

En l'affaire *Muyldermans c. Belgique**,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée,
conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de
sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales
("la Convention")** et aux clauses pertinentes de son règlement***,
en une chambre composée des juges dont le nom suit:

M. J. Cremona, président,
Mme D. Bindschedler-Robert,
MM. B. Walsh,
C. Russo,
R. Bernhardt,
J. De Meyer,
N. Valticos,
J.M. Morenilla,
F. Bigi,

ainsi que de MM. M.-A. Eissen, greffier, et H. Petzold, greffier
adjoint,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 septembre
et 22 octobre 1991,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

Notes du greffier

* L'affaire porte le n° 59/1990/250/321. Les deux premiers
chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les
deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour
depuis l'origine et sur celles des requêtes initiales (à la
Commission) correspondantes.

** Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11),
entré en vigueur le 1er janvier 1990.

*** Les amendements au règlement entrés en vigueur le 1er avril 1989
s'appliquent en l'espèce.

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission
européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 8 décembre
1990, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1
et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se
trouve une requête (n° 12217/86) dirigée contre le Royaume de
Belgique et dont une ressortissante de cet Etat, Mme Marie-Louise
Muyldermans, avait saisi la Commission le 22 décembre 1983 en
vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44,
art. 48) ainsi qu'à la déclaration belge reconnaissant la
jurisdiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle
a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les
faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux
exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d)
du règlement, la requérante a manifesté le désir de participer
à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. J. De
Meyer, juge élu de nationalité belge (article 43 de la

Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 21 février 1991, celui-ci en a désigné par tirage au sort les sept autres membres, à savoir Mme D. Bindschedler-Robert, M. F. Matscher, M. J. Pinheiro Farinha, Sir Vincent Evans, M. C. Russo, M. N. Valticos et M. J.M. Morenilla, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Ultérieurement, MM. B. Walsh et R. Bernhardt, suppléants, ont remplacé Sir Vincent Evans et M. Pinheiro Farinha, qui avaient donné leur démission et dont les successeurs à la Cour étaient entrés en fonctions avant les délibérations (articles 2 par. 3, 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a organisé la procédure écrite le 11 mars 1991 après avoir consulté l'agent du gouvernement belge ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et l'avocat de la requérante par l'intermédiaire du greffier.

5. Les 21 mai et 11 juin 1991, le greffier a reçu du délégué de l'agent, puis du conseil de Mme Muyldermans le texte d'un accord conclu le 11 mai entre le Gouvernement et l'intéressée.

Sur les instructions du président il a invité, le 22 mai, le délégué de la Commission à formuler ses observations dans un délai d'un mois et, le 5 juin, le Gouvernement à tenir la Cour informée de l'évolution du projet de loi mentionné dans l'accord. Leurs réponses sont parvenues au greffe les 10 juin et 15 juillet respectivement (paragraphe 16 et 17 ci-dessous).

6. M. Ryssdal se trouvant empêché de participer à la délibération du 26 septembre 1991 et M. Matscher à celle du 22 octobre, M. le vice-président Cremona et M. F. Bigi, suppléant, les ont remplacés à partir de ces dates (articles 21 par. 5, 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement).

7. Le 22 octobre 1991, la Cour a décidé de se passer de débats en l'espèce, après avoir constaté la réunion des conditions à remplir pour déroger de la sorte à sa procédure habituelle (articles 26 et 38).

EN FAIT

8. Mme Marie-Louise Muyldermans exerçait la profession de comptable au bureau de poste de Courcelles (Hainaut).

9. Dans la nuit du 5 au 6 septembre 1979, une somme de 4 976 200 francs belges disparut de la caisse. L'information ouverte par la police de Charleroi se termina, le 22 mai 1980, par une ordonnance de non-lieu.

10. Dans un mémoire justificatif destiné à son administration, la requérante invoqua son inexpérience et son manque de formation. Le percepteur des postes attribua lui aussi à ces facteurs la faute imputée à l'intéressée, mais le directeur régional releva de la part de celle-ci l'inobservation de certaines consignes élémentaires de sécurité.

Le coupable n'ayant pu être identifié, l'inspecteur principal des postes décida que l'on devait retenir à la charge des agents directement responsables toute négligence qui aurait permis ou facilité le vol.

11. Saisie d'office, par le dépôt à son greffe des comptes déficitaires de Mme Muyldermans, la Cour des comptes se prononça, le 5 mai 1982, à huis clos et sur la base du seul dossier administratif (loi du 29 octobre 1846). Estimant que la

requérante avait failli à plusieurs de ses obligations, elle la condamna à rembourser à la Régie des postes la somme de 2 000 000 francs belges. Par deux arrêts du même jour, elle mit à la charge de deux autres fonctionnaires, L. et C., le solde du déficit constaté.

12. Les trois intéressés se pourvurent en cassation. Mme Muyldermans alléguait une violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention, la Cour des comptes n'ayant pas entendu sa cause au moyen de débats contradictoires et publics.

13. La Cour de cassation la débouta le 30 juin 1983, au motif que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne s'appliquait pas en l'espèce.

En revanche, elle annula le même jour les arrêts rendus à l'encontre de L. et C. (paragraphe 11 ci-dessus): fonctionnaires subalternes, ceux-ci n'avaient pas la qualité de comptable envers le Trésor public et la Cour des comptes était donc incompétente pour statuer à leur égard.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

14. Dans sa requête du 22 décembre 1983 à la Commission (n° 12217/86), Mme Muyldermans invoquait l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention en ce que sa cause n'avait pas été entendue publiquement et n'avait pas donné lieu à un débat contradictoire ni à un exposé oral. Elle prétendait en outre que l'arrêt de la Cour des comptes avait pour résultat de la priver de tout ou partie de son patrimoine, enfreignant ainsi l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

15. Le 17 janvier 1989, la Commission a déclaré irrecevable le second grief mais retenu le premier. Dans son rapport du 2 octobre 1990 (article 31) (art. 31), elle conclut, par neuf voix contre deux, à la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

* Note du greffier: Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 214-B de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

16. Le greffier de la Cour a reçu le 21 mai 1991 du délégué de l'agent du Gouvernement, puis le 11 juin de l'avocat de la requérante, communication d'un même texte signé le 13 mai par Mme Muyldermans et Me De Bluts, avocat de l'Etat belge, et ainsi libellé:

"1° Le Gouvernement belge a marqué un accord de principe pour renoncer à exécuter l'arrêt de la Cour des comptes du 5.5.1982, condamnant la requérante au paiement de FB 2 000 000. Cette décision sera incessamment inscrite dans une disposition législative.

2° Le Gouvernement belge a marqué un accord de principe pour modifier la loi du 29.10.1846, relative à l'organisation de la Cour des comptes, et la loi du 28.6.1963 sur la comptabilité de l'Etat.

Un projet de loi largement détaillé sera incessamment déposé au

Parlement et ce projet rencontre les objections du rapport de la Commission européenne dans la présente affaire.

3° Outre les points 1 et 2 ci-dessus qui rencontrent les critiques que la requérante formulait dans sa requête et qui, réalisés, constituent déjà une 'satisfaction équitable', la requérante demande:

a) le remboursement par le Gouvernement belge des frais et honoraires justifiés par la procédure introduite par elle à Strasbourg et qu'elle établit à ... FB 50 000

b) le paiement à titre de réparation du préjudice matériel résultant de ses diverses démarches, déplacements, etc., qu'elle établit à ... FB 20 000

soit un total de FB 70 000, que le Gouvernement belge accepte de payer, dans le cadre de cet accord global.

La requérante déclare accepter le règlement amiable ci-dessus proposé.

Elle reconnaît que le virement de la somme ci-dessus précisée constitue le dédommagement intégral et définitif des préjudices matériels et moraux allégués par elle et couvre la totalité des frais engagés par elle dans cette affaire.

Elle accepte de se désister de l'instance introduite à Strasbourg et renonce à toute action ultérieure contre le Gouvernement belge."

Consulté (article 49 par. 2 du règlement), le délégué de la Commission a exprimé, le 10 juin 1991, l'avis qu'il s'agissait d'un arrangement équitable et que la Cour pouvait donc rayer l'affaire du rôle (paragraphe 5 ci-dessus).

17. Par une lettre du 9 juillet 1991, le délégué de l'agent du Gouvernement a fourni les précisions suivantes, que le greffier lui avait demandées le 5 juin sur les instructions du président:

"(...) j'ai l'honneur de vous informer que le Conseil des Ministres a déjà approuvé le projet de loi-programme contenant la disposition législative par laquelle le Gouvernement renonce à l'exécution de l'arrêt de la Cour des comptes du 5 mai 1982, condamnant la requérante au paiement de FB 2 000 000.

Cette loi-programme sera déposée incessamment au Parlement, mais le débat parlementaire n'est prévu qu'au mois d'octobre.

Le projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la Comptabilité de l'Etat est soumis à l'approbation du prochain Conseil des Ministres.

Après son accord le projet sera soumis, pour avis, au Conseil d'Etat.

En principe ce projet de loi pourra être déposé également début octobre à la rentrée parlementaire."

18. Le texte du projet de loi se trouvait annexé à ladite lettre. Il contient notamment les dispositions ci-après:

Article 3
(modifiant l'article 8 de la loi de 1846)

"(...)

Lorsque le compte arrêté fait apparaître un débet, le ministre ou le fonctionnaire spécialement délégué par lui à cette fin, ou la députation permanente du conseil provincial, décide s'il y a lieu de citer le comptable devant la Cour en remboursement du débet.

(...)"

Article 5
(modifiant l'article 10 de la loi de 1846)

"Le comptable et l'ordonnateur sont cités par exploit d'huissier de justice (...)

(...)

L'administration citante dépose le dossier au greffe de la Cour, où les parties et leurs avocats ont le droit d'en prendre connaissance depuis le jour de la citation jusqu'à la veille de l'audience."

Article 6
(modifiant l'article 11 de la loi de 1846)

"La majorité des membres de la chambre, compte non tenu du greffier, doit être présente pour pouvoir instruire et juger une affaire. Seuls les membres ayant assisté à toute l'instruction peuvent prendre part au jugement de l'affaire. Lorsque la procédure est suivie à charge d'un comptable, le membre de la Cour qui a arrêté le compte de ce comptable ne peut faire partie du siège.

La partie citante comparaît par un avocat ou par un fonctionnaire qu'elle désigne spécialement à cette fin.

Le comptable et l'ordonnateur comparaissent en personne. Ils peuvent se faire assister d'un avocat. La Cour peut autoriser la représentation, par un avocat, de la partie citée qui justifie de l'impossibilité de comparaître en personne.

Les parties peuvent déposer un mémoire.

Les débats ont lieu en audience publique. La Cour peut toutefois décider, par arrêt motivé, qu'ils auront lieu à huis clos parce que la publicité serait dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, ou pour tout autre motif prévu à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955.

(...)"

19. De l'exposé des motifs, il y a lieu de citer les passages suivants:

"(...)

(...) La procédure [en vigueur] se caractérise, dans un souci d'efficacité, par des formes extrêmement simples: le comptable en débet n'est pas convoqué devant la Cour (seul le comptable retardataire est convoqué et seulement pour rendre son compte, non pour se justifier d'un éventuel débet); celle-ci juge sur pièces, sans débat contradictoire ni publicité; l'ordonnateur délégué n'est pas davantage entendu; ni l'ordonnateur délégué ni le contrôleur des engagements ne peuvent se pourvoir en cassation contre les arrêts de la Cour qui les condamnent à des dommages-

intérêts ou à une amende.

La modification de ce système ancien s'impose, dans le but de garantir davantage les droits des fonctionnaires justiciables de la Cour, quelles que soient les exigences d'efficacité que l'on peut avoir en matière de contrôle de la comptabilité publique. L'adoption d'une nouvelle procédure est apparue d'autant plus souhaitable que, saisie du recours d'un comptable condamné par la Cour des comptes, la Commission européenne des Droits de l'Homme a, le 2 octobre 1990, conclu que la procédure en vigueur devant la Cour des comptes méconnaissait l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, en ce que cette procédure n'était ni contradictoire ni publique. Depuis lors, la Commission a déferé l'affaire à la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui n'a pas encore statué.

Devant la Commission, le Gouvernement avait soutenu, en ordre principal, que la procédure suivie devant la Cour des comptes ne portait pas sur des droits et obligations de caractère civil et ne constituait pas non plus une procédure pénale, de sorte que l'on se trouvait en dehors du champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Cette thèse était d'ailleurs celle de la Cour de cassation (...). La Commission n'a pas suivi le Gouvernement sur ce point. Elle a considéré que l'obligation du comptable revêtait 'plutôt un caractère mixte dont les aspects privés sont prépondérants'. L'on peut ne pas se rallier à cette vision des choses. Il convient toutefois d'en tenir compte, dans l'optique d'autres recours qui seraient introduits par des comptables condamnés. En toute hypothèse, une réforme est justifiée par le caractère vieilli - et lacunaire - de la procédure actuelle, qui, si elle veille aux intérêts des pouvoirs publics, ne se soucie pas suffisamment de ceux des comptables. Le présent projet vise dès lors à ce que cette procédure soit désormais conforme à l'article 6 (art. 6) de la Convention et, de façon générale, soit caractérisée par plus de symétrie dans les rapports entre les pouvoirs publics et les comptables. Le Gouvernement a, en outre, saisi cette occasion pour proposer des modifications sur quelques autres points.

(...)

Le projet tend à instaurer, devant la Cour des comptes, un véritable débat contradictoire et public. Dans le système actuel, il n'y a pas de débats ni même de parties (...): la Cour reçoit le dossier de l'administration (comprenant un mémoire justificatif établi par le comptable) et statue sur pièces, sans entendre ni le comptable ni un représentant de l'administration.

Si l'on se contentait de modifier la situation en prescrivant que la Cour doit entendre le comptable et doit le faire en audience publique, on répondrait sans doute aux critiques de la Commission européenne des Droits de l'Homme, mais l'on n'aboutirait pas pour autant à une solution entièrement satisfaisante. En effet, en l'absence de contradicteur, le comptable serait en quelque sorte amené à plaider contre son juge et aurait, au départ, l'impression d'un préjugé, la Cour le convoquant sur la base du dossier établi par l'administration.

C'est pourquoi le Gouvernement a opté pour une solution changeant radicalement la procédure. Il est proposé que ce soit l'administration qui, en cas de déficit, cite le comptable devant la Cour, comme un demandeur en matière civile. Il n'y aura donc plus de saisine d'office: la Cour devra toujours être saisie par l'administration. De plus, c'est un réel débat contradictoire qui se déroulera devant elle, en audience publique, entre l'administration et le comptable (...)

(...)"

20. La Cour prend acte de l'accord auquel ont abouti le Gouvernement et Mme Muyldermans. Elle note qu'il donnera satisfaction à celle-ci. Elle relève en outre qu'en son article 6 (art. 6), le projet de loi modifiant les lois des 29 octobre 1846 et 28 juin 1963 prévoit la tenue, par la Cour des comptes, de débats contradictoires et publics, solution destinée - ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs - à répondre aux critiques de la Commission (paragraphe 60-68 du rapport). Son adoption par les autorités belges compétentes supprimerait tout motif éventuel d'ordre public de nature à exiger une décision de la Cour sur le fond (article 49 par. 4 du règlement).

En conséquence, la Cour estime approprié de rayer l'affaire du rôle.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

Décide de rayer l'affaire du rôle.

Fait en français et en anglais, puis communiqué par écrit le 23 octobre 1991 en application de l'article 55 par. 2 du règlement.

Signé: John CREMONA
Président

Signé: Marc-André EISSEN
Greffier