



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE AZINAS c. CHYPRE

(Requête n° 56679/00)

ARRÊT

STRASBOURG

20 juin 2002

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT
LA GRANDE CHAMBRE, QUI A RENDU SON ARRÊT LE
28/04/2004**

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Azinas c. Chypre,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une Chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. G. RESS, *président*,
I. CABRAL BARRETO,
L. CAFLISCH,
R. TÜRMEŒ,
B. ZUPANČIČ,

M^{me} H.S. GREVE, *juges*,

M. D. HADJIHAMBIS, *juge ad hoc*,

ainsi que de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 19 juin 2001 et 30 mai 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 56679/00) dirigée contre la République de Chypre et dont un ressortissant de cet Etat, M. Andreas Azinas (« le requérant »), a saisi la Cour le 18 janvier 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté devant la Cour par M^e A. Demetriades, avocat à Nicosie. Le gouvernement cyprïote (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. A. Markides, procureur général de la République de Chypre.

3. Le requérant alléguait la violation de l'article 6 § 1 (délai raisonnable) de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1, du fait de sa révocation de la fonction publique et de la déchéance consécutive de ses droits à pension.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. L. Loucaides, juge élu au titre de Chypre (article 28), le Gouvernement a désigné M. D. Hadjihambis pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Par une décision du 19 juin 2001, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

6. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la troisième section ainsi remaniée.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Depuis la création de la République de Chypre, en 1960, jusqu'à sa révocation de la fonction publique, le requérant occupa le poste de directeur du département de développement coopératif de la fonction publique à Nicosie. Le 28 juillet 1982, la commission de la fonction publique engagea à son encontre une procédure disciplinaire et décida de le révoquer rétroactivement au motif que, le 8 avril 1981, le tribunal de district de Nicosie l'avait reconnu coupable de vol, d'abus de confiance et d'abus d'autorité. L'intéressé avait été condamné à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement. Le 16 octobre 1981, la Cour suprême avait rejeté le recours formé par le requérant contre le verdict de culpabilité et la peine prononcée.

9. La commission de la fonction publique considérait que le requérant avait géré les fonds du département susmentionné comme s'il s'agissait de ses biens personnels et les avait utilisés à des fins autres que celles du service. Consécutivement à la mesure disciplinaire de révocation, le requérant fut également déchu de son droit de toucher une pension et d'autres prestations de retraite, conformément à l'article 79 § 7 de la loi n° 33/67 sur la fonction publique, à compter de la date de sa condamnation par le tribunal de district.

10. Le 8 octobre 1982, le requérant forma auprès de la Cour suprême un recours en annulation de la décision le révoquant de la fonction publique. Son principal argument était que cette décision constituait un abus de pouvoir en ce que la sanction en question, qui entraînait la perte des prestations de retraite, était exagérée par rapport à la gravité de l'infraction. Il affirmait par ailleurs que la déchéance de ses droits était contraire à l'article 12 § 2 de la Constitution, qui garantit le droit de ne pas être jugé ou sanctionné deux fois pour les mêmes faits. Il alléguait que lui infliger le retrait de ses droits à pension et une peine de détention revenait à le punir deux fois pour les mêmes actes.

11. Le 21 décembre 1982 (d'après le Gouvernement) ou le 5 janvier 1983 (d'après le requérant), le Gouvernement souleva des exceptions. Le 19 avril 1984 (selon le Gouvernement) ou le 15 septembre 1984 (selon le requérant), le requérant déposa ses observations, auxquelles le

Gouvernement répondit à la date du 10 décembre 1984 (d'après le Gouvernement) ou du 19 décembre 1984 (selon le requérant). Depuis lors, l'examen de l'affaire a été ajourné à diverses reprises et n'a finalement été mené à bien que le 9 mars 1988. L'arrêt de la Cour suprême, qui rejetait la demande du requérant et confirmait la décision de la commission de la fonction publique, a été rendu le 12 juin 1991.

12. La Cour suprême déclara qu'elle ne pouvait contrôler ni la sévérité de la sanction infligée par un organe à caractère disciplinaire – dès lors que celui-ci n'avait pas outrepassé les limites de sa marge d'appréciation –, ni la manière dont il avait apprécié les circonstances de la cause. Elle estima que le pouvoir discrétionnaire de la commission de la fonction publique portait uniquement sur la nature de la mesure, la perte des prestations liées à la retraite étant la suite logique de la sanction adoptée en l'occurrence. En ce qui concerne le droit de ne pas être puni deux fois pour le même acte, la Cour suprême jugea que « des poursuites pénales et une action disciplinaire peuvent être menées simultanément ou successivement à raison de la même conduite, étant entendu que ces deux procédures tendent à servir des objectifs séparés et distincts » et qu'« un seul et même acte peut constituer une infraction à la fois sur le plan pénal et sur le plan disciplinaire ; cela ne s'oppose en rien au déclenchement d'une procédure disciplinaire ou à une sanction pour une faute disciplinaire, similaire par nature à une infraction créée par le code pénal (...) ».

13. Le 18 juillet 1991, le requérant saisit la Cour suprême en sa qualité de juridiction de recours. Son acte de recours comportait cinq moyens. Le cinquième contestait les précédentes conclusions de la juridiction suprême, qui avait jugé en première instance que le retrait des prestations de retraite n'était pas contraire à l'article 23 §§ 1 et 2 de la Constitution.

14. L'audience fut reportée plusieurs fois. Elle fut fixée au 12 janvier 1996, mais comme le requérant avait désigné un nouvel avocat, quatre ajournements au total furent accordés entre le 12 janvier et le 18 novembre 1996, à la demande des conseils des deux parties.

15. Le 18 novembre 1996, l'avocat du requérant informa la Cour suprême que des négociations étaient en cours en vue d'un accord sur les demandes de son client relatives aux prestations de retraite et invita la Cour à reporter l'examen de l'affaire en attendant l'issue de ces pourparlers. L'audience fut en conséquence fixée au 3 février 1997.

16. Toutefois, le 6 décembre 1996, le requérant demanda l'autorisation de modifier ses moyens. La Cour suprême fit droit à sa demande le 17 janvier 1997 et impartit à l'intéressé un délai de dix jours pour déposer son acte de recours modifié.

17. Entre le 3 février 1997 et le 14 septembre 1998, le requérant demanda et obtint six nouveaux reports en attendant l'issue des négociations précitées : le 9 mai 1997, le 6 octobre 1997, le 4 novembre 1997, le 9 janvier 1998, le 10 mars 1998 et le 30 avril 1998.

18. Le 14 septembre 1998, dans sa déclaration liminaire, l'avocat du requérant signala qu'il traiterait uniquement les troisième et quatrième moyens du recours, qui englobaient également le cinquième. Dans les points en question, le requérant contestait les conclusions selon lesquelles sa révocation et la déchéance consécutive de ses droits à pension n'étaient pas disproportionnées par rapport à la gravité de l'infraction, et selon lesquelles, en imposant ces sanctions, la commission de la fonction publique avait agi légalement, dans les limites de son pouvoir discrétionnaire. Il admit le retrait des autres moyens. Par la suite, l'avocat déclara qu'il ne soulevait « aucune autre question sur ce point (la déchéance des droits à pension) comme droit distinct et autonome, parce qu'il s'agit d'un problème très vaste (...) ». Toutefois, il ressort des plaidoiries que l'avocat du requérant a indiqué expressément qu'il traiterait les troisième et quatrième moyens, lesquels incluaient le cinquième point. Celui-ci était ainsi libellé : « La conclusion de la juridiction de première instance selon laquelle il n'était pas contraire à l'article 23 §§ 1 et 2 de la Constitution de retirer au requérant le bénéfice des prestations liées à la retraite est entachée d'erreur ». L'affaire fut mise en délibéré.

19. Dans l'intervalle, l'un des membres de la formation collégiale chargée d'examiner l'affaire fut nommé ministre de la Défense et la Cour suprême décida de rouvrir la procédure. Le 8 mars 1999, l'audience fut reportée au 31 mars 1999 en raison de la modification de la composition du collège, puis au 29 avril 1999 parce que l'un des juges se trouvait en congé de maladie. Le 21 avril 1999, l'avocat du requérant demanda un nouvel ajournement au motif qu'il n'était pas disponible. L'audience fut fixée au 14 mai 1999 puis fut encore reportée au 17 juin 1999, en raison de l'absence de l'un des membres du collège, puis à nouveau au 9 juillet 1999 à la demande du requérant. Le recours fut donc examiné pour la seconde fois le 9 juillet 1999 ; un arrêt de rejet fut rendu le 20 juillet 1999.

20. D'après le Gouvernement, la Cour suprême invita l'avocat du requérant à confirmer sa position, dont il avait été pris acte au cours de la première audience, selon laquelle l'ensemble des moyens du recours avaient été retirés à l'exception du troisième et du quatrième, ce que fit l'avocat. Il fut également répété qu'aucune question relative à la constitutionnalité des dispositions de la loi sur la fonction publique concernant la perte des prestations liées à la retraite n'était soulevée, et que ce point n'était évoqué que pour étayer le principal grief du requérant selon lequel, bien que la commission de la fonction publique eût considéré un certain nombre de facteurs atténuants, l'imposition à son encontre de la sanction disciplinaire la plus lourde que constitue la révocation était une violation flagrante du principe de proportionnalité ainsi qu'un acte outrepassant les limites du pouvoir discrétionnaire de ladite commission.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

21. A l'époque considérée, l'article 79 de la loi n° 33/67 sur la fonction publique était ainsi libellé :

« 1. En vertu de la présente loi, les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être imposées (...) :

1. l'admonestation ;
2. le blâme ;
3. la mutation d'office ;
4. la privation d'une augmentation de salaire annuelle ;
5. la suspension des augmentations de salaire annuelles ;
6. une sanction pécuniaire dont le montant ne peut excéder l'équivalent de trois mois de salaire ;
7. la régression dans le barème des salaires ;
8. la rétrogradation ;
9. la mise à la retraite d'office ;
10. la révocation. (...)

7. La révocation entraîne la perte de l'ensemble des prestations liées à la retraite. »

22. La version modifiée de l'article 79 § 7 de la loi actuellement en vigueur à Chypre est ainsi libellée :

« La révocation entraîne la perte de l'ensemble des prestations liées à la retraite. Néanmoins, une pension est versée, le cas échéant, à l'épouse ou aux enfants à charge d'un fonctionnaire ayant été révoqué, comme s'il était décédé à la date de cette mesure ; le montant de la pension est fixé d'après ses années effectives de service. »

23. En vertu des dispositions de la loi sur la fonction publique, les tâches et responsabilités attachées aux postes de la fonction publique sont exposées dans les « descriptions d'emploi » pertinentes, approuvées en conseil des ministres. D'après le descriptif du poste de directeur du département de développement coopératif qu'occupait le requérant, les tâches et responsabilités étaient les suivantes :

« Diriger le département de développement coopératif et assumer la responsabilité de la promotion, du développement et du bon fonctionnement du mouvement coopératif sur l'île. Exercer les attributions et les tâches prévues par les lois et les règlements pertinents. Conseiller le ministre des Finances en matière de coopération. Représenter le département de coopération au sein de différents comités et organes. Accomplir toute autre tâche pouvant lui être assignée. »

24. Le droit à pension d'un fonctionnaire est régi par le chapitre 311 de la loi sur les pensions de la République. L'article 6 de cette loi, qui était en

vigueur lors de la révocation du requérant, disposait qu'une pension, prime ou autre indemnité n'était accordée que lors de la retraite de la fonction publique dans l'un des cas spécifiquement énumérés. L'article 6 f) évoquait « le cas de la cessation de fonctions dans l'intérêt général prévu par la présente loi », c'est-à-dire l'article 7 de la loi, qui était ainsi libellé :

« Lorsque le conseil des ministres met un terme aux fonctions d'un agent au motif que, considérant la situation de la fonction publique, l'utilité de l'agent en question pour la fonction publique et toute autre circonstance, cette révocation est souhaitable dans l'intérêt général, et qu'une pension, prime ou indemnité ne peuvent par ailleurs être accordées à l'intéressé en vertu des dispositions de la présente loi, le conseil des ministres peut s'il le juge approprié lui allouer une pension, prime ou indemnité qu'il estime juste et adéquate, dont le montant ne doit toutefois pas excéder celui que le fonctionnaire en question aurait pu toucher s'il avait pris sa retraite de la fonction publique dans les conditions prévues à l'alinéa e) de l'article 6 de la présente loi. »

25. L'article 166 § 1 de la Constitution dispose :

« Seront inscrits au débit du Fonds consolidé, outre toute allocation, rétribution et autres sommes versées en vertu des dispositions de la présente Constitution ou de la loi :

a) toutes pensions et gratifications qui sont à la charge de la République (...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

26. Le requérant allègue la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, qui est ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

27. Le requérant fait valoir que les cotisations qu'il a versées durant vingt années de service, l'engagement de son employeur de financer une pension, ses prestations liées à la retraite ainsi que sa pension constituent des biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. En fait, cela est admis de manière indirecte par le Gouvernement, qui a modifié l'article 79 § 7 de sorte que l'épouse et les enfants d'un fonctionnaire révoqué puissent toucher

une pension comme si l'intéressé était décédé le jour de sa révocation. De plus, le requérant fait observer qu'il a été privé de pension sur la seule base de la décision de la commission de la fonction publique et non pas parce que cette mesure correspondait à l'intérêt général ou entrainait dans le cadre des conditions prévues au chapitre 311.

A. Sur l'existence de « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1

28. D'après le Gouvernement, les prestations et la pension de retraite du requérant ne constituent pas des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il explique que les fonctionnaires de Chypre ne cotisent pas au régime de retraite contributif, mais que si tel était le cas une somme de base devrait être déduite de leur traitement mensuel. L'ensemble des pensions et primes que la République doit verser sont prélevées sur le Fonds consolidé en vertu de l'article 166 § 1 de la Constitution, qui pose le principe que le versement d'une pension spécifique est mis à la « charge » de la République ; cette disposition ne mentionne pas de pensions qui soient payables de droit. Selon la jurisprudence constante de la Cour suprême, les articles 5, 6 et 7 du chapitre 311 de la loi relative aux pensions des fonctionnaires de Chypre doivent être lus à la lumière de la loi sur la fonction publique et de la compétence exclusive dont jouit la commission de la fonction publique pour prononcer la révocation d'un fonctionnaire à titre de sanction disciplinaire. Au moment où une action disciplinaire fut déclenchée à son encontre, le requérant ne satisfaisait à aucune des conditions posées par l'article 6 pour pouvoir bénéficier d'une pension en vertu de la loi, car il n'avait pas pris sa retraite de la fonction publique dans l'un des cas expressément énumérés aux alinéas a) à j) de l'article 6.

29. De plus, la modification apportée en 1990 à la loi sur la fonction publique ne s'applique pas rétroactivement au requérant et n'a aucunement remis en cause le caractère non patrimonial que revêtait déjà auparavant le système des pensions. Le versement d'une pension à l'épouse et aux enfants de l'intéressé n'a été approuvé que pour des raisons d'humanité et d'équité, l'Etat ayant voulu éviter que la famille innocente d'un fonctionnaire fautif ait à subir les conséquences indirectes de ses agissements.

30. Le requérant soutient que la pension fait partie intégrante du contrat de travail que l'Etat propose à l'ensemble de ses employés, c'est-à-dire les fonctionnaires. Un poste dans la fonction publique va de pair avec un système de retraite obligatoire, lequel implique une pension mensuelle et un capital versé en une seule fois. Cela fait partie de l'ensemble des prestations liées à l'emploi que l'Etat s'engage à financer et à verser au terme de la carrière d'une personne ; les fonctionnaires cotisent par leurs années de service et en acceptant qu'un certain montant soit retiré de leur salaire à titre de contribution.

31. Par ailleurs, le requérant fait valoir que la loi n° 9/67 a modifié l'article 3 § 1 du chapitre 311 ainsi que le règlement adopté en vertu dudit chapitre en imposant l'obligation d'allouer une pension à toute personne occupant un poste de fonctionnaire ouvrant droit à pension.

32. La Cour observe que le droit à pension n'est pas comme tel garanti par la Convention. Toutefois, elle rappelle également que selon la jurisprudence des organes de la Convention, le droit à pension fondé sur l'emploi peut dans certaines circonstances être assimilé à un droit de propriété.

33. Ce peut être le cas lorsque des cotisations particulières ont été versées : dans l'arrêt *Gaygusuz c. Autriche* (arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, §§ 39-41), la Cour a estimé que le droit de se voir attribuer une prestation sociale était lié au paiement de contributions et que lorsque de telles contributions avaient été versées, l'octroi de la prestation en question ne pouvait être refusé à l'intéressé. Cette affaire portait sur l'allocation d'urgence que l'Etat accorde aux personnes nécessiteuses et que la Cour a considérée comme un droit patrimonial au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour a conclu à la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 du fait que l'Etat avait refusé d'accorder l'allocation précitée pour des raisons de nationalité.

34. Cela peut également être le cas lorsque, comme en l'espèce, l'employeur a pris l'engagement plus général de verser une pension à des conditions qui peuvent être considérées comme faisant partie du contrat de travail (*Sture Stigson c. Suède*, n° 12264/86, décision de la Commission du 13 juillet 1988, *Décisions et rapports* 57, p. 131). Eu égard aux dispositions pertinentes de la loi sur les pensions (chapitre 311, et en particulier l'article 6 alinéa f)), la Cour observe qu'en entrant dans la fonction publique cyprite, le requérant a acquis un droit qui constituait un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Cette conclusion est corroborée par la nouvelle version de l'article 79 § 7 de la loi n° 33/67 sur la fonction publique, qui dispose désormais qu'une pension est versée à l'épouse et aux enfants d'un fonctionnaire révoqué comme s'il était décédé à la date de son licenciement.

B. Sur l'existence d'une ingérence justifiée

35. Le Gouvernement affirme que la mesure consistant à priver le requérant de pension en vertu de l'article 79 § 7 de la loi sur la fonction publique était compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. Le fait que la révocation prononcée à titre de sanction disciplinaire ait été suivie par la perte du droit à l'ensemble des prestations de retraite résultait strictement de l'application d'une disposition légale expresse, à savoir l'article 79 § 7 de la loi n° 33/67 ; il ne s'agissait pas d'une question relevant du pouvoir discrétionnaire de la commission de la fonction publique. L'ensemble des

aspects du contrôle disciplinaire des fonctionnaires, y compris la révocation dans le cadre d'une procédure disciplinaire, entrent exclusivement dans le champ d'application de la loi sur la fonction publique et non de la loi sur les pensions, chapitre 311.

36. Le Gouvernement soutient en outre que la déchéance des droits précités correspondait à l'intérêt général au sens de l'article 1. En disposant expressément que la sanction disciplinaire la plus grave – la révocation – entraîne la perte du droit à l'ensemble des prestations de retraite, la loi sur la fonction publique avertit l'ensemble des fonctionnaires, de la manière la plus énergique, que la protection de l'intégrité de la fonction publique, le maintien d'une bonne gestion des affaires publiques et le renforcement constant de la confiance des citoyens dans la bonne marche de l'administration figurent parmi les plus hautes priorités de l'Etat et exigent l'allégeance stricte et permanente de tout fonctionnaire aux lois de la République. Lorsqu'un agent manque à ce devoir d'allégeance par un comportement délictueux, l'Etat, son employeur, a parfaitement le droit d'imposer des sanctions disciplinaires rigoureuses, qui punissent la personne fautive de manière exemplaire tout en ayant un effet dissuasif à l'égard des autres.

37. Le Gouvernement rappelle que la condamnation du requérant avait un rapport direct avec l'exercice des fonctions qui étaient les siennes alors qu'il occupait le poste le plus élevé du département de développement coopératif ; sa condamnation portait sur six chefs d'abus de confiance par un fonctionnaire, six chefs de vol par un agent de la fonction publique et six chefs d'abus de confiance par un fonctionnaire au détriment des administrés. Son procès fut l'un des plus longs de l'histoire de la justice cypriste.

38. Par ailleurs, le Gouvernement fait observer qu'au moins six Etats européens (la France, la Grèce, l'Autriche, la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni) appliquent une législation similaire à celle de la République de Chypre en prévoyant qu'un fonctionnaire révoqué perd le bénéfice de sa pension soit automatiquement, soit en vertu du pouvoir discrétionnaire des autorités.

39. En ordre subsidiaire, le Gouvernement invoque le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. La déchéance du droit aux prestations de retraite est une sanction *sui generis* intervenant au-delà des limites du pouvoir discrétionnaire de la commission de la fonction publique, puisqu'elle découle automatiquement de la mesure disciplinaire que constitue le licenciement. Cette mesure agit comme une sanction, dans le sens où elle prive lors de sa révocation le fonctionnaire fautif de tout droit à des prestations de retraite ; en même temps, elle sert à l'Etat d'outil légal permettant le « paiement » de cette sanction. Enfin, cette sanction est compatible en l'espèce avec le principe de proportionnalité : si l'on compare d'un côté le montant réel de la pension et de la prime auxquelles le

requérant aurait eu droit (une prime d'un montant de 12 319,29 livres cypristes (CYP) et une pension brute de 118 794,70 CYP pour la période écoulée entre le 9 avril 1981 et le 31 août 2001) et, de l'autre, les différents montants qui sont mentionnés dans la description des infractions de vol, d'abus d'autorité et d'abus de confiance (105 894,09 CYP pour le vol et 168 871,84 CYP pour les infractions d'abus d'autorité et de confiance), le caractère proportionnel de la sanction apparaît d'autant plus clairement.

40. Le requérant soutient que même si l'ingérence était compatible avec la législation en vigueur, elle était totalement disproportionnée en raison de sa sévérité et de sa continuité dans le temps. Il rappelle qu'il a été déclaré coupable de certaines infractions et condamné à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement, qu'il a purgée ; il a donc été puni et a payé sa dette à la société. La déchéance de son droit à pension ne compense pas les montants qui lui ont valu d'être condamné et qui avaient été utilisés à des fins caritatives et non pour son profit personnel. Il maintient que la triple peine dont il a fait l'objet (condamnation au pénal, perte de son emploi et perte de sa pension) n'est pas justifiée, en particulier si l'on considère que la commission de la fonction publique avait toute latitude pour imposer une sanction moins sévère n'entraînant pas la déchéance de ses droits à pension. La perte de sa pension est ressentie et subie chaque mois, au moment où il devrait la percevoir ; en fait, cette privation est similaire à une peine perpétuelle en ce sens que ses effets se poursuivront pendant une période indéterminée.

41. Par ailleurs, le requérant s'appuie sur l'opinion dissidente d'un juge dans l'affaire *Pellegrin c. France* ([GC] n° 28541/95, CEDH 1999-VIII) selon lequel « aucun service de l'Etat ne peut disposer de toute latitude pour décider de verser ou non les salaires aux personnes qu'il emploie ou refuser de leur verser leurs pensions (...) Ces questions sont indépendantes de tout pouvoir discrétionnaire, lequel ne peut s'exercer qu'en ce qui concerne le recrutement ou la cessation de contrats publics, mais non pour ce qui est des intérêts économiques qui en découlent ».

42. Enfin, le requérant conteste les arguments subsidiaires du Gouvernement. Il souligne que si l'Etat avait voulu lui faire rembourser une somme en rapport avec sa condamnation, il aurait engagé à son encontre une procédure civile adéquate, ce qu'il n'a pas fait.

43. La Cour estime que la déchéance du droit aux prestations de retraite constituait une atteinte au droit de propriété du requérant et que celle-ci ne correspondait ni à une expropriation ni à une mesure de réglementation de l'usage des biens ; elle doit donc être examinée sous l'angle de la première phrase du premier alinéa de l'article 1. Aussi convient-il de déterminer si un juste équilibre a été ménagé entre les exigences relatives à l'intérêt général de la société et les impératifs liés à la protection des droits fondamentaux de l'individu.

44. La Cour ne doute pas qu'il fallait que les autorités nationales prissent des mesures disciplinaires à l'encontre du requérant en sus de sa condamnation au pénal. Le requérant, haut fonctionnaire naguère responsable d'un secteur vital de la vie sociale et économique de la République de Chypre, a été jugé coupable de graves infractions incompatibles avec ses fonctions et le devoir de loyauté qui s'imposait à lui. La commission de la fonction publique avait la faculté de choisir, parmi les possibilités qu'offrait l'article 79 § 1, la sanction jugée la plus appropriée ; elle a opté pour la révocation. Or l'imposition de cette sanction entraînait automatiquement, par application de l'article 79 § 7, la déchéance du droit aux prestations de retraite du requérant. Si l'on peut dire que la sanction en question visait à protéger les citoyens et à garantir leur confiance dans l'intégrité de l'administration, on ne saurait d'après la Cour affirmer que la déchéance rétroactive de la pension de l'intéressé servait un objectif proportionné.

La Cour relève que le requérant a non seulement été révoqué mais a également été condamné à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement pour une très grave infraction, à savoir le détournement de montants importants à des fins qui n'avaient rien à voir avec le département de développement coopératif dont il était le directeur. Bien que les sommes détournées eussent été affectées à des actions caritatives et confiées au président du Fonds d'assistance de la République, les juridictions internes auraient pu de surcroît ordonner au requérant de payer une amende substantielle, ce qu'elles n'ont pas fait. Les tribunaux nationaux ont confirmé la décision de la commission de la fonction publique de révoquer le requérant et de le priver de prestations liées à la retraite, y compris de sa pension ; ce faisant, elles ont exposé l'intéressé, et surtout les membres de sa famille, à de dures épreuves et à la détresse.

Ainsi, la combinaison des paragraphes 1 et 7 de l'article 79 – tel qu'il était en vigueur à l'époque considérée – a eu des conséquences particulièrement rudes, puisque le requérant et sa famille se sont trouvés privés de tout moyen de subsistance. Par la suite, le législateur cypriot, reconnaissant les difficultés que ce système engendrait sur les plans économique et émotionnel, a modifié le paragraphe 7 de cet article, de sorte que du moins la famille d'un fonctionnaire révoqué n'ait pas à pâtir de la conduite de celui-ci.

45. La Cour estime que l'article 79 §§ 1 et 7, tel qu'il a été appliqué au requérant, a rompu au détriment de ce dernier l'équilibre qu'il convient de ménager entre la protection du droit de propriété de l'individu et les exigences liées à l'intérêt général.

46. Il y a donc eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

47. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

48. Le requérant affirme avoir droit, au titre de la pension pour la période du 9 avril 1981 au 31 août 2001, à une somme totale de 119 486,96 CYP (majorée d'intérêts d'un montant de 134 597,90 CYP) ainsi qu'à une somme globale de 12 319 CYP (majorée d'intérêts d'un montant de 47 768,01 CYP) à titre de prime en reconnaissance de ses années de service. Ces deux sommes sont justifiées par des lettres du comptable du Trésor en date respectivement du 4 octobre et du 27 septembre 2001.

49. D'après le Gouvernement, la demande du requérant est très exagérée et les montants ont été gonflés : le chiffre avancé par l'intéressé a été obtenu à partir du montant brut de la pension, alors que les pensions sont assujetties à l'impôt sur le revenu ; de plus, il inclut une capitalisation des intérêts, pourtant interdite par la loi. En outre, le requérant n'aurait pas dû appliquer à l'ensemble de la période ayant débuté en 1981 le taux d'intérêt actuellement applicable (8 %) en vertu de la loi sur les juridictions, entrée en vigueur le 29 novembre 1996.

50. Mais surtout, le Gouvernement attire l'attention de la Cour sur le fait que, selon sa déclaration reconnaissant le droit de recours individuel, la responsabilité de Chypre n'est engagée qu'à raison de faits ou d'événements postérieurs au 31 décembre 1988. Les mesures de déchéance à l'origine d'un préjudice matériel qui ont été prises pendant la période écoulée entre le 8 avril 1981 (date de la condamnation du requérant) et le 31 décembre 1988 ne sont pas des actes dont Chypre soit comptable, de la même manière que dans l'affaire Loizidou, la responsabilité de la Turquie n'était pas engagée à raison des faits survenus avant que ce pays eût accepté la compétence de la Cour. Dans son arrêt du 28 juillet 1998, la Cour a jugé que la requérante avait « droit à une mesure d'indemnisation à raison des pertes se rapportant directement à cette violation de ses droits depuis la date d'acceptation par la Turquie de la juridiction obligatoire de la Cour, soit le 22 janvier 1990, à aujourd'hui ». Si l'on applique par analogie le même principe à l'espèce, il s'ensuit que la demande tendant à l'obtention d'une somme globale majorée d'intérêts à titre de prime et d'une pension avec intérêts pour la période du 9 avril 1981 au 31 décembre 1988 échappe *ratione temporis* à la compétence de la Cour.

51. Selon le Gouvernement, la pension mensuelle hypothétiquement payable à partir du 1^{er} janvier 1989 et due le 31 janvier 1989 était de 379,42 CYP par mois avant toute déduction légale. Le Gouvernement admet que les montants suivants pourraient être octroyés au titre du dommage matériel, en fonction des variables que la Cour souhaite prendre en compte :

si la Cour retient l'exception *ratione temporis*, 98 854,51 CYP ou 123 943,55 CYP respectivement, selon que le montant du préjudice est calculé à partir de la pension nette éventuellement payable au requérant ou d'après la pension brute hypothétique ; si la Cour rejette l'exception du Gouvernement, ces montants devraient s'élever, pour la période du 9 avril 1989 au 30 septembre 2001, à 168 884,39 CYP et 208 927,22 CYP respectivement, étant entendu que le requérant serait ensuite tenu de payer tout montant pouvant être dû en vertu de la législation de Chypre.

52. Pour le dommage moral, le requérant réclame 20 000 CYP. La déchéance de son droit à pension a occasionné stress et angoisse à lui-même et aux membres de sa famille, à telle enseigne selon lui que sa femme a commencé à souffrir d'un cancer en octobre 1985 et est décédée en septembre 1986. L'intéressé lui-même a dû subir en 1990 un pontage cardiaque très délicat. Il a dû supporter lui-même les frais de cette opération, ainsi que les dépenses afférentes aux analyses et aux soins, parce que ses prestations d'assurance maladie lui avaient été retirées en même temps que sa pension.

53. Le Gouvernement affirme que les demandes du requérant ne sont pas justifiées. Il souligne qu'au moment de sa révocation, l'intéressé possédait tout un ensemble de biens immobiliers de grande valeur, dont il a par la suite transféré la propriété à ses enfants ; en outre, il était le principal actionnaire et le directeur d'un certain nombre de sociétés privées à responsabilité limitée.

54. Le requérant réclame 2 000 CYP pour les procédures devant les juridictions internes, ainsi que 4 606,50 CYP, taxe sur la valeur ajoutée incluse, pour la procédure devant la Cour. Il précise que compte tenu de la nouveauté et de la complexité de l'affaire, il a sollicité l'avis d'un conseil spécialisé, M^e David Scorey, *barrister* aux *Essex Court Chambers*, dont les honoraires sont pris en compte dans le montant susmentionné.

55. Le Gouvernement juge les demandes du requérant exagérées, en particulier celles qui ont trait aux procédures internes. Il souligne que tous les montants réclamés par l'intéressé n'ont pas été engagés pour obtenir réparation de la violation de l'article 23 de la Constitution (disposition équivalente à l'article 1 du Protocole n^o 1). Non seulement le moyen de recours concernant spécifiquement la violation de l'article 23 a été expressément retiré au stade de l'audience, mais de plus tous les points soulevés par l'avocat du requérant quant aux effets de l'article 79 § 7 de la loi n^o 33/67 allaient dans le sens du principal argument du recours, qui consistait à attaquer la décision de la commission de la fonction publique révoquant l'intéressé à titre de sanction disciplinaire.

56. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour considère que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état, de sorte qu'il échet de la réserver en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressé (article 75 §§ 1 et 4 du règlement de la Cour).

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit*, à l'unanimité, que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;
en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier;
 - b) *invite* le Gouvernement et le requérant à lui donner connaissance, dans les six mois, de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la Cour le soin de la fixer au besoin.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 20 juin 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

VINCENT BERGER
Greffier

GEORG RESS
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente de M. Hadjihambis.

G.R.
V.B.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE HADJIHAMBIS

(Traduction)

Je suis en désaccord avec l'arrêt de la Cour, et ce dans la mesure et pour les raisons que j'exposerai ci-dessous.

Pour déterminer s'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1, il est essentiel d'établir avant tout quelle était la nature du différend dont était saisi la juridiction cypriste compétente.

Par son recours n° 415/82, le requérant remettait en cause la légalité de la décision de la commission de la fonction publique relative à sa révocation, qui entraînait automatiquement, par application de la loi n° 33/67, la perte des prestations liées à la retraite, y compris la pension. La contestation reposait sur quatre points :

- a) la constitution inadéquate de la commission de la fonction publique ;
- b) le fait que, par sa révocation à titre disciplinaire et la perte consécutive des prestations liées à la retraite, le requérant se voyait infliger une nouvelle sanction après sa condamnation au pénal et sa peine, au mépris de l'article 12 § 2 de la Constitution qui interdit la double peine ;
- c) le fait que le retrait automatique de ses prestations liées à la retraite lors de son licenciement pour motif disciplinaire, par application de la loi (n° 33/67), et l'absence de pouvoir discrétionnaire de la commission de la fonction publique dans cette affaire avaient emporté violation de l'article 12 § 3 de la Constitution, selon lequel la sanction ne doit pas être disproportionnée à l'infraction ;
- d) le fait que le retrait des prestations liées à la retraite lors de sa révocation portait atteinte à l'article 23 §§ 1 et 2 de la Constitution, qui garantit le droit de propriété.

Dans le recours (n° 1389), le moyen a) était le moyen n° 1. Or il a été retiré de manière expresse lors de l'audience ; il n'a donc jamais fait l'objet d'un débat ou d'une décision et n'a d'ailleurs pas été soulevé dans le cadre de la présente requête.

Le moyen b) est devenu le moyen n° 2 du recours. Il a également été expressément retiré lors de l'audience ; il n'a pas non plus fait l'objet d'un débat ou d'une décision et n'a pas été soulevé dans la présente requête.

Le moyen c) n'a pas été soulevé en tant que tel à l'occasion du recours. Il a été présenté dans les moyens n°s 3 et 4 (tels que modifiés) comme le grief selon lequel la commission de la fonction publique n'avait pas exercé légalement son pouvoir discrétionnaire en infligeant au requérant la sanction disciplinaire la plus sévère, à savoir la révocation. Dès lors, l'argument ne consistait plus à dire que la loi n° 33/67 était contraire à l'article 12 § 3 de la Constitution parce qu'elle prévoyait le retrait automatique des prestations de retraite, mesure pouvant être disproportionnée à l'infraction, mais à affirmer qu'en prononçant le renvoi du requérant – qui impliquait

pour celui-ci la perte de la pension –, et ce malgré les circonstances atténuantes jouant en faveur de l'intéressé, la commission de la fonction publique n'avait pas exercé légalement son pouvoir discrétionnaire. Ce changement faisait suite au constat de la cour, en première instance, selon lequel la commission n'avait pas outrepassé les limites de son pouvoir discrétionnaire en optant pour l'ultime sanction. Ainsi, la question du caractère proportionné de la peine n'a été soulevée qu'en tant que problème de droit public touchant aux limites du pouvoir d'appréciation de l'administration qui définit sa légalité, et non en tant que problème relatif à un acte de l'administration portant atteinte au droit de propriété. C'est très différent. Cela signifiait que la Cour suprême, en siégeant comme juridiction de recours compétente au niveau interne, était invitée à se pencher sur la question limitée du droit administratif; il ne s'agissait nullement pour elle d'examiner la légalité de la révocation du point de vue de la proportionnalité, sous l'angle de l'article 12 § 3 de la Constitution, ni, par équivalence, de vérifier la compatibilité de cette mesure avec l'article 1 du Protocole n° 1 en recherchant dans quelle mesure l'intérêt général peut justifier une atteinte aux droits de propriété.

Enfin et surtout, le moyen d) constituait le moyen n° 5 du recours. Or celui-ci a également été retiré de manière expresse et n'a donc jamais donné lieu à débat ou décision. Le procès-verbal d'audience est clair d'un bout à l'autre sur ce point. Dès le début de son exposé lors de la première audience consacrée au recours, l'éminent avocat du requérant déclara qu'il ne traiterait que des moyens n°s 3 et 4. Lorsque la Cour suprême lui demanda s'il retirait les autres moyens, il répondit par l'affirmative, de sorte que la juridiction rejeta les moyens n°s 1, 2 et 5 et décida de l'entendre uniquement au sujet des moyens n°s 3 et 4. Ainsi, l'avocat ne pouvait plus ensuite parler du moyen n° 5, ce point ayant été rejeté par la cour en raison de son retrait. L'allusion du requérant (paragraphe 72 de ses observations) au fait que son avocat aurait ensuite déclaré « je traiterai des moyens n°s 3 et 4 modifiés, et donc du moyen n° 5 qui en dérive » est totalement hors de propos et n'a pas la signification que lui prête l'intéressé. En témoigne l'observation que fit la cour immédiatement après, à savoir que l'avocat se référait aux moyens du recours n°s 3 et 4, selon lesquels la commission de la fonction publique, en ne tenant pas dûment compte des circonstances atténuantes en faveur du requérant, n'avait pas légalement exercé son pouvoir discrétionnaire pour choisir la sanction disciplinaire appropriée vu l'ensemble du contexte. L'avocat fit valoir que la loi n° 33/67 prévoyait une palette de dix sanctions disciplinaires et qu'eu égard aux circonstances atténuantes, la commission n'aurait pas dû choisir la plus sévère – la révocation –, mais aurait pu opter à la place pour une mise à la retraite d'office. C'est dans ce contexte uniquement qu'il a évoqué la déchéance des prestations de retraite consécutive à la révocation du requérant; il voulait montrer par là que la sanction, avec la perte des prestations qui s'ensuivait, était trop sévère et

exagérée vu les circonstances, et non remettre en cause la constitutionnalité de ce corollaire de la révocation. Cela fut absolument clair tout au long de son intervention et fut confirmé par l'avocat qui, précisément interrogé par la cour au terme de son exposé, déclara qu'en évoquant le retrait des prestations du fait de la révocation, il avait voulu montrer que le licenciement du requérant était une mesure exagérément sévère vu le contexte et qu'une sanction plus clémente aurait dû être décidée. Dans sa réponse, l'avocat précisa également : « Quels qu'aient été mes propos au sujet de la pension et d'autres points, je voulais montrer la gravité de cette décision et ses terribles conséquences sur la vie du requérant ». Il suivit la même ligne lors du second examen du recours, lorsqu'il admit et confirma qu'il avait retiré les moyens n^{os} 1, 2 et 5 et ne traitait que des moyens n^{os} 3 et 4, répétant en fait ce qu'il avait dit lors du premier examen du recours au sujet de ces deux derniers moyens. Il conclut son exposé en disant que la révocation à titre disciplinaire, avec la perte consécutive des prestations de retraite, était une punition particulièrement lourde, et précisa en réponse à une question de la Cour suprême qu'il entendait simplement montrer que la révocation du requérant, vu les circonstances, était disproportionnée en regard du degré de gravité de l'infraction. C'est pourquoi l'arrêt de la haute juridiction ne traita pas du moyen n^o 5, mais uniquement des moyens n^{os} 3 et 4.

Les éléments qui précèdent indiquent clairement que, comme l'affirme le Gouvernement, la question à présent soulevée par cette requête quant à la violation alléguée d'un droit de propriété découlant de l'article 1 du Protocole n^o 1 a été expressément soustraite par le requérant à l'examen des juridictions cypristes compétentes et n'a jamais été, en aucune manière, soulevée, discutée ou tranchée en leur sein. Je ne puis admettre la thèse avancée par le requérant aux paragraphes 67 et 72 de ses observations, selon laquelle, bien que le moyen n^o 5 eût été retiré, la question de la légalité de la disposition de la loi n^o 33/67 sur la déchéance des prestations de retraite lors de la révocation a en substance été soumise à la Cour suprême par le biais des moyens n^{os} 3 et 4 du recours. Ces deux moyens, dont nous avons déjà parlé, ne soulevaient cette question ni directement ou indirectement, ni expressément ou implicitement. Au contraire, comme l'ensemble des arguments exposés à leur appui lors de l'audience, ils présupposaient la légalité de la disposition de la loi n^o 33/67 sur la perte des prestations de retraite lors du licenciement et reposaient sur l'idée que – précisément parce que le renvoi va de pair avec la grave conséquence qu'est la perte des prestations – cette sanction était hors de proportion avec la gravité de l'infraction vu les circonstances, notamment les facteurs atténuants en faveur du requérant. Ce dernier n'a jamais évoqué – et les juridictions cypristes n'ont donc jamais examiné – la légalité de la disposition de la loi n^o 33/67 au regard de l'article 23 §§ 1 et 2 de la Constitution (dispositions équivalentes à l'article 1 du Protocole n^o 1).

J'en conclus que le requérant n'a pas contesté – pas même indirectement ou implicitement – la légalité de la loi n° 33/67, puisqu'il a expressément retiré le moyen n° 5, jamais évoqué par lui, et que les moyens n°s 3 et 4 de son recours ne recouvraient pas – fût-ce de manière implicite ou indirecte – le moyen n° 5, mais reposaient au contraire sur la légalité de la loi n° 33/67.

Mon avis motivé est donc que le litige examiné par les juridictions cypristes ne concernait pas la légalité de la disposition de la loi n° 33/67 concernant le retrait des prestations de retraite après révocation par rapport à la Constitution (article 23 §§ 1 et 2), ni donc, par équivalence, la compatibilité de cette disposition avec l'article 1 du Protocole n° 1. Il s'ensuit que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées, de sorte que le requérant ne saurait formuler devant la présente Cour un grief qu'il avait décidé de soustraire à l'examen de la juridiction interne compétente, un grief qu'il n'avait donc pas traité devant cette juridiction, laquelle en conséquence ne pouvait l'examiner et le trancher, ce qu'elle n'a d'ailleurs pas fait. C'est pourquoi je déclarerais irrecevable le grief faisant état de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Toutefois, dans la mesure où mon avis est minoritaire, je m'attacherai également à examiner les autres questions qui sont posées. Si j'avais jugé le grief recevable, j'aurais admis que le droit à pension fondé sur l'emploi peut – même si le fonctionnaire ne verse pas de cotisations dans le cadre d'un système de retraite – être assimilé à un droit patrimonial et donc à un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 lorsque, comme en l'espèce, l'intéressé est entré en fonction dans des circonstances qui impliquaient un engagement général à verser une pension, celle-ci faisant partie intégrante des conditions de travail. Quant à l'autre aspect de l'article 1, c'est-à-dire le point de savoir si la déchéance de la pension du requérant (considérée comme un bien) consécutive à son renvoi pouvait être justifiée par l'intérêt général à titre d'exception, j'estime que des arguments solides vont dans les deux sens. D'un côté, la faute du requérant était particulièrement répréhensible parce qu'elle constituait un abus d'autorité et portait sur des montants considérables, et l'on peut dire qu'elle justifiait la mesure la plus sévère prévue par la loi. D'un autre côté, l'intéressé avait fait l'objet d'autres sanctions – une peine d'emprisonnement infligée lors de sa condamnation, puis la révocation – dont la nature et la portée témoignaient de l'intérêt général en jeu et dont on peut dire qu'elles rendaient inutile la sanction que constitue le retrait de la pension. Compte tenu de ma conclusion selon laquelle le grief est en tout état de cause irrecevable, je me garderai d'exprimer un avis sur la question.