



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE TEDESCO c. FRANCE

(Requête n° 11950/02)

ARRÊT

STRASBOURG

10 mai 2007

DÉFINITIF

10/08/2007

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Tedesco c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,

C. BÎRSAN,

J.-P. COSTA,

M^{me} E. FURA-SANDSTRÖM,

M. DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

M^{mes} I. ZIEMELE,

I. BERRO-LEFÈVRE, *juges*,

et de M. S. NAISMITH, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 avril 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 11950/02) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, Jean-Olivier Tedesco (« le requérant »), a saisi la Cour le 7 mars 2002 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 par M^e Jacques Vieilleville, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} Edwige Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant se plaignait du défaut d'impartialité de la chambre des comptes d'Alsace et de la Cour des comptes, ainsi que de la durée de la procédure.

4. Le 27 juin 2005, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Le requérant est né en 1959 et réside à Bruxelles.

6. Le requérant est le président de la société anonyme « RMR International » dont l'objet principal était la gestion des situations de crise en entreprise.

7. A la fin des années 1980, la Région Alsace décida d'étudier la faisabilité d'un projet intitulé « Rhénania 2000 », visant à faire de l'Alsace et de Strasbourg un nouveau pôle de production audio-visuelle. L'étude de faisabilité fut confiée à la société d'économie mixte TELAL, présidée par le vice-président de la Région. Le 23 mars 1990, M. M., porteur du projet, signa avec le requérant un contrat d'apporteur d'affaires, aux termes duquel la société RMR qui devait assurer la facturation, lui rétrocéderait 70 % du montant des honoraires facturés par la société à la Région pour l'exécution du contrat d'étude. Le 2 avril 1990, le requérant adressa à la Région un devis sommaire pour 3 300 000 francs français (FRF). Le 2 juillet 1990, une délibération du conseil régional autorisa l'inscription d'un crédit de 3 200 000 FRF et donna à son président l'autorisation d'engager la dépense ; le 10 septembre 1990, l'étude de faisabilité fut cependant confiée à la société d'économie mixte TELAL. Le 28 septembre 1990, cette dernière sous-traita l'exécution du contrat à la société RMR pour un montant de 2 445 000 FRF hors taxes. Au printemps 1991, la Région conclut avec la société RMR et trois sociétés de son groupe, quatre conventions pour un montant total de 944 280 FRF.

8. Dans le cadre de l'examen de la gestion des comptes de la Région Alsace au titre des exercices 1987 à 1991, la chambre des comptes d'Alsace rendit, les 18 et 19 janvier 1994, deux jugements provisoires (rapporteur : M. R.). Le premier était relatif aux comptes du comptable patent. Le second déclarait conjointement comptables de fait des deniers de la Région, la société RMR – représentée par le requérant –, le directeur général des services, le chef du service des finances et un fonctionnaire de la Région Alsace, et leur enjoignait, s'ils n'entendaient pas contester cette qualité, de produire certains documents. Par un jugement provisoire du 3 juin 1994 (rapporteur : M. R.), la chambre des comptes d'Alsace – notamment – étendit la déclaration de gestion de fait conjointe à deux autres personnes.

9. Entre-temps, le 17 février 1994, le président de la chambre des comptes d'Alsace avait adressé des observations provisoires au président de la Région Alsace sur la gestion des comptes de la Région (exercices 1987 à 1991) ; ce dernier avait répondu le 17 avril 1994. Le 22 juin 1994, le président de la chambre lui adressa les observations définitives suivantes (établies sur le rapport de M. R., comme il ressort de l'ordre du jour et la feuille d'émargement de la séance du 3 juin 1994) :

« (...) »

L'étude de faisabilité du projet Rhénania 2000 (coût hors taxes 2 695 000 FRF) (...) a été confiée, en méconnaissance des dispositions du code des marchés publics, à la

société d'économie mixte TELAL. Par un acte de sous-traitance, la réalisation d'un montant de prestations de 2 445 000 FRF hors taxes a été confiée quelques jours plus tard à la (...) RMR. La procédure suivie a eu pour effet d'écarter l'application des règles du code des marchés publics, notamment celles relatives à la passation des marchés d'études et de prestations intellectuelles.

La prestation fournie au titre de cette opération comprenait la réalisation d'une centaine d'entretiens dont environ quarante hors d'Europe (aux Etats-Unis et au Japon) et l'élaboration d'un rapport d'environ soixante-dix pages dactylographiées en double interligne, contenant des généralités relatives aux enjeux technologiques.

Indépendamment du marché précité, la Région a conclu au printemps 1991 avec la SA RMR et trois sociétés de son groupe, quatre conventions pour un montant total de 944 280 FRF : le montant de chaque convention étant, dans tous les cas, légèrement inférieur au seuil justifiant le recours à un marché.

Il a pu être établi, de manière incontestable, que les quatre conventions ont été antidatées et qu'elles n'avaient pas d'autre objet que de justifier le paiement du montant précité, en sus du marché initial et des crédits originellement prévus pour cette opération. Enfin, il n'est pas davantage contesté que les rapports dont la reddition était prévue par les quatre conventions n'ont jamais été remis.

Selon les informations recueillies par la juridiction, l'accord initial portant sur le coût des prestations envisagées et confiées à RMR dans le cadre de cette opération se serait élevé à 3 300 000 FRF HT. Dans cette hypothèse, les sommes versées en exécution du marché initial et des quatre conventions postérieures seraient la contrepartie de prestations réellement effectuées, et les anomalies révélées s'expliqueraient par le double souci de l'administration régionale d'étaler la dépense totale sur deux exercices et d'échapper aux règles du code des marchés publics et de la comptabilité publique.

Mais le document remis à l'appui de cette thèse fait ressortir clairement que la mission comprenait deux phases distinctes articulées entre elles, chacune comportant des prestations différenciées. En l'absence de tout rapport complémentaire, la chambre n'a pas acquis la certitude que les prestations dont rendent compte les documents produits à l'appui du règlement du marché initial pouvaient justifier une dépense de 4,1 millions de francs au titre de cette opération. Aussi, en raison de la gravité des irrégularités constatées et du désordre qu'elles révèlent dans la gestion de cette opération, la chambre poursuit ses investigations à propos de cette affaire.

Il semble que le projet dont l'étude confiée à RMR était la première étape, n'ait pas été abandonné. La chambre n'a eu connaissance d'aucune réalisation concrète ni même d'un progrès significatif dans la définition des objectifs à atteindre. Aussi souhaite-t-elle que cette initiative fasse l'objet d'une évaluation.

(...) »

10. Le 9 septembre 1994, la chambre des comptes d'Alsace (rapporteur : M. R.) rendit un second jugement sur les comptes du comptable patent.

11. Par un jugement des 7 avril - 13 octobre 1995 (rapporteur : M. R.), la chambre régionale des comptes d'Alsace, statuant définitivement, déclara la

société RMR – représentée par le requérant – et le directeur général des services de la Région Alsace conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de la Région Alsace, et décida qu'il n'y avait pas lieu à déclaration de gestion de fait à l'égard des autres personnes antérieurement mises en cause. Par ailleurs, statuant provisoirement, elle arrêta la ligne de compte à un excédent de 944 280 FRF, et enjoignit à ces comptables de produire dans les deux mois le compte unique de leurs opérations, dûment signé et certifié par eux, justifiant l'emploi de ce montant « irrégulièrement extrait de la caisse de la Région » et, « à défaut du reversement de l'excédent, une délibération du conseil régional d'Alsace statuant sur le compte des opérations et sur l'utilité publique des dépenses, ladite délibération appuyée de la preuve de sa transmission au représentant de l'Etat » ; en outre, elle condamna le directeur général des services de la Région Alsace et la société requérante à verser dans les caisses de la région Alsace, respectivement, 40 000 FRF et 20 000 FRF au titre de l'amende prévue par le code des juridictions financières.

12. Par un arrêt du 28 avril 1997, la Cour des comptes, statuant définitivement, rejeta l'appel formé par la société RMR le 4 mars 1996.

13. Les 10 et 11 mai 1998, la chambre régionale des comptes tint deux auditions, relatives l'une à l'amende, l'autre à l'injonction de reversement ; elle entendit le représentant des comptables de fait et délibéra ; M. R. y siégeait.

14. Par un jugement du 22 septembre 1998 (rapporteur : M. R.), la chambre régionale des comptes d'Alsace, statuant définitivement et à la suite d'une audience publique, arrêta la ligne de compte à un excédent de 944 280 FRF et fixa le reliquat à ce même montant. Par ailleurs, statuant provisoirement, elle enjoignit conjointement et solidairement aux deux comptables de fait de reverser cette somme « irrégulièrement extraite de la caisse de la Région » dans les deux mois.

15. Par un premier jugement du 10 juin 1999 (rapporteur : M. R.), la chambre régionale des comptes d'Alsace rejeta la requête de la société RMR tendant à la révision des jugements des 7 avril et 13 octobre 1995 et du 22 septembre 1998.

16. Par un second jugement du 10 juin 1999 (rapporteur : M. R.), statuant définitivement et à la suite d'une audience publique, la chambre des comptes d'Alsace déclara la société RMR et le directeur général des services de la Région Alsace conjointement et solidairement débiteurs de la Région Alsace de la somme de 944 280 FRF et les condamna au versement, à la caisse de la Région, d'amendes de 20 000 FRF et 40 000 FRF respectivement.

17. Saisie en appel, le 8 juillet 1999, par la société RMR, la Cour des comptes confirma ce jugement par un arrêt rendu en audience publique (conformément à l'article R.141-9 du CJF) le 27 janvier 2000. Le rapporteur présenta son rapport et le ministère public ses conclusions, les requérants

ayant eu la parole en dernier. Le conseiller maître rapporteur de l'appel participa au délibéré. En revanche, l'avocat général représentant le ministère public n'y assista pas.

18. La société développait un moyen fondé sur l'article 6 de la Convention, tiré du défaut d'indépendance et d'impartialité de la chambre régionale des comptes d'Alsace du fait de la participation au délibéré du rapporteur, alors que ce dernier disposait des pouvoirs d'investigation d'un juge d'instruction, avait seul la maîtrise complète du dossier et, à ce titre, jouait un rôle central dans la formation de jugement et avait par conséquent une influence prépondérante dans le délibéré auquel il participait. La Cour des comptes fit la réponse suivante :

« (...) »

Attendu que le moyen invoqué ne concerne que les dispositions du jugement relatives à l'amende qui a été infligée à la société RMR, à l'exclusion de toutes autres, les juridictions financières ne devant être regardées comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale que lorsqu'elles sont saisies d'agissements pouvant donner lieu à amendes ; que ce point n'est d'ailleurs pas contesté par le requérant ;

Attendu que les critères d'applicabilité des principes posés par l'article 6 de la Convention (...) tels qu'ils ont été définis par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 3 décembre 1999, ne paraissent qu'imparfaitement adaptés à la situation des rapporteurs devant les juridictions financières ;

Attendu, en particulier, que lorsqu'elle est appelée à délibérer en matière de gestion de fait et à se prononcer sur l'amende susceptible d'être infligée, une chambre régionale des comptes se trouve saisie, en vertu des textes et procédures en vigueur, soit par réquisitoire du ministère public, soit d'office par elle-même à l'occasion du jugement d'un compte relevant de sa compétence obligatoire, qui est d'ordre public ;

Attendu que les pouvoirs d'investigation du rapporteur consistent essentiellement en prérogatives de communication de pièces qui ne le conduisent en aucune manière à exercer, directement ou par commission, quelque contrainte que ce soit sur les personnes ; que sur le fondement des investigations ainsi conduites, le rapporteur se borne, comme en matière administrative contentieuse ou en matière civile, à présenter à la formation de jugement à laquelle il appartient des propositions résultant des constatations qu'il a faites ; que ces propositions, quelque connaissance du dossier qu'elles impliquent, ne sauraient pour autant constituer un préjugement ;

Attendu qu'il appartient à la formation de jugement de décider de mesures supplémentaires d'instruction pouvant comporter notamment, si elles ne l'ont pas elles-mêmes demandé, l'audition des personnes concernées ; que cette audition est destinée à éclairer la formation de jugement statuant au terme d'une procédure écrite, et qu'elle ne donne lieu à l'établissement d'aucun procès-verbal des propos échangés ;

Attendu que le rôle du rapporteur tout au long de son instruction, et au terme de celle-ci lorsqu'il est conduit à présenter à la formation de jugement, statuant en audience publique, la possibilité de prononcer une amende pour immixtion sans titre dans les fonctions de comptable public, ne saurait en aucune manière être comparé à celui d'un juge d'instruction qui, au terme de la procédure qu'il a diligentée, conclut

par ordonnance, et sous sa seule responsabilité de juge unique, au non-lieu ou au renvoi devant la juridiction pénale compétente ; qu'il n'assure pas davantage la fonction de procureur intervenant, par voie de réquisitions, pour déférer une affaire au juge d'instruction ou proposer à ce dernier les éventuelles suites à lui donner ; qu'enfin, c'est au ministère public et non au rapporteur qu'il revient de requérir l'application de l'amende susceptible d'être infligée ;

Attendu, dès lors, qu'il ne revient pas, en l'espèce, à la Cour des comptes, statuant en appel, de se prononcer, au-delà des textes qui lui sont applicables, sur la mise en oeuvre de critères découlant de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention (...) aux procédures spécifiques qui régissent l'intervention des juridictions financières ; qu'il en résulte que le moyen invoqué ne saurait être accueilli ;

(...) »

19. La société RMR soutenait en outre que le jugement du 10 juin 1999 était entaché d'un vice de procédure, du fait de la variation de la composition de la formation de jugement entre l'audition des parties qui eut lieu le 11 mai 1999 au matin, l'audience publique relative aux amendes qui eut lieu le même jour dans l'après-midi et le délibéré qui eut lieu le 10 juin 1999. La Cour des comptes rejeta ce moyen par le motif suivant :

« (...) »

Attendu qu'il résulte de l'examen des feuilles d'émargement tenues par le greffe de la chambre, qui attestent la participation des magistrats présents à la séance et qui font foi jusqu'à preuve contraire, que sept magistrats ont assisté à l'audition et à l'audience publique du 11 mai, et que cinq d'entre eux ont participé au délibéré du 10 juin suivant, les cinq magistrats étant au nombre de ceux qui avaient siégé le 11 mai ; que, dans ces conditions, dès lors qu'il est établi que seuls ceux qui étaient présents aux deux premières séances ont pris part à la troisième, que le nombre de ceux qui étaient présents aux unes et à l'autre était suffisant à la validité de la délibération, et que la règle de l'imparité, fixée à l'article 16 du décret du 23 août 1995 (...), n'avait pas été transgressée, le moyen est rejeté ;

(...) »

20. Le 14 décembre 2001, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi en cassation formé, le 4 juillet 2000, par la société RMR par un arrêt ainsi motivé :

« (...) »

Sur la régularité de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble des dispositions du code des juridictions financières que la procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur les comptes des comptables patents ou sur ceux des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait et, le cas échéant, prononce à leur encontre, pour l'un ou l'autre des motifs prévus par la loi, une amende, constitue, alors même qu'elle implique nécessairement l'intervention de plusieurs arrêts, une procédure unique ; que la garantie des droits du comptable patent ou du comptable de fait y est assurée, d'une part par un apurement des comptes par voie juridictionnelle et non administrative, d'autre part, par la règle, remontant à l'arrêté des consuls du 29 frimaire de l'an IX, du

double arrêt, qui a pour objet, d'une part, d'identifier et de limiter les points en litige, d'autre part, de permettre au comptable d'apporter à la cour des explications ou des justifications ; que la société RMR n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que l'arrêt attaqué serait irrégulier au motif que des mêmes juges ont connu de l'affaire aux différents stades de la procédure d'apurement de gestion de fait ;

(...)

Considérant que si le principe général d'impartialité fait obstacle à ce que le rapporteur devant la Cour des comptes participe au jugement de comptes dont il aurait eu à connaître à l'occasion d'une vérification, il ressort des pièces de la procédure suivie devant la cour que, dans les circonstances de l'espèce, le rapporteur de l'affaire devant la cour des comptes, qui statuait en appel, n'a exercé aucun des pouvoirs d'investigation prévu aux articles R. 141-2 et R. 141-3 du code des juridictions financières ; qu'il suit de là que sa participation au délibéré n'a pas entaché l'arrêt attaqué d'un manquement au principe d'impartialité ;

Sur la légalité de l'arrêt attaqué ;

Considérant que, pour rejeter le moyen tiré (...) de ce que la formation de jugement de la chambre régionale des comptes d'Alsace, qui s'est prononcée à titre définitif, n'avait pas une composition identique à celle de la formation qui avait assisté à l'audition des parties à l'audience publique, la Cour des comptes a relevé que la règle de l'imparité et le quorum fixés par l'article 16 du décret du 23 août 1995 avaient été respectés et qu'aucun magistrat absent lors des séances antérieures n'avait pris part au délibéré du jugement définitif ; qu'elle n'a ainsi entaché son arrêt d'aucune erreur de droit ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces de la procédure suivie devant la Cour des comptes que le membre de la chambre régionale des comptes d'Alsace qui a mené, pour le compte de cette chambre, la vérification des comptes et de la gestion de la Région Alsace ait ensuite occupé les fonctions de rapporteur devant la formation de jugement de cette chambre qui a fixé la ligne du compte de la gestion de fait et a condamné la société requérante au paiement d'une amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public ; qu'ainsi la requérante n'est pas fondée à soutenir que la Cour des comptes aurait commis une erreur de droit en ne relevant pas d'office l'irrégularité qui serait résultée de la participation de ce rapporteur au délibéré de la formation de jugement qui a adopté le jugement définitif de déclaration de gestion de fait ;

(...)»

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNE PERTINENTS

A. Les caractéristiques générales de la procédure devant la chambre régionale des comptes

21. La procédure de la « gestion de fait » comprend trois instances distinctes. Dans un premier temps, le juge constate la qualité de comptables de fait des personnes qui seront appelées à rendre compte de l'utilisation de deniers publics. Dans un deuxième temps, les gestionnaires de fait

soumettent au juge le compte de leur gestion afin qu'il soit statué sur l'admission des recettes et l'allocation des dépenses ; en cas d'excédent des recettes sur les dépenses allouées et s'ils n'ont pas versé une somme correspondant à cet excédent dans la caisse publique, les comptables de fait sont constitués débiteurs du solde à l'égard de l'organisme public. Dans un troisième temps, le juge peut décider d'infliger aux gestionnaires de fait une amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

22. Ces trois phases de l'instance sont indépendantes et donnent chacune lieu à une décision définitive susceptible de recours en appel ou en cassation.

23. Chacune de ces trois phases respecte la règle traditionnelle du « double arrêt », qui fait obligation au juge des comptes de ne prononcer une charge à l'encontre des comptables (déclaration, débet, amende) qu'après avoir adressé à ceux-ci une décision provisoire les ayant mis en mesure d'y apporter une réponse.

24. En application de l'article L. 231-3 du code des juridictions financières, les chambres régionales des comptes, comme la Cour des comptes (article L. 131-2), doivent d'office traiter par une procédure juridictionnelle les opérations constitutives de gestion de fait dont elles ont connaissance, soit sur réquisitoire de leur ministère public, soit par l'effet de leur auto-saisine. Les chambres régionales des comptes (« CRC ») peuvent s'autosaisir lorsqu'elles ont connaissance, à travers un contrôle par ailleurs déjà entrepris des comptes ou de la gestion d'une collectivité ou d'un organisme soumis à son contrôle, de maniement ou de détention des deniers publics en dehors des règles prévues par l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963.

25. Lorsque le rapporteur chargé du contrôle des comptes ou de la gestion d'un organisme, comme en l'espèce la Région Alsace, constate des faits pouvant faire naître une présomption de gestion de fait, il en fait rapport à la chambre. En application de l'article R. 212-20 du code, ce rapport est communiqué au commissaire du gouvernement qui doit rendre son avis à la chambre sous forme de conclusions écrites avant l'examen du rapport. Au vu de celui-ci, la chambre peut décider de procéder à des investigations complémentaires, confiées au même rapporteur ou à un autre rapporteur, soit de déclarer d'emblée la gestion de fait à titre provisoire si les éléments réunis lui paraissent suffisamment probants, soit s'abstenir de toute suite contentieuse lorsque l'infraction ne paraît pas constituée.

26. Le commissaire du gouvernement n'est pas une partie à l'instance lorsqu'il n'a pas saisi la chambre par réquisitoire. Il peut dans tous les cas assister au débat pour présenter ses conclusions mais se retire lors du délibéré, conformément à l'usage constant traduit récemment par le décret n° 2002-1201 du 27 septembre 2002 (article R. 212-21 du code).

27. Quant au rapporteur, il présente son rapport, prend part au débat et il ne prend plus part au délibéré depuis la loi du 21 décembre 2001. Ainsi, le

rapporteur est exclu du délibéré relatif à toute décision provisoire ou définitive en matière de gestion de fait, quelles qu'aient été par ailleurs ses activités antérieures de contrôle et la part qu'il aurait prise dans la révélation des faits présumés irréguliers.

28. Si la déclaration provisoire de gestion de fait est décidée, elle est notifiée par un jugement provisoire aux comptables de fait présumés, ainsi qu'à l'ordonnateur des deniers publics concernés, qui constituent les parties. Celles-ci ont accès aux pièces fondant le jugement provisoire et peuvent faire connaître leurs arguments en réponse par écrit à la chambre qui organisera une circulation des mémoires entre l'ensemble des parties dans des formes et délais fixés par l'article R. 231-15 du code.

29. Pour examiner les réponses parvenues, le président de la chambre peut désigner un rapporteur qui n'est pas nécessairement le même que le rapporteur précédent. Ce nouveau rapport d'examen des réponses est communiqué au ministère public pour conclusions.

30. Le président de la chambre offre un droit d'audition aux personnes présumées comptables de fait (article L. 231-3 du code), désormais exercé, depuis la loi précitée du 21 décembre 2001, dans le cadre d'une audience publique (articles L. 241-13 et R. 241-30 du code).

31. A cette occasion, le rapporteur expose publiquement son rapport, le commissaire du gouvernement présente ses conclusions, la formation de délibéré entend les parties, leur pose éventuellement des questions et leur donne la parole en dernier.

32. Le commissaire du gouvernement et, désormais, le rapporteur se retirent ensuite et n'assistent pas au délibéré au cours duquel peuvent être prononcés un non-lieu ou une déclaration définitive de gestion de fait, ou le cas échéant une nouvelle déclaration provisoire de gestion de fait portant sur des faits, des personnes ou des périodes différents. Lorsque la décision est définitive, elle est ensuite lue en audience publique.

33. Sous l'empire de la même règle du double arrêt, les étapes concernant la déclaration de gestion de fait se renouvellent de façon analogue pour le jugement du compte de la gestion de fait et, éventuellement, le prononcé d'une amende qui n'est pas obligatoire. Chaque étape donne lieu à un rapport du rapporteur, à des conclusions écrites du ministère public, à une exclusion de ces deux personnes du délibéré des décisions provisoires et définitives et, pour les décisions définitives, ouvre droit à audition avec organisation d'une audience publique depuis la loi du 21 décembre 2001.

34. Cette garantie procédurale supplémentaire existait d'ailleurs pour le prononcé des amendes depuis le décret n° 95-945 du 23 août 1995 précité (article 40, codifié en 2000 sous l'article R. 245-1) : « sont publiques les séances de jugement au cours desquelles la chambre régionale des comptes statue à titre définitif sur une amende ».

B. Eléments relatifs au déroulement de la procédure devant la Cour des comptes dans le cas où elle est saisie en appel d'un jugement d'une chambre régionale des comptes

35. Le procureur général près la Cour des comptes adresse le dossier d'appel à la Cour des comptes (article R. 112-8 alinéa 4 du code des juridictions financières) par un acte que – précise le Gouvernement – « la pratique qualifie de « réquisitoire » mais qui n'implique de la part du procureur général aucune initiative propre (Conseil d'Etat 6 janv. 1995, *Gouazé* ; 27 oct. 2000, *M^{me} Desvignes*) ».

36. A la cour, le magistrat rapporteur mène sa mission à partir du dossier d'appel.

37. Les rapports concernant notamment les débits et les appels des jugements rendus par les chambres régionales des comptes sont obligatoirement communiqués au procureur général, lequel présente ses conclusions écrites sur ceux-ci (article R. 112-8 alinéa 5 du code des juridictions financières) ; ce faisant, il émet un avis, que la formation de jugement est libre de suivre ou non. Il peut assister aux séances des chambres et des sections et y présenter des observations orales, mais il ne prend pas part au délibéré (décret n° 2002-1201 du 27 septembre 2002, codifié à l'article R. 112-8 *in fine* du code des juridictions financières ; le Gouvernement indique qu'avant l'entrée en vigueur de ce décret, ce principe était consacré par la pratique).

38. Au vu du dossier d'appel, du rapport et des conclusions du procureur général, le conseiller maître contre-rapporteur – qui, indique le Gouvernement, appartient à la formation de jugement – fait connaître oralement, au cours de l'audience, son avis sur les propositions du rapporteur (article R. 141-8 du code des juridictions financières).

39. Lorsque la Cour des comptes est saisie en appel d'un jugement d'une chambre régionale des comptes mettant un comptable public en débet, ses audiences ne sont pas publiques et les parties ne sont pas préalablement informées de la date de celles-ci (il en va à l'inverse lorsque la Cour des comptes statue définitivement sur un jugement intervenu en matière de gestion de fait ou d'amende – articles R. 141-9 à R. 141-13 du code des juridictions financières, introduits dans le code par le décret n° 2002-1201 du 27 septembre 2002 ; les articles L. 131-2 et L. 131-13 du code des juridictions financières précisent par ailleurs que, dans le premier cas – gestion de fait – les arrêts « sont délibérés après l'audition, à leur demande, des requérants et des autres parties intéressées » et que, dans le second cas (amende), il en va de même au profit des « personnes concernées »).

40. Les modalités selon lesquelles se déroule la séance sont précisées par l'article R. 141-8 du code des juridictions financières (rédaction issue du décret n° 2002-1201) :

« Le rapporteur présente son rapport devant la formation compétente. Le contre-rapporteur fait connaître son avis sur chacune des propositions formulées.

Si le rapport a été communiqué au procureur général, lecture est donnée des conclusions de ce dernier. Lorsque le procureur général, ou l'un des avocats généraux, assiste à la séance, il présente ses conclusions et prend part au débat.

La formation délibère ensuite ; elle rend une décision sur chaque proposition. S'il est nécessaire de procéder à un vote, le président recueille successivement l'opinion du rapporteur, de chacun des conseillers maîtres en service extraordinaire pour les affaires dont ils peuvent connaître au titre de l'article L. 112-5, puis de chacun des conseillers maîtres dans l'ordre inverse de leur ancienneté dans le grade. Il opine le dernier. En cas de partage, sa voix est prépondérante.

Toutefois, en matière de gestion de fait et d'amende, la formation délibère hors la présence du rapporteur.

(...) »

41. Lorsque la Cour juge l'appel irrecevable, son arrêt est définitif. Si elle reconnaît la recevabilité de l'appel elle peut statuer immédiatement au fond ou ordonner des mesures d'instruction par un arrêt provisoire qui est notifié au comptable et aux parties intéressées. Elle peut ordonner la production des comptes sur lesquels s'est prononcé le jugement attaqué ainsi que de toutes pièces qu'elle estime nécessaires pour lui permettre de statuer (article R. 131-41 du code des juridictions financières).

C. La jurisprudence pertinente

42. Selon le Conseil d'Etat, la procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur une gestion de fait constitue une procédure unique alors même qu'elle implique plusieurs arrêts (14 décembre 2001, *Société Réflexions, Médiations, Ripostes*).

43. La haute juridiction administrative a par ailleurs jugé « qu'en égard à la nature des pouvoirs du juge des comptes et aux conséquences de ses décisions pour les intéressés, tant le principe d'impartialité que celui des droits de la défense font obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle prononçant la gestion de fait soit régulièrement rendue par la Cour des comptes alors que celle-ci a précédemment évoqué cette affaire dans un rapport public en relevant l'irrégularité des faits » (23 février 2000, *Société Labor Métal* ; CE, 13 février 2002, *Abran*). Dans cette affaire, dans son rapport pour l'année 1996, établi et publié en application des articles L. 136-1 et L. 136-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes avait fait état d'un « détournement des procédures d'achat au sein du commissariat de l'armée de terre » et de l'engagement d'une procédure de gestion de fait à l'encontre des personnes responsables « dans des termes suffisamment précis pour permettre le

rapprochement avec l'affaire en cours devant la deuxième [de ses] chambre[s] » ; cette même chambre avait néanmoins par la suite statué sur la gestion de fait.

44. Le Conseil d'Etat a en outre jugé que « la participation au délibéré de la formation de jugement chargée de se prononcer sur une déclaration de gestion de fait du rapporteur auquel a été confiée la vérification de la gestion de l'organisme dont les deniers sont en cause, entache d'irrégularité la composition de cette formation » (6 avril 2001, *SA entreprise Razel Frères*) ; il est parvenu à cette conclusion après avoir souligné que « lorsqu'une chambre régionale des comptes procède à l'examen de la gestion d'une collectivité publique ou d'un organisme soumis à son contrôle, son rapporteur peut être appelé, par la nature même de la mission qui lui est impartie, à constater des manquements aux règles de la comptabilité publique qui peuvent conduire à ce que la chambre soit saisie, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, de ces constatations », et que « les larges pouvoirs d'investigation dont le rapporteur est investi pour procéder à la vérification de la gestion des organismes et collectivités soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes ne se confondent pas avec ceux qui peuvent être mis en œuvre par la formation collégiale de cette chambre chargée de se prononcer » ; il en a déduit que « le principe d'impartialité applicable à toutes les juridictions administratives fait obstacle à ce que le rapporteur d'une chambre régionale des comptes participe au jugement de comptes qu'il a eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion ».

45. Le code des juridictions financières, tel qu'amendé par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, prévoit désormais notamment que les jugements, avis, propositions, rapports d'instruction et observations de la chambre régionale des comptes sont délibérés et adoptés collégialement selon une procédure contradictoire et que, lorsque la chambre régionale des comptes et la Cour des comptes statuent en matière de gestion de fait et d'amende, elles délibèrent hors la présence du rapporteur.

46. Plus précisément l'article 43 de cette loi dispose :

« I. - L'article L. 140-7 du code des juridictions financières est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la Cour des comptes statue en matière de gestion de fait et d'amende, elle délibère hors la présence du rapporteur. L'arrêt est rendu en audience publique. »

II. - L'article L. 241-13 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la chambre régionale des comptes statue en matière de gestion de fait et d'amende, elle délibère hors la présence du rapporteur. Le jugement est rendu en audience publique. » »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

47. Le requérant dénonce plusieurs violations de l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, (...) »

48. La Cour examinera les différents griefs séparément.

1. Sur les griefs tirés du défaut d'impartialité de la chambre régionale des comptes en raison de la participation du même magistrat à deux procédures parallèles relatives à la même affaire ainsi que de la participation du rapporteur et du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement

A. Sur la recevabilité

49. La Cour constate que ces griefs ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'ils ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

B. Sur le fond

a. La thèse du Gouvernement

50. Le Gouvernement soutient que le requérant a bénéficié de l'ensemble des garanties que lui offrait la procédure contradictoire en vigueur en matière de gestion de fait. Notamment, la règle du double arrêt lui a permis de discuter systématiquement les griefs formulés contre lui avant toute décision définitive ; pour préparer sa réponse, il avait accès aux pièces à l'appui des jugements provisoires une fois ceux-ci notifiés, y compris aux conclusions du ministère public ; il y a eu échange entre toutes les parties des mémoires et des autres pièces écrites versées au dossier dans les délais réglementaires ; il y a eu droit d'audition avant toute décision définitive, de première instance ou d'appel ; il y a eu organisation d'une audience publique en matière d'amende en première instance et en appel, avec lecture publique du rapport, des conclusions du ministère public, débat public et prise de parole en dernier ; le ministère public était systématiquement exclu des

délibérés (et c'est donc en vain que le requérant se réfère à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Kress c. France*, [GC] n° 39594/98, CEDH 2001-VI) ; le requérant a eu accès aux pièces à l'appui des décisions définitives, y compris les conclusions du ministère public, pour préparer les recours en appel et en cassation ; il lui a été possible de demander le sursis à exécution du jugement de la chambre régionale.

51. Le Gouvernement reconnaît que seules deux innovations procédurales postérieures à l'affaire et dues à l'initiative du législateur national (loi du 21 décembre 2001 précitée – paragraphes 45-46 ci-dessus) n'ont pas bénéficié au requérant : a) l'exclusion systématique du rapporteur du délibéré de toute décision provisoire ou définitive en matière de gestion de fait et b) l'organisation systématique d'audiences publiques pour toute décision définitive en matière de gestion de fait, non seulement pour l'amende mais aussi pour la déclaration, le non-lieu, le jugement du compte, la décharge et le quitus.

52. Toutefois, en l'espèce, la procédure suivie ne posait pas de problème au regard de la participation du rapporteur au délibéré car le rapporteur n'a pas effectué le contrôle des comptes et de la gestion à l'occasion duquel a été mise à jour la gestion de fait ; de même, le rapporteur, en première instance ou en appel, n'a pas usé des pouvoirs d'investigation prévus aux articles R.141-2 et R.141-3 du code des juridictions financières.

53. De manière plus générale, dans la vérification des comptes d'un comptable de fait, le rapporteur n'a aucun rôle dans le déclenchement de l'instance, de même que dans la formulation des griefs ou dans l'étendue du contrôle de la formation de jugement. Le rapporteur peut donc participer au délibéré de la juridiction comme le fait par exemple le rapporteur devant la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat. Enfin, dans la mesure où le rapporteur participe au délibéré, son rapport ne peut donner lieu à aucune communication. Le rapport contient des propositions motivées de décision. Par là-même, il mentionne l'opinion d'un membre de la formation délibérante. Le rapport se trouve donc couvert par le secret du délibéré.

b. La thèse du requérant

54. Le requérant soutient que le droit à un procès équitable implique que la procédure de gestion de fait respecte les exigences d'impartialité et d'égalité des armes dégagées par la Cour européenne dans sa jurisprudence. Le fait qu'à l'époque des faits, la loi du 21 décembre 2001 qui interdit la présence du rapporteur au délibéré de la chambre régionale des comptes n'était pas encore en vigueur, ne saurait en aucun cas constituer une excuse absolutoire. En l'espèce, il y eut des manquements et des irrégularités à des stades antérieurs de la procédure qui l'avaient entachée de nullité, qui avaient perduré et qui devaient être relevés d'office, ce qui ne fut pas le cas et qui conforte l'accusation du procès inéquitable.

55. Dans son arrêt *SA entreprise Razel Frères*, le Conseil d'Etat avait déjà jugé que le rapporteur de la chambre régionale des comptes qui a procédé au contrôle administratif d'un compte public ne pouvait ensuite participer à la procédure juridictionnelle des jugements des comptes et prendre part au délibéré. Lorsque le Conseil d'Etat rejeta le recours du requérant, le 14 décembre 2001, cette jurisprudence existait, mais le Conseil d'Etat considéra qu'il ne ressortait pas des pièces de la procédure suivie devant la Cour des comptes que le membre de la chambre régionale des comptes d'Alsace, qui a mené pour le compte de cette chambre la vérification des comptes et de la gestion de la Région Alsace, ait ensuite occupé les fonctions de rapporteur devant la formation de jugement de cette chambre. Or cette preuve existait bien – le Gouvernement lui-même le relève – mais elle n'avait pas à être produite par le requérant, la Cour des comptes se devant de la relever d'office.

56. Le requérant souligne la présence constante d'un même magistrat, M. R., en qualité de rapporteur à toutes les phases du contrôle des comptes et de la gestion de la Région Alsace, tant dans la phase administrative du contrôle de la gestion (traduite par la lettre d'observations définitives du 22 juin 1994), que dans la phase juridictionnelle du contrôle des comptes des comptables de fait des deniers de la Région Alsace et ensuite au délibéré de toutes les décisions. En particulier, l'intervention de M. R. dans la procédure devant la chambre régionale des comptes a donné lieu à onze décisions de celle-ci. De plus, les cinq jugements successifs de celle-ci, relatifs à la gestion de fait, mentionnaient tous la participation de M. R. Celui-ci a donc exercé une influence prépondérante sur la formation collégiale dont les autres membres ne pouvaient avoir la même connaissance du dossier. Enfin, la participation du commissaire du gouvernement – globalement niée par le Gouvernement dans ses observations – est établie à travers le dispositif de quatre des cinq jugements de la gestion de fait rendus par la chambre régionale des comptes, à savoir les jugements des 18 et 19 janvier 1994, 3 juin 1994, 7 avril et 13 octobre 1995 et 22 septembre 1998 ; le commissaire du gouvernement s'abstenant de participer au seul délibéré du jugement du 10 juin 1999 (paragraphe 16 ci-dessus).

c. Appréciation de la Cour

57. La Cour note que le grief du requérant vise en particulier : i) la présence d'un même rapporteur, M. R., à la fois lors de la phase administrative et lors de la phase juridictionnelle de la procédure du contrôle des comptes et de la gestion de la Région Alsace, la participation répétée de cette même personne au délibéré de la chambre régionale des comptes depuis le début de la procédure de gestion de fait, ii) la participation du commissaire du gouvernement au délibéré des trois

jugements de la chambre régionale des comptes et iii) la participation du rapporteur au délibéré de la Cour des comptes.

i) La présence du rapporteur au délibéré de la chambre régionale des comptes

58. La Cour rappelle que le simple fait, pour un juge, d'avoir pris des décisions avant le procès ne peut passer pour justifier en soi des appréhensions relativement à son impartialité. Ce qui compte, c'est l'étendue des mesures adoptées par le juge avant le procès. De même, la connaissance approfondie du dossier par le juge n'implique pas un préjugé empêchant de le considérer comme impartial au moment du jugement sur le fond. Enfin, l'appréciation préliminaire des données disponibles ne saurait non plus passer comme préjugant l'appréciation finale. Il importe que cette appréciation intervienne avec le jugement et s'appuie sur les éléments produits et débattus à l'audience (voir, notamment, *mutatis mutandis*, les arrêts *Hauschildt c. Danemark* du 24 mai 1989, série A n° 154, p. 22, § 50, *Nortier c. Pays-Bas* du 24 août 1993, série A n° 267, p. 15, § 33, *Saraiva de Carvalho c. Portugal* du 22 avril 1994, série A n° 286-B, p. 38, § 35 et *D.P. c. France*, n° 53971/00, § 35, CEDH 2004-I).

Il convient donc de rechercher si, durant la phase d'instruction puis de jugement, compte tenu de la nature et de l'étendue des fonctions du rapporteur, ce dernier fit preuve au regard de sa connaissance approfondie du dossier d'un parti pris quant à la décision à rendre par la chambre régionale des comptes.

59. A cet égard, la Cour note d'emblée que la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a mis un terme à la participation au délibéré de la formation de jugement chargée de se prononcer sur une déclaration de gestion de fait du rapporteur auquel a été confiée la vérification de la gestion de l'organisme dont les deniers étaient en cause. Le fait pour le rapporteur d'être à l'origine de la saisine de la juridiction financière, de participer à la formulation des griefs, de pouvoir classer l'affaire ou d'élargir le cadre de la saisine et de disposer de pouvoirs d'investigation l'habilitant à faire des perquisitions, des saisies ou à procéder à toute autre mesure de contrainte au cours de l'instruction ne cadrerait pas avec le principe d'impartialité applicable à toute juridiction.

60. Or, en l'espèce, le rapporteur, M. R., s'était vu attribuer le dossier de contrôle des comptes et de la gestion de la Région Alsace ainsi que le dossier d'instruction de la gestion de fait présumée. Il a ainsi participé à chacune des étapes décisives de la procédure (telle que la lettre d'observations définitives du 22 juin 1994 sur la gestion des comptes de la Région, établie sur son rapport – paragraphe 9 ci-dessus) et au délibéré de tous les jugements provisoires et définitifs de la chambre régionale des comptes. La Cour en a dénombré au moins dix : le jugement provisoire du 18 janvier 1994 sur les comptes du comptable patent (paragraphe 8 ci-

dessus) ; le jugement provisoire du 19 janvier 1994 déclarant conjointement comptables de fait des deniers de la Région Alsace le requérant et certains autres et leur enjoignant de produire certains documents (paragraphe 8 ci-dessus) ; le jugement provisoire du 3 juin 1994 étendant la déclaration de gestion de fait conjointe à deux autres personnes (paragraphe 8 ci-dessus) ; le jugement du 9 septembre 1994 sur les comptes du comptable patent (paragraphe 10 ci-dessus) ; le jugement définitif des 7 avril et 13 octobre 1995 déclarant le requérant et le directeur général des services de la Région conjointement et solidairement comptables de fait (paragraphe 11 ci-dessus) ; les deux auditions du requérant, les 10 et 11 mai 1999, l'une relative à l'amende, l'autre à l'injonction de reversement (paragraphe 13 ci-dessus) ; le jugement définitif du 22 septembre 1998 arrêtant la ligne de compte et enjoignant provisoirement aux deux comptables de reverser une somme deux mois plus tard (paragraphe 14 ci-dessus) ; le jugement provisoire du 10 juin 1999 rejetant la requête du requérant qui sollicitait la révision des jugements des 7 avril 1995, 13 octobre 1995 et 22 septembre 1998 (paragraphe 15 ci-dessus) ; le jugement définitif du 10 juin 1999 déclarant le requérant et le directeur général des services de la Région solidairement débiteurs d'une somme et les condamnant au versement des amendes (paragraphe 16 ci-dessus).

61. Le rapporteur était donc à l'origine de la saisine et avait participé à la formulation des griefs contre le requérant. La nature et l'étendue de ses tâches étaient de nature à susciter les doutes objectivement justifiés du requérant quant à l'impartialité du rapporteur au moment du délibéré.

62. La Cour conclut sur ce point que le système en vigueur à l'époque des faits, tel qu'il a été appliqué dans la présente affaire, ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 6 § 1.

ii) La participation du commissaire du gouvernement au délibéré de la chambre régionale des comptes

63. La Cour rappelle que le grief tiré de la « participation » ou, indifféremment, de la « présence » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat a déjà été examiné par elle dans l'arrêt *Kress* (précité, §§ 77 et suiv.), ainsi que dans l'arrêt *Martinie c. France* ([GC] n° 58675/00, 12 avril 2006, §§ 53-55) à l'occasion duquel elle a précisé ce qui suit (§§ 53-54) :

« (...) La Cour souligne en premier lieu que, si dans le dispositif (point 2) de l'arrêt *Kress* elle indique conclure à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la « participation » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat, il est fait usage dans la partie opérationnelle de l'arrêt tantôt de ce terme (paragraphe 80 et 87), tantôt de celui de « présence » (titre 4 et paragraphes 82, 84 et 85), ou encore des termes « assistance » ou « assiste » ou « assister au délibéré » (paragraphe 77, 79, 81, 85 et 86). La lecture des faits de la cause, des arguments présentés par les parties et des motifs retenus par la Cour, ensemble avec le dispositif de l'arrêt, montre néanmoins clairement que l'arrêt *Kress* use de ces termes comme de synonymes, et qu'il condamne la seule présence du commissaire du gouvernement au délibéré, que celle-ci soit « active » ou « passive ». Les paragraphes 84 et 85, par exemple, sont à cet égard particulièrement parlants : examinant l'argument du Gouvernement selon lequel la « présence » du commissaire du gouvernement se justifie par le fait qu'ayant été le dernier à avoir vu et étudié le dossier, il serait à même pendant les délibérations de répondre à toute question qui lui serait éventuellement posée sur l'affaire, la Cour répond que l'avantage pour la formation de jugement de cette « assistance » purement technique est à mettre en balance avec l'intérêt supérieur du justiciable qui doit avoir la garantie que le commissaire du gouvernement ne puisse pas, par sa « présence », exercer une certaine influence sur l'issue du délibéré, et constate que tel n'est pas le cas du système français.

Tel est au demeurant le sens que l'on doit donner à cet arrêt au vu de la jurisprudence de la Cour, celle-ci ayant condamné non seulement la participation, avec voix consultative, de l'avocat général au délibéré de la Cour de cassation belge (arrêts *Borgers* et *Vermeulen* précités) mais aussi la présence du procureur général adjoint au délibéré de la Cour suprême portugaise, quand bien même il n'y disposait d'aucune voix consultative ou autre (arrêt *Lobo Machado* précité) et la seule présence de l'avocat général au délibéré de la chambre criminelle de la Cour de cassation française (arrêt *Slimane-Kaïd* (n° 2) précité) ; cette jurisprudence se fonde pour beaucoup sur la théorie des apparences et sur le fait que, comme le commissaire du gouvernement devant les juridictions administratives françaises, les avocats généraux et le procureur général en question expriment publiquement leur point de vue sur l'affaire avant le délibéré.

(...) En l'espèce, la Cour ne voit aucun motif susceptible de la convaincre qu'il y a lieu de réformer sa jurisprudence *Kress*. (...) »

64. La Cour rappelle que devant le Conseil d'Etat, après l'audience au cours de laquelle il présentait ses conclusions, il était d'usage que le commissaire du gouvernement assiste au délibéré. Il ne votait pas, mais pouvait, oralement, apporter des réponses à des questions précises qui lui étaient posées. Devant les chambres régionales des comptes, la règle générale de procédure voulait que si le commissaire du gouvernement ne prenait pas part au vote, il prenait part au débat. Les troisième et quatrième alinéas de l'article R. 241-11 du code des juridictions financières prévoyait : « Lorsque le commissaire du gouvernement assiste à la séance, il présente ses conclusions et prend part au débat. La formation devant laquelle le rapport a été présenté délibère ensuite ; elle prend une décision sur chaque proposition. S'il est nécessaire de procéder à un vote, le président

recueille successivement le vote du rapporteur, puis de chacun des conseillers (...) »

65. Sur la base de la jurisprudence susmentionnée, la Cour conclut que la participation du commissaire du gouvernement au délibéré de quatre des cinq jugements rendus par la chambre régionale des comptes, à savoir les jugements des 18 et 19 janvier 1994, 3 juin 1994, 7 avril - 13 octobre 1995 et 22 septembre 1998, comme l'affirme le requérant – ce que le Gouvernement conteste mais sans en apporter la preuve contraire – est incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention.

2. Sur le grief tiré du défaut d'impartialité de la Cour des comptes en raison de la participation du rapporteur au délibéré de la formation de jugement

66. Au sujet de ce grief, la Cour renvoie à son arrêt *Martinie* (précité, §§ 49-50) où elle jugea ainsi :

« (...) la présence du rapporteur au délibéré est, en tant que telle, légitime et justifiée, dès lors qu'il est membre de la formation de jugement (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Slimane-Kaïd* (n° 2), précité, § 19) et que, lorsque la Cour des comptes est saisie en appel d'un jugement mettant un comptable public en débet, en règle générale, il ne prend pas de mesures d'instruction mais se prononce au vu d'un dossier déjà instruit et qu'en tout état de cause, aucun élément n'indique qu'en l'espèce le rapporteur ait pris des mesures d'instruction de nature à forger un préjugé (voir, par exemple, *mutatis mutandis*, la décision *Didier* précitée, non publiée sur ce point).

A cet égard, le problème qui se pose tient au fait que le rapporteur a exprimé son point de vue au fond à l'audience, avant le délibéré (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Slimane-Kaïd* (n° 2), précité, § 19) ; or il importe de considérer devant qui il a exprimé ce point de vue : par définition, il ne l'a pas exprimé en public, l'audience n'étant pas publique ; il l'a exprimé devant la formation de jugement dont il est membre – ce qui fait partie de la fonction de juger – et le procureur général. La question se résume donc à celle de savoir si un problème se pose sous l'angle de l'article 6 § 1 du seul fait que le rapporteur, avant de participer au délibéré, a exprimé oralement son point de vue au fond devant le procureur général. Il apparaît ainsi que, dans le contexte bien spécifique de cette procédure, cette question est liée à celle de la communication préalable du rapport au procureur général.

En conclusion, même s'il ne faut pas perdre de vue celles des garanties procédurales exposées par le Gouvernement dont bénéficie le comptable public dont la mise en débet est en cause, la Cour considère qu'il y a un déséquilibre au détriment de ce dernier, du fait de la place du procureur dans la procédure : à la différence du comptable, ce dernier est présent à l'audience, est informé préalablement du point de vue du rapporteur, entend celui-ci (ainsi que le contre-rapporteur) lors de l'audience, participe pleinement aux débats, et a la possibilité d'exprimer oralement son propre point de vue sans être contredit par le comptable ; vu sous cet angle, peu importe que le procureur soit ou non qualifié de « partie » dès lors qu'il est à même, pour ces raisons combinées avec l'autorité que lui confèrent ses fonctions, d'influencer la décision de la formation de jugement sur le débet dans un sens éventuellement défavorable au comptable. Selon la Cour ce déséquilibre se trouve accentué par le fait

que l'audience n'est pas publique et se déroule en conséquence en dehors de tout contrôle non seulement du comptable concerné mais aussi du public.

La Cour conclut en conséquence à la violation de l'article 6 § 1 de ce chef. »

67. La Cour souligne que sa conclusion dans cet arrêt est fondée pour l'essentiel sur le fait que le procureur entendait le rapport du rapporteur sans contradiction possible de la part du comptable puisque l'audience n'était pas publique et le comptable n'y était pas présent. Il existait donc un déséquilibre au détriment de ce dernier, du fait de la place du procureur dans la procédure. En revanche, en l'espèce, l'audience était publique, le représentant du requérant y assista et prit même la parole. La présente affaire se distingue nettement de l'affaire *Martinie c. France* et ne saurait donc soulever un problème au regard de l'équité de la procédure en raison de la participation du rapporteur au délibéré de la Cour des comptes, puisqu'il apparaît s'être prononcé au vu d'un dossier déjà instruit et sans avoir accompli de mesures d'instruction de nature à forger un préjugé.

Partant, ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

3. Sur le grief tiré de la prétendue révélation de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale et préjugant d'une responsabilité, dans la lettre d'observations définitives du 22 juin 1994 du président de la chambre régionale des comptes

68. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas excipé de ce moyen lors des voies de recours internes qu'il a employées. Il n'en a pas fait état en formant son appel le 8 juillet 1999 et ne l'a pas davantage soulevé en se pourvoyant en cassation le 4 juillet 2000, alors que la décision dans l'affaire *Société Labor Métal* (paragraphe 43 ci-dessus) était connue et largement commentée à cette date. Par ailleurs, il ne paraît pas que le requérant ait engagé devant la chambre régionale une procédure de demande de rectification de la lettre d'observations définitives au motif qu'elle aurait contenu des faits ou des qualifications juridiques contestables. S'il avait alors rencontré un refus de la chambre régionale, il aurait pu déférer cette décision qui lui aurait fait grief devant le tribunal administratif.

69. Le requérant ne développe pas d'arguments sur le terrain de l'épuisement des voies de recours internes.

70. La Cour rappelle qu'elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Cette règle n'exige pas seulement la saisine des juridictions nationales compétentes ; elle oblige aussi, en principe, à soulever devant ces mêmes juridictions, au moins en substance et dans les formes et délais prescrits par le droit interne, les griefs que l'on entend formuler par la suite au niveau international (voir, parmi beaucoup d'autres, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I). La finalité de la règle relative à l'épuisement des voies de recours internes est

de permettre aux autorités nationales (notamment les autorités judiciaires) d'examiner le grief concernant la violation d'un droit protégé par la Convention et, le cas échéant, de redresser cette violation avant que la Cour n'en soit saisie (voir *Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI, ou encore *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 38, CEDH 2004-III).

71. La Cour observe qu'en l'espèce ce grief n'a été invoqué, ni expressément ni en substance, devant le Conseil d'Etat. Elle estime, par conséquent, qu'il doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

4. Sur le grief tiré de la durée de la procédure

72. D'après le Gouvernement, la durée totale de la procédure s'explique par le refus des comptables de fait de produire leur compte, par l'existence d'une instance pénale parallèle et par l'exercice par la société RMR de sa faculté de révision (une requête), d'appel (deux requêtes) et de cassation (un pourvoi).

73. En ce qui concerne l'instance de déclaration devant la chambre régionale des comptes, un délai de vingt mois environ sépare la déclaration provisoire de la déclaration définitive, ce qui ne peut pas être jugé excessif compte tenu de la complexité de l'affaire, du nombre des parties provisoirement mises en cause, ainsi que des précautions supplémentaires imposées par le déroulement d'une instance judiciaire. La procédure a commencé par la déclaration provisoire prononcée par les jugements de la chambre régionale des comptes des 18 et 19 janvier 1994 (paragraphe 8 ci-dessus) et a pris fin par la déclaration définitive prononcée les 7 avril et 13 octobre 1995 (paragraphe 11 ci-dessus). Les six mois qui séparent les deux séances de jugement de la déclaration définitive en 1995 s'expliquent par le souci de parfaire la contradiction sur des pièces importantes et accessoirement par la période estivale.

La totalité de la procédure devant la chambre régionale a duré moins de cinq ans : de janvier 1994, avec la déclaration provisoire (paragraphe 8 ci-dessus), à juin 1999, avec le jugement rejetant la requête en révision du requérant et prononçant le débet et l'amende définitive (paragraphe 16 ci-dessus). Ce délai paraît raisonnable eu égard non seulement au fond de l'affaire, mais à l'existence d'une procédure pénale (ayant abouti à une sanction pénale infligée par le tribunal de grande instance de Strasbourg au directeur général des services de la Région Alsace et une trentaine d'entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services, dont le requérant), à l'exercice de deux voies de recours (un appel et une révision), et à la lenteur mise par l'autre comptable de fait à répondre au juge des comptes, retard qui n'est pas imputable au requérant.

74. Quant aux phases ultérieures de recours en appel et en cassation, la première ne dépassa pas six mois (du 8 juillet 1999 au 27 janvier 2000 –

paragraphe 17 ci-dessus) et la seconde dix-sept mois (du 4 juillet 2000 au 14 décembre 2001 – paragraphe 20 ci-dessus).

75. Le requérant prétend que l'affaire n'était pas si complexe pour une juridiction indépendante et aurait dû se terminer beaucoup plus rapidement si la chambre régionale des comptes d'Alsace n'avait laissé subsister certaines zones d'ombre tant sur les véritables bénéficiaires des deniers publics litigieux que sur les rôles respectifs des élus de la Région et du promoteur du projet Rhénania 2000, à l'égard desquels la chambre régionale des comptes n'a pas manifesté une grande curiosité et qu'elle a épargnés, alors qu'il était évident que la mise en œuvre d'un dossier aussi spécifique et d'importance politique et économique majeure, ne pouvait ni relever de l'initiative du seul directeur général des services de la Région Alsace ni de celle d'un sous-traitant, gérant temporaire d'une structure de portage, tel le requérant.

76. La Cour note que la procédure a commencé avec les deux jugements des 18 et 19 janvier 1994 (paragraphe 8 ci-dessus) de la chambre régionale des comptes d'Alsace, à la suite du contrôle réalisé sur les comptes de la Région Alsace, et a pris fin avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 décembre 2001 (paragraphe 20 ci-dessus). Elle a donc duré huit ans environ.

77. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Comingersoll c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 19, CEDH 2000-IV et *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

78. La Cour réitère que la procédure devant les juridictions financières comporte des spécificités qui la rendent quelque peu complexe. Elle ne saurait cependant y voir une explication convaincante, à elle seule, des délais de procédures litigieux ni être d'avis que le requérant tire profit de cette spécificité pour les justifier. A cet égard, la Cour rappelle que l'article 6 de la Convention s'applique à toutes les phases de la procédure, y compris donc à la phase d'instruction devant mener au jugement provisoire de déclaration de gestion de fait rendu par la chambre régionale des comptes, que le Gouvernement qualifie de phase administrative (*Richard-Dubarry c. France*, n° 53929/00, § 80, 1 juin 2004).

79. La Cour souhaite rappeler les particularités de la procédure de la « gestion de fait » devant la chambre régionale des comptes. Comme cela est indiqué aux paragraphes 21-23 ci-dessus, cette procédure comprend trois instances distinctes. Dans un premier temps, le juge constate la qualité de comptables de fait des personnes qui seront appelées à rendre compte de l'utilisation de deniers publics. Dans un deuxième temps, les gestionnaires de fait soumettent au juge le compte de leur gestion afin qu'il soit statué sur

l'admission des recettes et l'allocation des dépenses ; en cas d'excédent des recettes sur les dépenses allouées et s'ils n'ont pas versé une somme correspondant à cet excédent dans la caisse publique, les comptables de fait sont constitués débiteurs du solde à l'égard de l'organisme public. Dans un troisième temps, le juge peut décider d'infliger aux gestionnaires de fait une amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

80. Ces trois phases de l'instance sont indépendantes et donnent chacune lieu à une décision définitive susceptible de recours en appel ou en cassation.

81. Chacune de ces trois phases respecte la règle traditionnelle du « double arrêt », qui fait obligation au juge des comptes de ne prononcer une charge à l'encontre des comptables (déclaration, débet, amende) qu'après avoir adressé à ceux-ci une décision provisoire les ayant mis en mesure d'y apporter une réponse.

82. Or pendant la période de huit ans qu'a duré la procédure, la Cour ne relève aucune discontinuité ou retard dans le déroulement de celle-ci qui serait imputable au comportement des autorités judiciaires compétentes.

83. Eu égard à tous ces éléments, la Cour estime qu'il n'y a pas eu dépassement du « délai raisonnable » dont l'article 6 § 1 exige le respect.

84. Partant, ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

5. Sur le restant des griefs tirés de l'impartialité de la chambre régionale des comptes et de la Cour des comptes

85. En premier lieu, le requérant se plaint des variations arbitraires de la formation de la chambre régionale des comptes aux différentes étapes de la procédure en violation des règles élémentaires du code de procédure civile applicables à toutes les juridictions : variations entre la formation d'audition du 11 mai 1999 au matin, la formation de jugement en audience publique dans l'après-midi du même jour et la formation du délibéré du 10 juin 1999 pour chacun des deux jugements rendus respectivement par sept et cinq magistrats – selon le requérant, tout s'est passé comme si la composition de la formation de la chambre régionale avait, délibérément, été arrêtée en fonction de l'opinion de ses membres et du résultat escompté.

86. La Cour note que la procédure prévue par les textes pertinents fut respectée : la Cour des comptes et le Conseil d'Etat, en statuant sur ce grief, soulignèrent que la règle de l'imparité ainsi que le quorum avaient été respectés et qu'aucun magistrat absent lors des séances antérieures n'avait pris part au délibéré du jugement définitif. De plus, la Cour note que le requérant ne démontre pas, comme il le soutient, que la chambre régionale était composée à dessein des juges ayant un parti pris contre lui.

87. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 § 3 de la Convention.

88. En deuxième lieu, dans sa requête à la Cour, le requérant invoquait également, entre autres, les griefs suivants afin d'appuyer son allégation de manque d'impartialité de la Cour des comptes : premièrement, le refus de celle-ci d'admettre la preuve de la triple variation de la composition de la formation de la chambre régionale ; deuxièmement, son refus de tirer les conséquences de la présence d'un rapporteur unique dans deux procédures distinctes devant la chambre régionale (le contrôle des comptes et de la gestion de la Région, d'une part, et, d'autre part, l'apurement de la gestion de fait) et de sa participation au délibéré de tous les jugements auxquels ces procédures ont donné lieu ; troisièmement, son refus de sanctionner la participation du commissaire du gouvernement de la chambre régionale au délibéré ; quatrièmement, son omission de relever d'office, dans son arrêt du 28 avril 1997, que la chambre régionale des comptes appelée les 7 avril et 13 octobre 1995 à statuer définitivement sur la gestion de fait et la condamnation à l'amende, avait préjugé de la responsabilité des personnes en cause dans ses observations du 22 juin 1994, rendues publiques, des manquements aux dispositions du code des marchés publics (paragraphe 9 ci-dessus).

89. La Cour rappelle qu'elle n'est pas compétente pour examiner des griefs relatifs à des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, ou pour substituer sa propre appréciation à celle des juridictions nationales, sauf si et dans la mesure où ces erreurs lui semblent susceptibles d'avoir entraîné une atteinte aux droits et libertés garantis par la Convention (*Garcia Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, §§ 28-29, CEDH 1999-I).

90. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle était compétente pour connaître de cette allégation, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation de l'article 6 § 1 sur ce point et rejette donc les griefs susmentionnés comme manifestement mal fondés en application de l'article 35 § 3 de la Convention.

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

91. 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. »

A. Dommage matériel

92. Le requérant réclame plusieurs sommes au titre du préjudice matériel qu'il aurait subi, soit le préjudice direct, la faillite de son groupe, la société

RMR et la filiale de celle-ci « Bourbon Finance », et le préjudice personnel, comme il a dû assumer seul jusqu'à épuisement de ses propres ressources d'épargne, le paiement de l'amende et du débet de la gestion de fait et les dépenses annexes de sa défense.

93. Dès que l'affaire fut révélée, l'une des plus grandes banques d'affaires américaines, la « Salomon Brothers », aurait mis un terme à sa collaboration avec le requérant qu'elle avait nommé « senior advisor ». La perte totale de chiffre d'affaires sur des projets ponctuels, pour les années 1993 et 1994, pourrait être chiffrée à sept millions de francs français pour son groupe. Le requérant aurait aussi perdu son principal client, la compagnie d'assurances GMF, dont il était le conseiller permanent et bénéficiait d'un contrat d'honoraires mensuels de 225 000 francs français pour conseiller le groupe sur son recentrage. Le requérant chiffre son seul préjudice vis-à-vis de ce client à 6 300 000 francs français hors taxes. Tous les préjudices matériels confondus de ces deux sociétés correspondraient à une perte directe ou indirecte de 15 000 000 de francs (soit 2 286 735 euros (EUR) environ) qu'aurait subie le requérant.

94. De plus le requérant aurait subi un préjudice résultant de l'apurement du débet. Le Trésor Public aurait choisi de lui réclamer l'intégralité du montant du débet, soit 143 954,56 EUR, majoré des intérêts depuis le 1^{er} janvier 1991, soit 83 194,47 EUR.

95. Selon le Gouvernement, si une violation de l'article 6 § 1 devait être retenue en raison de la présence du rapporteur et du commissaire du gouvernement au délibéré des formations de jugement des juridictions financières, sa seule constatation vaudrait réparation du préjudice financier éventuellement subi par le requérant dès lors qu'une telle constatation ne préjuge pas du fond du litige, notamment du débet et de l'amende prononcés à son encontre.

96. En ce qui concerne le dommage subi par l'amende et l'apurement du débet, la Cour ne saurait spéculer sur le résultat auquel la procédure incriminée aurait abouti si la violation constatée n'avait pas eu lieu. Quant au dommage résultant de la faillite du groupe du requérant, la Cour, à l'instar du Gouvernement, n'aperçoit pas de lien de causalité entre celui-ci et la violation constatée. Il convient en conséquence de rejeter les prétentions du requérant à ce titre.

B. Dommage moral

97. Quant au préjudice moral, le requérant soutient qu'il aurait été atteint dans sa vie familiale du fait que sa femme, qui n'aurait pas résisté aux souffrances provoquées par les turbulences du procès, l'aurait quitté après avoir obtenu le divorce. Le requérant paierait depuis septembre 1994 une pension alimentaire de 1 487,36 EUR par mois. Le requérant vivrait actuellement à Bruxelles où il tenterait de reconstruire sa vie, mais son

existence quotidienne serait difficile car ses anciennes sociétés, atteintes par le discrédit du procès, n'auraient plus d'activité. Il vivrait du soutien de quelques amis et de sa nouvelle famille à Bruxelles auprès de laquelle il serait très endetté.

98. Le Gouvernement souligne que le requérant n'établit pas son préjudice moral, pas plus qu'il n'apporte la preuve du lien de causalité entre la violation de l'article 6 § 1 alléguée et la dissolution de son couple et sa situation professionnelle actuelle.

99. La Cour estime que le dommage moral se trouve suffisamment réparé par le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention auquel elle parvient (voir, parmi de nombreux autres, les arrêts *Remli c. France*, du 23 avril 1996, *Recueil* 1996-II, *Mantovanelli c. France*, du 18 mars 1997, *Recueil* n° 1997-II, *Kress*, précité, *Meftah et autres c. France*, du 26 juillet 2002 [GC], n°s 32911/96, 35237/97 et 34595/97, CEDH 2002-VII et *Yvon c. France*, du 24 avril 2003, n° 44962/98, CEDH 2003-V et *Martinie*, précité).

C. Frais et dépens

100. Le requérant sollicite également 14 950 EUR pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes (dont 8 970 EUR pour l'audience des 10 et 11 mai 1998 devant la chambre régionale des comptes et celle du 27 janvier 2000 devant la Cour des comptes, 4 784 EUR pour celle devant le Conseil d'Etat et 1 196 EUR pour les actes et diligences accomplis à l'audience du 12 janvier 2006 devant le tribunal administratif de Poitiers (affaire Trésorier payeur général des créances spéciales de l'Etat c. Tedesco) et 4 186 EUR pour ceux encourus devant la Cour.

101. Le Gouvernement se déclare prêt à payer les frais et dépens engagés par le requérant devant la Cour, sous réserve de la production de justificatifs et du caractère raisonnable de ces honoraires. Sous cette réserve, le Gouvernement propose de verser 3 000 EUR au requérant.

102. La Cour rappelle que, lorsqu'elle conclut à la violation de la Convention, elle peut accorder au requérant le paiement non seulement des frais et dépens qu'il a engagés devant elle, mais aussi de ceux exposés devant les juridictions internes pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation (voir, par exemple, l'arrêt *Hertel c. Suisse* du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI), dès lors que leur nécessité est établie, que les justificatifs requis sont produits et que les sommes réclamées ne sont pas déraisonnables. Ceci étant, elle estime qu'il convient en l'espèce d'accorder au requérant le remboursement de ses frais de représentation devant la Cour des comptes, le Conseil d'Etat et la Cour. En l'espèce, la Cour ne doute pas de la nécessité des frais réclamés par le requérant. Toutefois, celui-ci n'a présenté aucune facture, et la Cour considère dès lors qu'il n'y a lieu de les

rembourser qu'en partie. En conséquence, la Cour alloue au requérant, pour frais et dépens, 5 000 EUR.

D. Intérêts moratoires

103. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable quant aux griefs tirés de la présence du rapporteur et du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement de la chambre régionale des comptes et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention, du fait de la présence tant du rapporteur que du commissaire du gouvernement au délibéré de la chambre régionale des comptes ;
3. *Dit* que le constat de violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 mai 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley NAISMITH
Greffier adjoint

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président