



Non-violation du droit à un procès équitable d'un haut fonctionnaire dont l'attestation de sécurité avait été invalidée sur la base d'informations confidentielles

L'affaire concerne une décision administrative ayant mis fin à la validité d'une attestation de sécurité indispensable à M. Regner pour exercer une fonction élevée auprès du ministère de la Défense.

M. Regner se plaignait de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable parce qu'il n'avait pas pu prendre connaissance d'un élément de preuve déterminant, qualifié d'information confidentielle, au cours de la procédure qu'il avait intentée pour contester le retrait de son attestation de sécurité.

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Regner c. République tchèque](#) (requête n° 35289/11), la Cour européenne des droits de l'homme dit, par dix voix contre sept, qu'il y a eu **non-violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable)** de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour estime qu'elle doit considérer la procédure dans son ensemble et rechercher si les limitations aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes, tels qu'applicables dans la procédure civile, ont été suffisamment compensées par d'autres garanties procédurales.

À cet égard, elle relève, entre autres, que les juridictions nationales jouissaient de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires ; qu'elles avaient accès à tous les documents classifiés sans restriction ; qu'elles pouvaient apprécier la justification de la non-communication des pièces classifiées et ordonner la communication de celles qui ne méritaient pas une classification ; qu'elles pouvaient apprécier le bien-fondé de la décision de retrait de l'attestation de sécurité et sanctionner, le cas échéant, une décision arbitraire ; que leur compétence embrassait l'ensemble des faits et non pas uniquement les moyens invoqués ; qu'elles ont dûment exercé les pouvoirs de contrôle dont elles disposaient dans ce type de procédure, à l'égard tant de la nécessité de maintenir la confidentialité des documents classés que de la justification du retrait de l'attestation de sécurité, motivant leurs décisions au regard des circonstances concrètes du cas d'espèce.

Par conséquent, la Cour juge, eu égard à la procédure dans son ensemble, à la nature du litige et à la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales, que les limitations subies par M. Regner dans la jouissance des droits qu'il tirait des principes du contradictoire et de l'égalité des armes ont été compensées de telle manière que le juste équilibre entre les parties n'a pas été affecté au point de porter atteinte à la substance même du droit de l'intéressé à un procès équitable.

Principaux faits

Le requérant, Václav Regner, est un ressortissant tchèque, né en 1962 et résidant à Prague.

En septembre 2006, l'Office national de la sécurité décida de mettre fin à la validité d'une attestation de sécurité qui avait été délivrée à M. Regner pour lui permettre d'occuper la fonction d'adjoint d'un vice-ministre de la Défense, au motif qu'il présentait un risque pour la sécurité nationale. La décision ne mentionnait pas les informations confidentielles sur lesquelles elle se basait, la loi permettant la non-divulgence d'informations confidentielles. En conséquence,

¹ Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

M. Regner fut révoqué le 4 octobre 2006 et, le 20 octobre 2006, il signa une rupture conventionnelle de son engagement avec prise d'effet le 31 janvier 2007.

En janvier 2007, M. Regner contesta l'annulation de l'attestation de sécurité devant le tribunal municipal de Prague. Lui et son avocat furent autorisés à consulter le dossier, à l'exception des documents confidentiels qui avaient été transmis au tribunal. En septembre 2009, le tribunal débouta M. Regner et considéra que la démarche de l'Office de ne pas révéler le contenu des informations sur la base desquelles l'attestation de sécurité avait été retirée n'était pas illégale, la loi ne permettant pas leur communication.

En juillet 2010, la Cour administrative suprême rejeta le recours en cassation de M. Regner, estimant que la divulgation des informations classifiées aurait pu avoir pour conséquence la révélation des méthodes de travail du service des renseignements et de ses sources d'information ou le risque d'influencer d'éventuels témoins. Se plaignant de l'iniquité de la procédure, M. Regner introduisit sans succès un recours devant la Cour constitutionnelle.

En mars 2011, le ministère public délivra un acte d'accusation à l'encontre de M. Regner et de 51 personnes pour influence alléguée dans l'attribution de contrats publics auprès du ministère de la Défense de 2005 à 2007. En mars 2014, M. Regner fut condamné par le tribunal régional de České Budějovice à trois ans d'emprisonnement. Ce jugement fut confirmé par la cour supérieure de Prague, qui suspendit l'exécution de la peine pour une durée probatoire de deux ans.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention, M. Regner se plaignait de ne pas avoir pu prendre connaissance d'un élément de preuve déterminant, qualifié d'information confidentielle, au cours de la procédure qu'il avait intentée pour contester le retrait de son attestation de sécurité.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 25 mai 2011.

Dans son arrêt de chambre du 26 novembre 2015, la Cour a dit, à la majorité, qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Le 22 février 2016 le requérant a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention (renvoi devant la Grande Chambre). Le 2 mai 2016, le collège de la Grande Chambre a accepté ladite demande. Une audience a eu lieu le 19 octobre 2016.

Le gouvernement de la République slovaque avait été autorisé à intervenir dans la procédure écrite en tant que tiers intervenant.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Guido **Raimondi** (Italie), *président*,
Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce),
Robert **Spano** (Islande),
Mirjana **Lazarova Trajkovska** (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »),
Khanlar **Hajiye**v (Azerbaïdjan),
Luis **López Guerra** (Espagne),
András **Sajó** (Hongrie),
İşıl **Karakaş** (Turquie),
Erik **Møse** (Norvège),
Aleš **Pejchal** (République tchèque),
Krzysztof **Wojtyczek** (Pologne),
Egidijus **Kūris** (Lituanie),
Mārtiņš **Mits** (Lettonie),

Georges Ravarani (Luxembourg),
Pere Pastor Vilanova (Andorre),
Alena Poláčková (Slovaquie),
Georgios Serghides (Chypre),

ainsi que de Johan Callewaert, *Greffier adjoint de la Grande Chambre*.

Décision de la Cour

Article 6 (droit à un procès équitable)

La Cour relève que la procédure intentée par M. Regner afin de contester le retrait de son attestation de sécurité a subi deux limitations par rapport aux règles de droit commun garantissant le procès équitable : d'une part, les documents et informations classifiés n'étaient accessibles ni à lui-même ni à son avocat et, d'autre part, dans la mesure où la décision de retrait était basée sur de telles pièces, les motifs à la base de la décision ne lui ont pas été communiqués.

Pour déterminer si le droit de M. Regner à un procès équitable a été atteint dans sa substance, la Cour estime qu'elle doit considérer la procédure dans son ensemble et rechercher si les limitations aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes, tels qu'applicables dans la procédure civile, ont été suffisamment compensées par d'autres garanties procédurales.

Premièrement, la Cour prend note des pouvoirs conférés aux juridictions nationales, lesquelles jouissent de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires. Elle relève que les tribunaux ont accès à tous les documents classifiés, sans restriction, sur lesquels l'Office s'est basé pour justifier sa décision. Ils ont ensuite le pouvoir de se livrer à un examen approfondi des raisons invoquées par l'Office pour ne pas communiquer les pièces classifiées. Ils peuvent en effet apprécier la justification de la non-communication des pièces classifiées et ordonner la communication de celles dont ils estimerait qu'elles ne méritent pas leur classification. Ils peuvent également apprécier le bien-fondé de la décision de l'Office ordonnant le retrait de l'attestation de sécurité et sanctionner, le cas échéant, une décision arbitraire dudit Office.

Deuxièmement, la compétence des juridictions saisies du litige embrasse l'ensemble des faits de l'espèce et ne se limite pas à l'examen des moyens invoqués par le requérant, lequel a été entendu par les juges et a pu soumettre également ses conclusions écrites. Certes, sur ce point, le droit tchèque aurait pu prévoir, dans toute la mesure compatible avec la préservation de la confidentialité et de la bonne conduite des investigations visant une personne, que celle-ci soit informée, à tout le moins sommairement, dans le cadre de la procédure, de la substance des reproches dont elle fait l'objet. En l'espèce, M. Regner aurait ainsi pu organiser sa défense de manière non pas aveugle mais ciblée et les juridictions saisies n'auraient pas eu à suppléer aux lacunes de celle-ci.

Troisièmement, la Cour observe que les juridictions saisies ont dûment exercé les pouvoirs de contrôle dont elles disposaient dans ce type de procédure, à l'égard tant de la nécessité de maintenir la confidentialité des documents classés que de la justification du retrait de l'attestation de sécurité de M. Regner, motivant leurs décisions au regard des circonstances concrètes du cas d'espèce.

S'agissant de la nécessité de maintenir la confidentialité des documents classifiés, la Cour administrative suprême a considéré que leur communication aurait pu avoir pour conséquence la divulgation des méthodes de travail du service de renseignements, la révélation de ses sources d'information ou des tentatives d'influence d'éventuels témoins. Elle a expliqué qu'en vertu de la loi, il n'était pas possible d'indiquer où précisément résidait le risque pour la sécurité ni d'indiquer de manière précise les considérations à la base de la conclusion constatant un tel risque, les raisons et considérations à l'origine de la décision de l'Office trouvant leur origine exclusive dans les

informations classifiées. Dès lors, rien ne permet de penser que la classification des documents en cause ait été décidée de manière arbitraire ou dans un objectif autre que l'intérêt légitime présenté comme étant poursuivi.

Sur la justification du retrait de l'attestation de sécurité de M. Regner, la Cour administrative suprême a considéré qu'il se dégageait, à l'exclusion de tout doute, des documents classifiés que l'intéressé ne remplissait plus les conditions légales pour pouvoir être mis au secret. Elle a observé que le risque le concernant tenait à son comportement, qui nuisait à sa crédibilité et à sa capacité à tenir le secret. Elle releva par ailleurs que le document confidentiel émanant du service de renseignements contenait des informations concrètes, complètes, détaillées et relatives au comportement et au mode de vie de M. Regner, lesquelles permettaient en l'espèce de s'assurer de leur pertinence quant à savoir s'il présentait un risque pour la sécurité nationale. À cet égard, la Cour prend note de ce que, en mars 2011, M. Regner fit l'objet de poursuites pénales pour association au crime organisé, complicité d'abus de pouvoir public, complicité de malversations dans des procédures de passation des marchés publics et d'adjudication publique ainsi que pour complicité de violation des règles impératives en matière de relations économiques. Elle trouve compréhensible que lorsque de tels soupçons existent, les autorités estiment nécessaire d'agir rapidement sans attendre l'issue de l'enquête pénale, tout en évitant la révélation, à un stade précoce, des soupçons pesant sur les intéressés, ce qui risquerait d'handicaper l'enquête pénale.

Quatrièmement, la Cour observe que le rapport du service de renseignements qui a servi de fondement à la décision défavorable pour M. Regner avait été classé dans la catégorie de confidentialité la moins élevée, à savoir « réservé ». Toutefois, elle estime que les autorités tchèques ne s'en trouvaient pas pour autant privées du droit de ne pas en révéler la teneur à M. Regner. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour administrative suprême, bien qu'elle soit postérieure à son arrêt rendu dans la présente affaire, que la loi n° 412/2005, et son article 133 § 3 en particulier, est applicable à toute information classée confidentielle sans être limitée à des données de degré de confidentialité plus élevé, contrairement à ce que soutient M. Regner. Ainsi, l'application de l'article 133 § 3 de la loi n° 412/2005 par les tribunaux internes n'apparaît pas comme arbitraire ou manifestement déraisonnable. Il n'en reste pas moins qu'il aurait été bienvenu que, dans toute la mesure compatible avec la préservation de la confidentialité et de la bonne conduite des investigations visant M. Regner, les instances nationales, à tout le moins la Cour administrative suprême, eussent explicité ne fût-ce que sommairement, l'intensité du contrôle auquel elles s'étaient livrées et les reproches retenus à l'encontre de l'intéressé. À cet égard, la Cour note avec satisfaction les nouveaux développements positifs dans la jurisprudence de la Cour administrative suprême.

Par conséquent, eu égard à la procédure dans son ensemble, à la nature du litige et à la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales, la Cour estime que les limitations subies par M. Regner dans la jouissance des droits qu'il tirait des principes du contradictoire et de l'égalité des armes ont été compensées de telle manière que le juste équilibre entre les parties n'a pas été affecté au point de porter atteinte à la substance même du droit de M. Regner à un procès équitable. **En conséquence, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.**

Opinions séparées

Les juges mentionnés ci-dessous ont exprimé une opinion séparée dont le texte se trouve joint à l'arrêt : opinion concordante du juge Wojtyczek ; opinion en partie dissidente commune aux juges Raimondi, Sicilianos, Spano, Ravarani et Pastor Vilanova ; opinion en partie dissidente commune aux juges Lazarova Trajkovska et López Guerra ; opinion en partie dissidente du juge Serghides ; opinion dissidente du juge Sajó.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.