



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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 37697/13
Minel Florin PRINA
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 8 septembre 2020 en une chambre composée de :

Yonko Grozev, président,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Carlo Ranzoni,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani,
Jolien Schukking, juges,

et de Andrea Tamietti, greffier de section,

Vu la requête susmentionnée introduite le 4 juin 2013,

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. Minel Florin Prina, est un ressortissant roumain né en 1973 et résidant à Slatina. Il a été représenté devant la Cour par M^e A. Zampieri, avocat exerçant à Brasov.

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par ses agents, en dernier lieu M^{me} O. F. Ezer, 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. À l'époque des faits, le requérant était le directeur de la direction technique de la ville de Slatina. Il était en charge de la direction et de la coordination des investissements, des travaux publics, des appels d'offres et des marchés publics. Il était également membre de la commission d'attribution des marchés publics.

1. L'amende contraventionnelle infligée par la Cour des comptes

5. Le 29 mai 2006, la chambre départementale de la Cour des comptes (« la Cour des comptes ») dressa un procès-verbal constatant que le requérant, en sa qualité de directeur de la direction technique de la ville et de responsable des procédures de dévolution des marchés publics, s'était rendu coupable de « plusieurs manquements à caractère financier » aux règles d'attribution des marchés publics prévues par l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 60/2001 (« l'OUG n° 60/2001 ») et par l'arrêté du gouvernement (*hotararea de Guvern*) n° 461/2001 (« le HG n° 461/2001 ») pour la mise en application de cette ordonnance.

6. La Cour des comptes fit état de trois types de manquements. Premièrement, elle releva qu'en 2005 le programme annuel des investissements et des besoins en travaux de la ville n'avait pas été établi. Deuxièmement, elle nota l'absence de cahiers des charges pour l'attribution des marchés publics pour des travaux publics.

7. Troisièmement, elle constata que des marchés publics pour des travaux avaient été dévolus par le conseil municipal à certaines entreprises à l'issue de procédures d'appel d'offres simplifiées et qu'ensuite, par des actes additionnels, des travaux supplémentaires avaient été attribués à ces mêmes entreprises par négociation directe. Elle nota que ces travaux supplémentaires étaient similaires à ceux dévolus dans le cadre des marchés publics initiaux. Elle considéra que l'attribution des travaux par des actes additionnels n'avait pas respecté la procédure prévue par l'article 12 d) de l'OUG n° 60/2001 (paragraphe 32 ci-dessous).

8. Compte tenu des manquements susmentionnés, la Cour des comptes estima que le requérant avait enfreint les dispositions des articles 12 d), 15 § 1, 23 § 1, 28 § 1, 34 c) et 36 § 1 de l'OUG n° 60/2001 et des articles 2 §§ 1 et 2, 8 b) et 9 § 1 du HG n° 461/2001 (paragraphe 32 et 33 ci-dessous).

9. Elle nota que les limites de l'amende contraventionnelle prévue par l'OUG n° 60/2001 pour les manquements susmentionnés étaient comprises entre 3 000 lei roumains (RON – soit environ 850 euros (EUR)) et 7 500 RON (soit environ 2 100 EUR). Elle infligea au requérant une amende de 3 000 RON (soit environ 850 EUR) sur le fondement de l'article 98 a) de l'OUG n° 60/2001. Il était précisé, dans sa décision, que l'intéressé pouvait contester l'amende dans un délai de quinze jours.

10. Enfin, la Cour des comptes estima que les faits susmentionnés ne présentaient pas le degré de gravité requis pour constituer une infraction

pénale et que la saisine du parquet n'était pas nécessaire. Le 12 juin 2006, le requérant s'acquitta de l'amende.

2. Les poursuites pénales contre le requérant

11. Le 7 juillet 2006, la gestion des finances de la ville de Slatina fit l'objet d'un rapport de contrôle de la Cour des comptes, établi par les mêmes contrôleurs que ceux qui avaient dressé le procès-verbal du 29 mai 2006. À cette occasion, la Cour des comptes releva que l'attribution et l'exécution des marchés publics pour des travaux (de voirie et d'entretien des immeubles de la ville, principalement) dévolus aux sociétés I. et A. n'avaient pas respecté les dispositions de l'OUG n° 60/2001. Elle estima que le requérant était responsable d'une division artificielle des travaux en plusieurs lots, lesquels avaient été attribués illégalement aux entreprises susmentionnées. Elle nota également que, par le procès-verbal du 29 mai 2006 (paragraphe 5 ci-dessus), le requérant avait été sanctionné pour ces faits.

12. La direction régionale du parquet national anti-corruption (« le parquet ») ouvrit d'office une enquête concernant la dévolution des marchés publics de la ville de Slatina entre 2004 et 2006.

13. Le 28 septembre 2007, le requérant fut informé de l'ouverture des poursuites pénales et entendu au sujet des accusations portées contre lui.

14. Dans le cadre de ces poursuites, le parquet soupçonnait l'adjoint au maire, qui était en même temps le président de la commission d'attribution des marchés publics, d'avoir favorisé, avec la complicité du requérant, les entreprises I. et A. pour la dévolution de dix-huit marchés publics. Selon le parquet, les travaux avaient été artificiellement divisés en plusieurs lots d'une valeur inférieure aux seuils de procédure formalisée, ce qui avait ainsi permis d'attribuer plusieurs lots aux entreprises susmentionnées par négociation directe en éludant les dispositions de l'OUG n° 60/2001.

15. Dans ses réquisitions, le parquet précisait que, postérieurement à l'attribution des lots, ces deux entreprises avaient sous-traité les travaux à l'entreprise R., dont l'adjoint au maire était l'actionnaire principal, en échange d'une commission. Selon le parquet, le préjudice subi par la ville s'élevait ainsi à 128 419 RON (soit environ 36 500 EUR), lequel préjudice fut réparé par les dirigeants des entreprises I. et A. et ne donna pas lieu à une constitution de partie civile par la ville.

a) Le procès devant le tribunal de première instance de Slatina

16. L'adjoint au maire et le requérant furent renvoyés en jugement pour répondre du chef d'abus de pouvoir contre les intérêts publics (*abuzul în serviciu contra intereselor publice*), infraction visée à l'article 13² de la loi n° 78/2000 concernant la lutte contre la corruption, combiné avec l'article 248 du code pénal (paragraphe 35 et 36 ci-dessous).

17. Le requérant nia les faits qui lui étaient reprochés. Il déclara qu'il n'avait fait que mettre en œuvre les décisions du conseil municipal et de la commission d'attribution des marchés publics. S'agissant des dix-huit contrats susmentionnés, il soutint qu'il avait seulement validé les documents établis par les services techniques de la ville, que d'autres personnes étaient en charge de la supervision des chantiers et qu'il n'était pas intervenu pour diviser les travaux en plusieurs lots en vue de la facilitation de leur attribution directe aux entreprises I. et A.

18. Enfin, il argua que le principe *non bis in idem* s'opposait à une condamnation pénale pour les mêmes faits que ceux pour lesquels il avait déjà été sanctionné par la Cour des comptes.

19. Par un jugement du 19 décembre 2011, le tribunal de première instance de Slatina condamna l'adjoint au maire du chef d'abus de pouvoir et relaxa le requérant du même chef.

20. Pour se prononcer ainsi, le tribunal examina chacun des dix-huit contrats litigieux. Il nota que le requérant avait validé les documents qui avaient servi à justifier des travaux supplémentaires similaires à ceux prévus dans les appels d'offres initiaux et que ces travaux avaient été attribués aux entreprises I. et A., par négociation directe. Il nota également que le requérant avait validé des paiements pour les travaux effectués par ces entreprises.

21. Cependant, le tribunal jugea que le requérant n'avait pas joué un rôle actif dans la dévolution et le déroulement de ces marchés publics, mais qu'il avait simplement mis en œuvre les décisions des autorités locales. Il estima que la validation par le requérant de certains documents établis par les services techniques compétents de la mairie n'était pas constitutive de l'infraction d'abus de pouvoir.

22. Par ailleurs, se fondant sur la jurisprudence de la Cour, et citant notamment les arrêts *Sergueï Zolotoukhine c. Russie* ([GC], n° 14939/03, CEDH 2009), *Ruotsalainen c. Finlande* (n° 13079/03, 16 juin 2009), *Franz Fischer c. Autriche* (n° 37950/97, 29 mai 2001), et *Tsonyo Tsonev c. Bulgarie* (n° 33726/03, 1^{er} octobre 2009), le tribunal nota que le requérant avait déjà été sanctionné par une amende contraventionnelle pour les mêmes faits. En conséquence, il estima que le principe *non bis in idem* s'opposait à une nouvelle condamnation.

b) La procédure d'appel

23. Le parquet interjeta appel. Dans le cadre de ce recours, il plaidait que, de par ses obligations professionnelles, le requérant devait s'assurer que la dévolution des marchés publics respectait les dispositions de l'OUG n° 60/2001. Or, selon lui, l'intéressé avait favorisé l'attribution directe des contrats aux entreprises I. et A. en divisant artificiellement les travaux et en validant les paiements. Le parquet soutenait aussi que le requérant avait été sanctionné par la Cour des comptes pour le déroulement de douze contrats,

mais que le procès pénal visait dix-huit contrats. Le requérant demanda la confirmation de la relaxe et maintint, en la réitérant, sa position adoptée en première instance.

24. Par un arrêt définitif du 7 décembre 2012, la cour d'appel de Craiova accueillit l'appel et condamna le requérant à une peine d'emprisonnement de quatre ans avec sursis pour abus de pouvoir contre les intérêts publics.

25. Pour statuer ainsi, la cour d'appel se fonda sur les faits tels qu'établis par le tribunal de première instance, mais, contrairement à ce dernier, elle jugea qu'il ressortait des pièces du dossier que, loin de se contenter d'exécuter les décisions des autorités locales, le requérant était intervenu pour la dévolution des dix-huit contrats aux entreprises I. et A., et ce en violation des règles prévues par l'OUG n° 60/2001.

26. La cour d'appel estima que le requérant avait enfreint ses obligations professionnelles découlant des dispositions de l'OUG n° 60/2001 et qu'il avait également divisé artificiellement les travaux en plusieurs lots et omis de superviser les chantiers. Elle jugea que le requérant avait agi ainsi dans un seul but, celui de favoriser l'attribution illégale des marchés aux entreprises I. et A., lesquelles agissaient en tant qu'intermédiaires pour le compte de l'entreprise R. (paragraphe 15 ci-dessus).

27. La cour d'appel releva que ces agissements avaient provoqué un préjudice pour la ville, qui, même s'il avait été réparé et n'avait pas donné lieu à une constitution de partie civile par celle-ci (paragraphe 15 *in fine* ci-dessus), était établi dès lors que certains des travaux ainsi effectués s'étaient avérés être, selon les conclusions d'une expertise, « injustifiés et inopportuns ».

28. S'agissant de la défense du requérant selon laquelle celui-ci avait déjà été sanctionné pour les mêmes faits (paragraphe 18 et 23 *in fine* ci-dessus), la cour d'appel jugea que le principe *non bis in idem* n'était pas applicable en l'espèce et que, par conséquent, il n'y avait pas eu répétition des poursuites pour les mêmes faits.

29. À cet égard, citant la jurisprudence de la Cour, et notamment les affaires *Zigarella c. Italie* ((déc.), n° 48154/99, CEDH 2002-IX (extraits)), *Asci c. Autriche* ((déc.), n° 4483/02, CEDH 2006-XV), *Ponsetti et Chesnel c. France* ((déc.), n°s 36855/97 et 41731/98, CEDH 1999-VI), et *Tsonyo Tsonev*, (précité), la cour d'appel estima, d'une part, que la sanction prévue pour l'infraction visée à l'article 98 a) de l'OUG n° 60/2001 (paragraphe 32 ci-dessous) n'avait pas un caractère pénal et, d'autre part, que les faits pour lesquels le requérant avait été sanctionné par la Cour des comptes n'étaient pas identiques à ceux qui avaient entraîné sa responsabilité pénale.

30. Concernant la nature de la sanction, la cour d'appel nota que l'OUG n° 60/2001 n'était pas un texte d'application générale, mais qu'elle s'adressait à un groupe restreint de personnes, à savoir les fonctionnaires impliqués dans l'attribution des marchés publics. Elle souligna également

que l'amende infligée au requérant avait été appliquée par la Cour des comptes, qui n'était pas un organe juridictionnel, et qui avait une compétence limitée concernant les institutions et les personnes soumises à son contrôle.

31. Enfin, s'agissant des faits pour lesquels le requérant était poursuivi pénalement, la cour d'appel releva que, outre les manquements aux obligations professionnelles qui avaient entraîné sa responsabilité disciplinaire sur le fondement des dispositions de l'OUG n° 60/2001, l'intéressé s'était rendu coupable de la division artificielle des travaux et de l'absence de supervision des chantiers.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

32. À l'époque des faits, les dispositions pertinentes en l'espèce de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 60/2001 concernant les modalités d'attribution des marchés publics étaient ainsi libellées :

Article 1^{er}

« La présente ordonnance a pour but d'établir les principes, le cadre général et les procédures pour l'attribution des marchés publics, ainsi que les voies de recours contre les décisions de l'autorité contractante prises en application de l'une des procédures d'attribution des marchés publics. »

Article 4

« 1. Les dispositions de la présente ordonnance s'appliquent à l'attribution de tout contrat pour répondre aux besoins des autorités publiques en matière de travaux, de fournitures ou de services.

(...) »

Article 5

« 1. Au sens de la présente ordonnance, l'autorité contractante est :

(...)

b) toute autorité publique, d'intérêt général ou local, autonome ou placée sous le contrôle d'une autre autorité publique. (...) »

Article 9

« 1) L'autorité contractante a l'obligation d'appliquer l'une des procédures suivantes pour l'attribution d'un marché public :

a) appel d'offres ouvert, qui s'adresse à tout fournisseur ou prestataire intéressé qui souhaite déposer une offre ;

b) appel d'offres restreint, qui s'adresse à certains fournisseurs ou prestataires dont les offres ont été préalablement sélectionnées dans le cadre d'une première étape (...) ;

DÉCISION PRINA c. ROUMANIE

c) négociation des clauses contractuelles, y compris du prix, avec plusieurs fournisseurs ou prestataires, ou négociation exclusive avec un seul fournisseur ou prestataire ;

d) appel d'offres dit simplifié, dans le cadre duquel l'autorité contractante effectue la prospection auprès de divers fournisseurs ou prestataires potentiels pour obtenir des offres. »

Article 10

« Les marchés publics sont attribués en principe selon la procédure d'appel d'offres ouvert ou restreint. »

Article 12

« 1. L'autorité contractante a le droit de recourir à la procédure de négociation exclusive avec sollicitation d'une source unique seulement dans l'un des cas suivants :

(...)

d) lorsque, ultérieurement à l'attribution d'un contrat, l'autorité contractante décide d'acquérir de nouveaux services ou d'effectuer de nouveaux travaux qui sont similaires à ceux attribués initialement, sous réserve du respect des conditions cumulatives suivantes :

- les nouveaux services ou travaux répondent au cahier des charges élaboré à l'occasion du marché public initial attribué par la procédure d'appel d'offres ouvert ou restreint ;

- le cahier des charges du marché initial autorise l'acquisition de nouveaux services ou travaux similaires par la procédure de négociation exclusive ;

- la valeur estimée du marché initial a été déterminée en prenant en compte l'acquisition ultérieure de services ou travaux similaires. »

Article 13

« 1. L'autorité contractante a le droit de recourir à la procédure d'appel d'offres simplifiée seulement si la valeur estimée du marché est inférieure à (...) 100 000 EUR pour l'acquisition des travaux.

(...) »

Article 15

« 1. L'autorité contractante a l'obligation d'estimer la valeur du contrat d'acquisition publique en prenant en considération la durée du contrat et tous les coûts qu'il implique (...) »

Article 23

« 1. En cas de procédure d'appel d'offres simplifiée, l'autorité contractante doit indiquer dans l'annonce d'ouverture du marché la date limite pour le dépôt des offres.

(...) »

Article 28

« 1. En cas de procédure d'appel d'offres simplifiée, l'autorité contractante effectue la prospection auprès d'au moins cinq fournisseurs ou prestataires potentiels (...) »

Article 34

« 1. L'autorité contractante doit préparer la documentation pour l'élaboration et la présentation du marché public. Cette documentation doit contenir au minimum :

- a) les informations générales concernant l'autorité contractante ;
- b) les critères requis des opérateurs économiques qui souhaitent répondre au marché ;
- c) le cahier des charges (...) »

Article 36

« 1. Le cahier des charges doit contenir les détails techniques du marché public.
(...) »

Article 98

« Constituent une contravention, à moins que les circonstances de leur commission appellent, conformément à la loi pénale, la qualification d'infraction :

- a) le fait d'attribuer des marchés publics en contournant ou en violant les règles d'attribution prévues par la présente ordonnance d'urgence et par les actes émis pour sa mise en application.

(...) »

Article 99

« 1. Les contraventions visées à l'article 98, lettres a, b, e, f et g sont sanctionnées par une amende allant de 3 000 lei à 7 500 lei (...) »

2. L'amende peut être infligée tant à des personnes morales qu'à des personnes physiques. »

Article 101

« 1. Les représentants de la Cour des comptes (...) sont compétents pour constater les contraventions et appliquer des sanctions.

2. Les dispositions de l'ordonnance du gouvernement n° 2/2001 sur les contraventions (...) sont applicables aux contraventions visées à l'article 98 de la présente ordonnance. »

33. À l'époque des faits, les dispositions pertinentes en l'espèce de l'arrêté du gouvernement n° 461/2001 pour la mise en application de l'OUG n° 60/2001 étaient ainsi libellées :

Article 2

« 1. L'autorité contractante doit établir le programme annuel des commandes publiques. Le programme annuel des commandes publiques contient l'ensemble des

DÉCISION PRINA c. ROUMANIE

marchés publics que l'autorité contractante envisage d'attribuer au cours de l'exercice budgétaire à venir (...).

2. Dans le programme annuel des commandes publiques, l'autorité contractante doit prendre en compte les besoins en fournitures, services et travaux ainsi que la priorité de ces besoins et anticiper les ressources financières. »

Article 8

« 1. L'autorité contractante doit estimer le coût de chaque contrat de travaux, de fournitures ou de services inclus dans le programme annuel des commandes publiques (...) »

Article 9

« 1. L'autorité contractante doit estimer la valeur du marché public en tenant compte des prix pratiqués sur le marché et en prenant en compte, si possible, toutes les prestations supplémentaires ou les majorations du prix du marché.

(...) »

34. Le fonctionnement de la Cour des comptes est réglementé par la loi n° 94/1992. Il s'agit d'une institution publique autonome qui contrôle les modalités d'utilisation des finances publiques. Cette instance peut infliger des sanctions, telles des amendes, et ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours en contentieux administratif devant les juridictions ordinaires compétentes.

35. À l'époque des faits, l'article 13² de la loi n° 78/2000 relative aux faits de corruption était ainsi libellé :

« L'abus dans l'exercice des fonctions contre les intérêts publics (...) est puni d'une peine d'emprisonnement de 3 à 15 ans si le fonctionnaire public a obtenu pour soi ou pour autrui un avantage patrimonial ou non patrimonial. »

36. À l'époque des faits, l'article 248 du code pénal se lisait ainsi :

« Le fait du fonctionnaire public qui, intentionnellement et dans l'exercice de ses fonctions, n'accomplit pas un acte ou l'accomplit de manière défectueuse, provoquant ainsi un trouble important au bon fonctionnement d'une institution de l'État ou d'une autre autorité publique ou un préjudice au patrimoine de celles-ci, est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans. »

37. À l'époque des faits, le salaire moyen net en Roumanie s'élevait, selon l'Institut national des statistiques, à 866 RON.

GRIEF

38. Le requérant se plaint d'avoir été poursuivi et puni deux fois pour un même fait, en violation du principe *non bis in idem*.

EN DROIT

39. Le requérant allègue que, après avoir été sanctionné de manière définitive par la Cour des comptes au paiement d'une amende pour la méconnaissance des dispositions de l'OUG n° 60/2001 (paragraphe 5 à 10 ci-dessus), il a été jugé une nouvelle fois pour les mêmes faits et condamné par l'arrêt définitif de la cour d'appel du 7 décembre 2012 (paragraphe 24 à 31 ci-dessus).

Il invoque l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, qui est ainsi rédigé en ses parties pertinentes en l'espèce :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État. »

A. Arguments des parties

1. Le Gouvernement

40. Le Gouvernement soutient que l'article 4 du Protocole n° 7 n'est pas applicable en l'espèce car, selon lui, l'amende infligée au requérant par la Cour des comptes ne ressortit pas du domaine pénal. Il invite en conséquence la Cour à déclarer la requête irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

41. Plus précisément, en ce qui concerne la qualification de l'amende en droit roumain, le Gouvernement plaide que l'OUG n° 60/2001 relève du droit administratif, et non pas du droit pénal. Il en veut pour preuve le fait que ce texte ne vise qu'un groupe restreint de destinataires, à savoir les personnes physiques ou morales impliquées dans l'attribution des marchés. Il soutient aussi que la Cour des comptes est une autorité administrative, et non pas une entité judiciaire.

42. Enfin, le Gouvernement argue que la gravité de la sanction (amende d'un montant de 850 EUR environ) ne fait pas rentrer celle-ci dans la sphère du droit pénal. Il indique que, en cas de non-paiement, l'amende ne pouvait pas être remplacée par une privation de liberté et qu'elle n'était pas inscrite au casier judiciaire du requérant.

2. Le requérant

43. Le requérant affirme que la procédure devant la Cour des comptes peut être assimilée à une procédure pénale. À cet égard, il soutient que la Cour des comptes a suivi une procédure de nature judiciaire : elle a identifié des agissements contraires aux dispositions de l'OUG n° 60/2001 et les personnes responsables de ces faits, et a ainsi reconnu le requérant coupable des manquements aux dispositions en cause et lui a infligé une amende.

Cette dernière pouvait faire l'objet d'une contestation devant les juridictions ordinaires.

44. Le requérant considère que le seuil maximum de l'amende dont il était passible était élevé et qu'il était similaire à ceux prévus par le droit interne pour les amendes pénales. Il ajoute que la Cour a déjà conclu qu'une amende qualifiée en droit roumain d'« administrative », dont le montant maximal était de 250 EUR, s'apparentait à une sanction pénale (*Mihalache c. Roumanie* [GC], n° 54012/10, § 62, 8 juillet 2019).

B. Appréciation de la Cour

45. La Cour renvoie aux principes généraux relatifs au champ d'application du droit à ne pas être jugé ou puni deux fois, tels qu'exposés dans *Sergueï Zolotoukhine c. Russie* ([GC], n° 14939/03, §§ 52-53 et 78-84, CEDH 2009), et *A et B c. Norvège* ([GC], n°s 24130/11 et 29758/11, § 105-107, CEDH 2016).

46. Elle rappelle que, tel qu'il est libellé, le premier paragraphe de l'article 4 du Protocole n° 7 énonce les trois composantes du principe *non bis in idem* : les deux procédures doivent être de nature « pénale », elles doivent viser les mêmes faits, et il doit s'agir d'une répétition des poursuites (*Mihalache*, précité, § 49).

47. En l'espèce, la Cour note que le Gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention au motif que la sanction infligée sur le fondement de l'article 98 a) de l'OUG n° 60/2001 (paragraphe 8 et 9 ci-dessus) ne relève pas du droit pénal.

48. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, l'existence ou non d'une « accusation en matière pénale » doit s'apprécier sur la base de trois critères, que l'on désigne couramment sous le nom de « critères *Engel* » : la qualification juridique de la mesure litigieuse en droit national, la nature même de celle-ci, et la nature et le degré de sévérité de la « sanction » que risque de subir l'intéressé (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 82, série A n° 22). Les deuxième et troisième critères sont alternatifs et pas nécessairement cumulatifs. 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 (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 53, *A et B c. Norvège*, précité, § 105, et *Mihalache*, précité, § 54).

49. La Cour recherchera ci-après si, en application des critères *Engel* susmentionnés, l'imposition d'une amende contraventionnelle au requérant sur le fondement de l'article 98 a) de l'OUG n° 60/2001 (paragraphe 32 ci-dessus) doit être qualifiée d'« accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention.

50. S'agissant de la qualification juridique en droit interne, la Cour note que ce dernier ne qualifie pas de « pénales » les contraventions qui ont valu

une amende au requérant. En l'espèce, les actes reprochés au requérant étaient sanctionnés en tant que contraventions par l'OUG n° 60/2001 (paragraphe 32 ci-dessus). Par ailleurs, la Cour note que la Cour des comptes a estimé que les faits ne présentaient pas le degré de gravité requis pour constituer une infraction pénale et qu'elle n'a pas saisi le parquet à leur égard (paragraphe 10 ci-dessus).

51. Cela n'est toutefois pas décisif aux fins de l'applicabilité de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention : en effet, la qualification juridique de la procédure en droit interne ne saurait être le seul critère pertinent pour l'applicabilité du principe *non bis in idem* au regard de cette disposition (*Mihalache*, précité, § 53).

52. S'agissant de la nature même de la norme interne qui constituait la base légale de l'amende infligée à l'intéressé, il apparaît que les dispositions de l'OUG n° 60/2001 visaient à assurer le bon déroulement des procédures d'attribution des marchés publics.

53. Selon le libellé des articles 4 et 5 de cette ordonnance, les dispositions de cette dernière ne s'adressaient qu'à un groupe déterminé de personnes physiques ou morales possédant un statut spécifique, à savoir les autorités publiques et les fonctionnaires impliqués dans la dévolution des marchés publics et tenus de respecter les règles d'attribution prévues par ce texte (paragraphe 32 ci-dessus).

54. La Cour estime donc que la sanction du manquement à de telles règles ne constituait pas une mesure punitive s'appliquant de manière générale à tous les citoyens.

55. Certes, l'amende infligée au requérant avait essentiellement pour but de sanctionner l'intéressé pour le manquement à ces règles (paragraphe 5 ci-dessus) et d'empêcher la réitération des faits reprochés. Cependant, de l'avis de la Cour, pareilles normes et sanctions dérivent du pouvoir disciplinaire, inhérent à l'administration, d'assurer le déroulement correct des procédures dont elle a la charge (voir, *mutatis mutandis* et en matière de règles visant à assurer le bon déroulement du procès, *Andreiescu c. Roumanie* (déc.), n° 10656/05, § 40, 9 avril 2013). En effet, en sa qualité de directeur de la direction technique de la ville, le requérant devait veiller au respect des règles établies par l'OUG n° 60/2001 par les appels d'offres et l'attribution des marchés publics (paragraphe 4 ci-dessus). Or l'intéressé a été reconnu coupable par la Cour des comptes du non-respect de ses obligations professionnelles concernant la passation des marchés publics.

56. Dès lors, la Cour estime que la sanction imposée par la Cour des comptes a plus trait à l'exercice de prérogatives disciplinaires à l'égard des membres de la fonction publique qu'à l'infliction de peines du chef d'infractions pénales (voir, *mutatis mutandis*, *Putz c. Autriche*, 22 février 1996, § 33, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, concernant une disposition sanctionnant les accusations infondées ou propos offensants prononcés à l'audience).

57. Quant au degré de sévérité de la sanction, la Cour rappelle qu'il est déterminé en fonction de la peine maximale prévue par la disposition juridique applicable. Si la peine effectivement infligée constitue un élément pertinent, cela ne diminue pas l'importance de l'enjeu initial (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 56).

58. En l'espèce, la Cour note que le montant maximal de l'amende prévu par l'article 99 de l'OUG n° 60/2001 (paragraphe 9 ci-dessus) était de 7 500 RON (soit environ 2 100 EUR). Elle estime que ce montant, bien que relativement élevé, restait modéré par rapport aux préjudices que des pouvoirs adjudicateurs pouvaient effectivement subir.

59. La Cour note également que le requérant s'est vu infliger le minimum de l'amende prévue par l'article 99 de l'OUG n° 60/2001, soit environ 850 EUR, malgré les nombreuses fautes professionnelles retenues à sa charge par la Cour des comptes (paragraphe 6 à 8 ci-dessus). Elle observe, par ailleurs, que l'intéressé n'a pas allégué que le montant de l'amende avait porté atteinte à ses moyens économiques.

60. Enfin, la Cour constate que, comme indiqué par le Gouvernement (paragraphe 42 ci-dessus), l'amende en question ne pouvait pas être remplacée par une peine privative de liberté en cas de non-paiement (voir, *Andreiescu*, décision précitée, § 41) et qu'elle ne pouvait pas non plus donner lieu à l'inscription d'une mention au casier judiciaire.

61. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que l'amende infligée au requérant par la Cour des comptes n'était pas une sanction « pénale » au sens de sa jurisprudence.

62. Il s'ensuit que l'article 4 du Protocole n° 7 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. La requête est donc incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 1er octobre 2020.

Andrea Tamietti
Greffier

Yonko Grozev
Président