premier ministre, sur la base des critères suivants :

- a) l'intensité de la transmission intracommunautaire de la COVID-19 ;
- b) la fréquence à laquelle les foyers se déclarent dans une zone géographique donnée ;
- c) le nombre de patients en situation critique par rapport à la capacité du système de santé ;

DÉCISION TERHEŞ c. ROUMANIE

- d) la capacité et la continuité des services sociaux et des services publics ;
- e) la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre et à faire appliquer des mesures d'ordre et de sécurité publics ;
- f) les mesures adoptées par d'autres pays porteuses d'un impact sur la population ou la situation économique de la Roumanie ;
- g) la capacité à appliquer des mesures de quarantaine ;
- h) l'apparition d'autres situations d'urgence. »

24. En sa partie pertinente en l'espèce, l'article 42 § 1 de l'annexe n° 1 au décret n° 195/2020 prévoit ceci :

« Pendant l'état d'urgence, les procédures de jugement se poursuivent pour les cas d'extrême urgence (...) »

25. Par l'arrêté n° 3 du 19 mars 2020, le Parlement approuva le décret n° 195/2020.

4. Le décret n° 240/2020 portant prolongation de l'état d'urgence en Roumanie

26. Le décret n° 240/2020 portant prolongation de l'état d'urgence en Roumanie (« le décret n° 240/2020 »), publié au Journal officiel le 14 avril 2020, prolongea l'état d'urgence pour une durée de trente jours, c'est-à-dire jusqu'au 14 mai 2020. Le préambule de ce décret énonçait notamment ce qui suit :

« Étant donné que le nombre de personnes infectées par le coronavirus SARS-CoV-2 et le nombre de décès causés par ce virus dans le monde augmentent considérablement, sans signe clair d'un possible ralentissement du rythme de la pandémie ou d'une stagnation du nombre de cas, et ce malgré des restrictions sans précédent adoptées par les États du monde entier ;

Compte tenu de ce que, après l'instauration par le décret n° 195/2020 de l'état d'urgence sur le territoire roumain, tant le nombre de malades enregistrés que le nombre de décès causés par le coronavirus SARS-CoV-2 ont continué d'augmenter ;

(...)

Eu égard au fait que le contexte exceptionnel ayant conduit à l'instauration de l'état d'urgence perdure et que l'intérêt public général commande de prolonger cet état d'urgence, de maintenir les mesures déjà adoptées et d'adopter de nouvelles mesures pour permettre aux pouvoirs publics d'intervenir efficacement et avec les moyens appropriés, aux fins de la gestion de crise (...) »

27. Le décret n° 240/2020 prévoyait des limitations des droits fondamentaux similaires à celles prévues par le décret n° 195/2020 (paragraphe 23 ci-dessus). L'article 7 maintenait l'application des mesures adoptées aux fins de la mise en œuvre du décret n° 195/2020.

28. Par l'arrêté n° 4/2020 du 16 avril 2020, le Parlement approuva le décret n° 240/2020.

5. L'ordonnance militaire n° 3/2020

29. L'ordonnance militaire n° 3/2020 relative aux mesures de prévention de la propagation de l'épidémie de COVID-19, adoptée en application des dispositions pertinentes de l'OUG n° 1/1999 et de l'article 4 §§ 2 et 4 du décret n° 195/2020, a été publiée au Journal officiel du 24 mars 2020. En ses articles pertinents en l'espèce, elle prévoyait ce qui suit :

Article 1

« Nul ne peut circuler hors de son domicile, sauf si le déplacement est justifié par l'un des motifs suivants :

a) motif professionnel, notamment déplacements entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle ;

b) achat des produits de première nécessité des personnes et des animaux de compagnie/domestiques, ainsi que des produits nécessaires à l'exercice de l'activité professionnelle ;

c) consultation médicale ne pouvant être ni différée ni réalisée à distance ;

d) motif impérieux, tel que le soin ou l'accompagnement d'un enfant, l'assistance à une personne âgée, malade ou handicapée, ou encore le décès d'un membre de la famille ;

e) déplacements brefs, à proximité du domicile, pour des activités physiques individuelles (à l'exclusion de toute activité sportive en équipe), et pour les besoins des animaux de compagnie ;

f) don du sang dans un centre de transfusion sanguine ;

g) déplacements effectués dans un but humanitaire ou de volontariat ;

h) activités agricoles ;

i) déplacements des producteurs agricoles aux fins de la commercialisation de produits agroalimentaires. »

Article 4

« (1) Pour justifier du motif de leur déplacement :

(...)

b) les personnes physiques autorisées (...) présentent une déclaration remplie, établie sous leur responsabilité.

(2) Pour justifier du motif du déplacement dans les autres situations que celles prévues au paragraphe (1), les personnes concernées présentent une déclaration remplie, établie sous leur propre responsabilité.

(...) »

Article 14

« (1) Sont habilités à assurer l'application et le respect des dispositions de la présente ordonnance militaire :

DÉCISION TERHEŞ c. ROUMANIE

a) la police roumaine, la gendarmerie roumaine et la police locale pour les mesures prévues aux articles 1 à 4 ;

(...)

(2) Quiconque enfreint les mesures prévues aux articles 1 à 5 (...) engage sa responsabilité disciplinaire, civile, contraventionnelle ou pénale en vertu des dispositions de l'article 27 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 1/1999, dans sa version modifiée et complétée.

(...) »

C. L'allocution liminaire du Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé du 11 mars 2020

30. Le 11 mars 2020, lors du point de presse sur la COVID-19, le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé déclara ce qui suit :

« Ces deux dernières semaines, le nombre de cas de COVID-19 hors de Chine a été multiplié par 13 et le nombre de pays touchés a triplé.

On compte désormais plus de 118 000 cas dans 114 pays et 4 291 décès.

Des milliers de personnes sont hospitalisées entre la vie et la mort.

Dans les jours et les semaines à venir, le nombre de cas, de décès et de pays à augmenter encore devrait touchés.

L'OMS évalue cette flambée 24 heures sur 24 et nous sommes profondément gravité la et propagation la par fois la à préoccupés des cas, dont le niveau est alarmant, et par l'insuffisance des mesures qui prises est tout autant.

Nous avons par conséquent estimé que la COVID-19 pouvait être de qualifiée pandémie.

(...)

L'OMS a déployé tous les moyens de réaction dont elle dispose nous que depuis i été avon informés des premiers cas.

Et jour après jour, nous avons appelé les pays à prendre d'urgence mesures des agressives.

Nous avons sonné l'alarme, haut et fort.

(...)

Nous ne le répéterons jamais assez fort, ni assez clairement ni assez souvent: les tous pays peuvent encore modifier le cours de cette pandémie.

Si les pays détectent, dépistent, traitent, isolent, retracent les cas et mobilisent riposte la pour populations leurs, n ceux'ayant qu'un cas de nombre petit ceux que empêcher peuvent-devi ne ciennent cas de groupes des, que et une à aboutissent cas de groupes ce transmission communautaire.

(...)

DÉCISION TERHEŞ c. ROUMANIE

Tous les pays doivent trouver un juste équilibre entre la protection santé la de, la sociales et économiques perturbations des limitation, re le etspect des droits humains.

La mission de l'OMS est une mission de santé publique. Mais nous travaillons secteurs les tous dans partenaires nombreux de avecpour atténuer les conséquences sociales et économiques de cette pandémie.

Il ne s'agit pas seulement d'une crise de santé publique, c'est une qui crise secteurs les tous touchera— tous et secteurs les tous aussiles individus doivent-ils prendre part au combat.

Depuis le début, j'ai dit que les pays doivent adopter une approche impliquant l'ensemble du gouvernement et de la société, construite d autour'une stratégie globale visant à prévenir les infections, à l limiter à et vies des sauver'impact au minimum.

(...) »

GRIEF

31. Le requérant soutient que la mesure de confinement appliquée en Roumanie du 24 mars au 14 mai 2020, et à laquelle il a dû se conformer, constitue une privation de liberté contraire à l'article 5 § 1 e) de la Convention.

IT>EN DROIT

32. Le requérant se plaint de ce que le confinement qu'il a subi pendant cinquante-deux jours constitue une privation de liberté de nature administrative, extra-judiciaire et non individualisée, imposée aux fins d'empêcher la transmission d'une maladie contagieuse. À l'appui de sa thèse, il expose qu'il lui était interdit de quitter son domicile à moins de motifs exceptionnels, que le contrôle du respect de cette interdiction était assuré par les forces de police, et que celles-ci pouvaient lui infliger des sanctions s'il ne respectait pas l'interdiction.

Il invoque l'article 5 § 1 e) de la Convention, qui est ainsi libellé en ses parties pertinentes en l'espèce :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

(...)

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;

(...) »

33. Le requérant soutient aussi que la mesure contestée n'avait pas de base légale claire et prévisible et qu'elle n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

34. Il indique expressément dans sa requête que celle-ci ne contient qu'un seul grief, à savoir celui formulé sur le terrain de l'article 5 § 1 e) de la Convention. Il précise qu'il ne souhaite pas à ce stade saisir la Cour d'un grief de violation de l'article 5 § 4 de la Convention, car il entend attendre à cet égard l'issue des procédures internes. Il affirme toutefois que, en raison des dispositions légales applicables, aucun acte juridique portant sur l'état d'urgence ne pouvait être contrôlé ni suspendu par un tribunal pendant la période en cause, et qu'il ne disposait donc pas d'un recours effectif pour contester l'atteinte portée à son droit à la liberté et à la sûreté. Il considère dès lors que le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention a commencé à courir à la fin de la mesure litigieuse, 14 mai 2020 à minuit (paragraphe 9 ci-dessus).

35. Tout en gardant à l'esprit que dans le cadre du système de la Convention elle est appelée à jouer un rôle subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de protection des droits de l'homme (voir, par exemple, *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 3455/05, § 154, CEDH 2009), la Cour rappelle qu'elle se doit d'examiner la question de sa compétence à chaque stade de la procédure (*Tănase c. Moldova* [GC], n° 7/08, § 131, CEDH 2010). Dès lors, compte tenu de la manière dont le requérant a formulé son grief, elle considère qu'elle doit rechercher tout d'abord si l'article 5 § 1 de la Convention est applicable en l'espèce. Plus particulièrement, elle doit déterminer si la mesure de confinement général imposée par les autorités roumaines sur l'ensemble du territoire national, mesure à laquelle le requérant dit avoir dû se soumettre, constitue une privation de liberté de nature à appeler l'application en l'espèce de l'article 5 § 1 de la Convention.

A. Les principes généraux

36. Les principes bien établis applicables en la matière, en ce qui concerne la distinction entre privation de liberté et restriction à la liberté de circulation, sont présentés dans les affaires *Austin et autres c. Royaume-Uni* ([GC], n°s 39692/09 et 2 autres, § 57 et 59, CEDH 2012), et *De Tommaso c. Italie* ([GC], n° 43395/09, § 80-81, 23 février 2017). En particulier, pour déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5 de la Convention, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée dont les effets doivent être examinés de manière « accumulées et combinées » (*De Tommaso*, précité, § 80). Par ailleurs, le contexte dans lequel s'inscrit la mesure représente un facteur important car il est courant, dans les sociétés modernes, que surviennent des situations dans lesquelles le public peut être appelé à

supporter des restrictions à la liberté de circulation ou à la liberté des personnes dans l'intérêt du bien commun (*De Tommaso*, précité, § 81).

37. La Cour rappelle que, bien que la Convention soit un instrument vivant, elle ne saurait toutefois, en vue de répondre aux nécessités, conditions, vues ou normes actuelles, en dégager des droits n'y ayant pas été insérés au départ ou créer des « exceptions » ou « justifications » qui n'y sont pas expressément reconnues (voir, *mutatis mutandis*, *Austin et autres*, précité, § 53, et les références qui y sont citées).

B. Application de ces principes au cas d'espèce

38. En l'espèce, la Cour note d'emblée que le requérant n'a pas invoqué devant la Cour l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention et qu'il s'attache plutôt à démontrer que la mesure de confinement général ne constitue pas simplement une limitation du droit à la liberté de circulation, mais une privation du droit à la liberté. La question de savoir dans un cas donné s'il y a eu privation de liberté est fonction des faits particuliers de l'espèce.

39. À titre liminaire, la Cour remarque que la mesure contestée par le requérant s'inscrit dans un contexte particulier. À cet égard, la Cour note que la mesure en question a été imposée dans le cadre de l'état d'urgence instauré en Roumanie le 16 mars 2020 (paragraphe 5 ci-dessus) pour des raisons sanitaires. L'état d'urgence, selon la loi roumaine, est un régime juridique spécial permettant de prendre un ensemble de mesures exceptionnelles dérogeant à l'ordre constitutionnel établi. Il intervient donc en cas de péril imminent ou en cours, pour une durée déterminée, et permet à l'État de prendre des mesures ayant pour effet de restreindre l'exercice de certaines libertés fondamentales (paragraphe 20 ci-dessus). De l'avis de la Cour, il ne fait aucun doute que la pandémie de COVID-19 peut avoir des effets très graves non seulement sur la santé, mais aussi sur la société, sur l'économie, sur le fonctionnement de l'État et sur la vie en général, et que la situation doit donc être qualifiée de « contexte exceptionnel imprévisible » (voir à cet égard le préambule du décret n° 195/2020, reproduit au paragraphe 23 ci-dessus).

40. La Cour observe ensuite que la mesure contestée en l'espèce a été imposée dans un but d'isolement et de confinement de l'ensemble de la population, en raison de conditions sanitaires que les autorités nationales compétentes ont jugées graves et urgentes. Comme souligné dans le préambule du décret n° 195/2020, le président roumain a décidé d'instaurer l'état d'urgence après avoir consulté les organes compétents, et en raison d'un contexte exceptionnel imprévisible dû à l'évolution de la situation épidémique internationale : le coronavirus SARS-CoV-2 se propageait dans le monde et l'Organisation mondiale de la santé avait déclaré qu'il s'agissait d'une pandémie (paragraphe 23 et 30 ci-dessus). Le décret précisait également que si les autorités ne prenaient pas d'urgence des mesures

exceptionnelles pour limiter la propagation du virus au sein de la population, leur inaction aurait un impact très grave, principalement sur le droit à la vie, et subsidiairement sur le droit à la santé (paragraphe 23 ci-dessus). Ainsi, c'est pour atténuer l'impact économique et social de l'épidémie et pour protéger le droit à la vie que l'État roumain a progressivement mis en place des mesures d'urgence, parmi lesquelles le confinement.

41. Afin de déterminer si la mesure contestée par le requérant constitue une privation de liberté, la Cour doit analyser la situation concrète du requérant à la lumière des critères dégagés dans sa jurisprudence (paragraphe 36 ci-dessus). À cet égard, elle note que la mesure contestée par le requérant est de cinquante-deux jours, à savoir du 24 mars au 14 mai 2020 (paragraphe 7 et 9 ci-dessus). Toutefois, elle doit également prendre en considération le genre, les effets et les modalités d'exécution de cette mesure, à la lumière du contexte dans lequel elle s'inscrivait.

42. Quant au genre et aux modalités d'exécution de la mesure contestée, la Cour note que le requérant n'a pas fait l'objet d'une mesure de prévention individuelle. Il s'agissait d'une mesure générale imposée à tous par des textes législatifs adoptés par les différentes autorités roumaines (paragraphe 23, 26 et 29 ci-dessus). En conséquence de l'application de cette mesure, le requérant a été obligé de rester à son domicile, à moins de sortir pour l'une des raisons expressément indiquées dans la loi, muni d'une attestation de déplacement (paragraphe 29 ci-dessus).

43. La Cour note donc que le requérant avait la liberté de quitter son domicile pour différentes raisons et qu'il pouvait alors se rendre à différents endroits, au moment de la journée où cela s'avérerait nécessaire (paragraphe 29 ci-dessus). Il ne faisait pas l'objet d'une surveillance individuelle de la part des autorités. Il n'a pas affirmé d'avoir été contraint de vivre dans un endroit exigu et ne s'est pas trouvé dans l'impossibilité de nouer des contacts sociaux (voir, *mutatis mutandis*, *De Tommaso*, précité, §§ 85 et 89 ; à titre de comparaison, voir, *mutatis mutandis*, *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, § 95, série A n° 39, où le requérant faisait l'objet d'une assignation à résidence dans une commune donnée assortie d'une surveillance spéciale et où la Cour a conclu à l'existence d'une privation de liberté en raison de l'exiguïté de la zone, de la surveillance quasi permanente exercée sur l'intéressé et de l'impossibilité presque complète pour lui de nouer des contacts sociaux). Dès lors, au vu de son degré d'intensité, la mesure contestée ne saurait être assimilée à une mesure d'assignation à résidence (en ce qui concerne la qualification de privation de liberté, au sens de l'article 5 de la Convention, d'une mesure d'assignation à résidence, voir, parmi d'autres, *Buzadji c. République de Moldova* [GC], n° 23755/07, § 104, 5 juillet 2016).

44. La Cour accorde aussi de l'importance au fait que le requérant n'a pas expliqué de manière concrète quels effets cette mesure avait eu sur son

état. Il n'a pas prétendu n'avoir été concerné par aucun des motifs de sortie prévus par la loi et avoir dû, en conséquence, rester constamment enfermé à son domicile pendant toute la durée de l'état d'urgence. De manière plus générale, il n'a présenté aucun élément concret pour décrire la manière dont il avait effectivement vécu le confinement.

45. Au vu des éléments exposés ci-dessus, la Cour considère que le degré des restrictions apportées à la liberté de circulation du requérant n'est pas d'une intensité telle qu'elle permette de considérer que le confinement général imposé par les autorités ait constitué une privation de liberté. Elle estime donc que le requérant ne peut passer pour avoir été privé de sa liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention. En conséquence, elle juge inutile d'examiner la question de savoir si la mesure litigieuse était justifiée au regard de l'alinéa e) de l'article 5 § 1.

46. Enfin, la Cour note que la Roumanie entendait appliquer la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention aux obligations découlant de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention qui garantit la liberté de circulation (paragraphe 18 et 23 ci-dessus), droit que le requérant n'a pas invoqué devant la Cour. En tout état de cause, étant donné que l'article 5 § 1 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce, il n'est pas nécessaire non plus d'examiner la validité de la dérogation déposée par la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe (paragraphe 18 ci-dessus ; voir, *mutatis mutandis*, *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 3455/05, § 161, CEDH 2009).

47. Il s'ensuit que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et qu'elle doit être rejeté, en application de l'article 35 § 4.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 20 mai 2021.

{signature_p_2}

Andrea Tamietti
Greffier

Yonko Grozev
Président