

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 28143/95
présentée par André DURR
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième
Chambre), siégeant en chambre du conseil le 10 septembre 1997 en
présence de

Mme G.H. THUNE, Présidente
MM. J.-C. GEUS
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
A. ARABADJIEV

Mme M.-T. SCHOEPPER, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 3 mai 1995 par André DURR contre la
France et enregistrée le 4 août 1995 sous le N° de dossier 28143/95 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de
la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le
10 mai 1996 et les observations en réponse présentées par le requérant
les 28 mai et 19 juin 1996 et 8 juillet 1997 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, né en 1926, qui était
député-maire à l'époque des faits, réside à Illkirch Graffenstaden.
Devant la Commission, il est représenté par Maître Gérard Alexandre,
avocat au barreau de Strasbourg.

Les faits de l'espèce, tels qu'ils ont été exposés par les
parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Circonstances particulières de l'espèce

Le requérant fut maire de la commune d'Illkirch Graffenstaden à
partir de 1971, puis également député de la circonscription de
«Strasbourg-campagne» du Bas-Rhin (à partir de 1978) et conseiller
général.

A compter de 1983, en raison de l'article L. 123-9 du Code des

communes, le requérant ne put continuer à percevoir l'intégralité de son indemnité de maire.

Par arrêté municipal du 18 avril 1983, en application de l'article L. 123-9 du Code des communes, le requérant délégua une partie de ses fonctions de maire à A.W., adjoint au maire, ainsi que la moitié de ses indemnités de maire.

Cependant, le 22 mars 1983, soit avant l'arrêté municipal opérant transfert de partie des fonctions et des indemnités y afférentes, A.W. avait signé au sein de sa banque, dans laquelle le requérant avait également un compte, un ordre de virement périodique interne intitulé «transfert indemnités» au profit du requérant.

Après de nouvelles élections, le requérant reconduisit la délégation de fonctions et d'indemnités au profit d'A.W. par arrêtés des 18 et 25 avril 1989.

Le 3 février 1992, une loi n° 92-108, entrée en vigueur en mars 1992, abrogea l'article L. 123-9 du Code des communes.

Du mois de mars 1983 au mois de mars 1992, le virement reçut application au profit du requérant, pour un montant égal aux indemnités qu'il avait déléguées à A.W., son adjoint.

Le 23 décembre 1992, A.W. adressa une lettre au procureur de la République pour lui révéler ces faits. Il se suicida le même jour.

Le 9 septembre 1993, le requérant fut cité devant le tribunal correctionnel de Strasbourg pour «avoir à Illkirch, de février 1990 à mars 1992, étant officier public ou fonctionnaire, en l'espèce maire de la commune d'Illkirch, reçu ou exigé pour salaire ou traitement une somme de 121.509,89 francs qu'il savait ne pas être due ou excéder ce qui était du, faits prévus et réprimés par les articles 174 alinéa 1 et 42 du Code pénal».

Par jugement du 16 septembre 1993, le requérant fut condamné par le tribunal correctionnel de Strasbourg, pour délit de concussion, à un an d'emprisonnement avec sursis et vingt mille francs d'amende, à l'interdiction de certains droits civiques (notamment de vote et d'élection) ainsi qu'à payer 63.030,10 francs à T.W., fils d'A.W., en sa qualité de partie civile.

Dans sa motivation, le tribunal correctionnel, après avoir qualifié le requérant d'officier public, apprécia la nature des sommes litigieuses comme suit :

«Nonobstant le régime fiscal de l'indemnité de fonction du maire et de ses adjoints, il convient d'assimiler, au plan pénal, la perception induue d'une telle indemnité (ou d'une fraction de celle-ci) à celle de 'traitements et salaires', ces termes s'entendant de toute rétribution, fût-elle en nature, inhérente à la qualité de maire du concussionnaire, et non au sens que leur donne le droit administratif ou le droit fiscal ; en décider autrement rendrait inintelligibles les termes de l'article 174 du Code pénal lorsque le prévenu est poursuivi en qualité de maire, l'article L. 123-1 du Code des communes disposant que 'les fonctions de maire... sont gratuites' et l'administration fiscale considérant que les indemnités de fonction qu'il reçoit, et qui constituent une dépense obligatoire pour la commune, étant représentatives de frais et non une véritable rémunération.»

Le requérant interjeta appel de ce jugement. Il soutint notamment, tant dans ses conclusions écrites qu'au cours des débats judiciaires, que le délit de concussion ne pouvait concerner les

indemnités litigieuses.

Par arrêt du 17 décembre 1993, la cour d'appel de Colmar confirma le jugement mais réduisit la peine d'emprisonnement avec sursis à six mois et déclara la partie civile, P.W., irrecevable en son action.

Dans sa motivation, la cour d'appel confirma que l'indemnité de maire, bien que non soumise à l'impôt sur le revenu, s'apparentait cependant à une rémunération et que la loi posait «en principe que tout prélèvement financier indu, à l'occasion de l'exercice d'une fonction publique, constitue le délit de concussion». Au requérant qui invoqua les nouvelles dispositions du Code pénal modifié, dont l'article 432-10 supprimait les «salaires et traitements» de la définition de l'infraction, la cour d'appel répondit :

«Attendu qu'il est bien exact que l'article 432-10 du nouveau Code pénal ne sanctionne plus la perception illicite de salaires et traitements sous la qualification de concussion ; que cependant la loi applicable est celle qui est en vigueur au moment où l'infraction est commise et qu'il ne peut être tenu compte par la juridiction de jugement d'une loi plus douce que pour autant que cette loi est entrée en vigueur, ce qui n'est pas le cas ; qu'en tout état de cause, les faits reprochés au prévenu seraient susceptibles d'être poursuivis, sous l'empire du nouveau Code pénal, sous la qualification de détournement de fonds publics par une personne dépositaire de l'autorité publique et seraient alors punissables de dix ans d'emprisonnement et 1.000.000 Frs d'amende, la concussion étant punie, elle-même dans le nouveau code, de cinq ans d'emprisonnement et 500.000 Frs d'amende ; que c'est donc à tort que la prévenu voit dans le nouveau Code pénal une législation moins sévère ; (...).»

Le requérant forma un pourvoi en cassation. Dans son mémoire ampliatif, il invoqua notamment la suppression des termes «salaires et traitements» dans la définition de la concussion donnée par le nouveau Code pénal, entré en vigueur le 1er mars 1994, pour en conclure qu'aucune infraction ne saurait dès lors lui être reprochée, en application du principe d'application de la loi pénale plus douce aux affaires pénales non définitivement jugées.

Par arrêt du 14 février 1995, la Cour de cassation rejeta son pourvoi, aux motifs, notamment :

«Qu'en effet, entre dans les prévisions tant de l'article 174 du Code pénal, dans sa rédaction en vigueur au moment des faits, que de l'article 432-10 du Code pénal, applicable depuis le 1er mars 1994, le fait par un maire de percevoir, au-delà de celles auxquelles il sait avoir droit, des indemnités dont l'attribution est réglementée par l'autorité publique en contrepartie de services effectués dans la fonction ; Qu'il n'importe que les juges les aient qualifiés de salaires ou traitements, dès lors que les indemnités de fonction d'un maire sont perçues à titre de droits, au sens des textes précités ; (...).»

2. Droit interne pertinent

Code pénal, article 174, alinéa 1 (sur le délit de concussion, applicable jusqu'au 1er mars 1994) :

«Tous fonctionnaires ou officiers publics (...) qui auront reçu, exigé ou ordonné de percevoir pour droits, taxes, contributions ou deniers, ou pour salaires ou traitements, ce qu'ils savaient n'être pas dû ou excéder ce qui était

dû, seront punis, savoir : les fonctionnaires, officiers publics ou percepteurs, d'un emprisonnement de deux à dix ans, et leurs commis ou préposés d'un emprisonnement d'un à cinq ans ; une amende de 300 F à 40.000 F sera toujours prononcée.

Le condamné pourra être interdit pendant dix ans au plus, à partir de l'expiration de la peine, des droits énumérés en l'article 42 du présent code. (...)»

Nouveau Code pénal, article 432-10, alinéa 1 (sur le délit de concussion, applicable à compter du 1er mars 1994) :

«Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500.000 F d'amende.»

Travaux parlementaires (document N° 2244 de l'Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale portant réforme des dispositions du Code pénal, mis en distribution le 3 octobre 1991, pp. 143-144) :

«Article 432-9 (devenu 432-10 dans la version définitive), Délit de concussion : (...) l'article 432-9 a pour objet d'incriminer le délit de concussion en reprenant les dispositions de l'article 174 qu'il réécrit cependant pour en simplifier et en clarifier la lecture» ; (...) ; «quant aux faits incriminés, ils sont définis dans des termes proche de ceux actuellement employés : le premier alinéa vise le fait de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics une somme dont le coupable sait qu'elle n'est pas due ou qu'elle excède ce qui est dû ; (...)».

GRIEF

Le requérant se plaint de n'avoir été poursuivi que sur le fondement de «salaires ou traitements» mais d'avoir vu son pourvoi rejeté sur le fondement d'une autre notion, celle de «droits». Il estime que le nouveau Code pénal, en supprimant la qualification reprochée, a fait disparaître l'infraction poursuivie. En conséquence, il considère que le changement de qualification par la Cour de cassation aurait dû être porté à sa connaissance et soumis à un débat contradictoire. Il invoque l'article 6 par. 1 et 3 a) de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 3 mai 1995 et enregistrée le 4 août 1995.

Le 29 novembre 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement mis en cause, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur sa recevabilité et son bien fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 10 mai 1996, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu les 28 mai, 19 juin 1996 et 8 juillet 1997.

EN DROIT

Le requérant se plaint de n'avoir été poursuivi que sur le

fondement de «salaires ou traitements» mais d'avoir vu son pourvoi rejeté sur le fondement d'une autre notion, celle de «droits». Il estime que le nouveau Code pénal, en supprimant la qualification reprochée, a fait disparaître l'infraction poursuivie. En conséquence, il considère que le changement de qualification par la Cour de cassation aurait dû être porté à sa connaissance et soumis à un débat contradictoire. Il invoque l'article 6 par. 1 et 3 a) (art. 6-1, 6-3-a) de la Convention qui disposent notamment :

«1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.
(...).

3. Tout accusé a droit notamment à :

a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;
(...).»

Le gouvernement défendeur estime tout d'abord que la Cour de cassation n'a pas procédé à une requalification des faits mais qu'elle s'est contentée de préciser la solution juridiquement correcte, sans modifier les termes du procès. Il invoque sur ce point l'affaire Démoclès contre la France (N° 20982/92, déc. du 24.10.95, non publiée). Le Gouvernement relève que la Cour de cassation, après avoir confirmé la décision des juges du fond, a expliqué le rejet des moyens du requérant en relevant notamment que les faits reprochés rentraient bien dans les incriminations prévues aux ancien et nouveau textes. Il considère également que la Convention ne régleme pas l'étendue du contrôle établi par les cours suprêmes (N° 15312/89, Louis Gragnic c. France, déc. du 5.5.93).

Le Gouvernement estime ensuite qu'il faut tenir compte des spécificités de la procédure devant les juridictions suprêmes (Cour eur. D.H., arrêt Tripodi c. Italie du 22 février 1994, série A n° 281*B) et que le débat devant les juges du fond n'a pas été limité à la seule notion de «salaires et traitements». Il relève enfin que le requérant a lui-même étendu sa défense devant la Cour de cassation à l'ensemble des prévisions de l'article 174 alinéa 1er du Code pénal, et notamment à la notion de «droits».

Le requérant estime que les données du problème sont doubles. D'une part, le requérant devait bénéficier d'une information complète : cela fut le cas lors de la citation devant le tribunal correctionnel, la citation visant le fait d'avoir illicitement perçu pour «salaires et traitements» une somme de 121.509,89 FF. D'autre part, selon le requérant, l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal a fait naître une seconde donnée, liée à la disparition de la notion de «salaires et traitements». Il estime que la règle de l'application de la loi pénale la plus douce interdisait à la Cour de cassation d'assimiler la notion de «droits» à celle de «salaires et traitements». Il estime que cela constituait un élément nouveau, non soumis à débat contradictoire (il cite notamment l'affaire Chichlian et Ekidjian c/France, N° 10959/84, rapport Comm. 16.3.89, Cour eur. D.H., série A n° 162-B).

En tout état de cause, il estime que la Cour de cassation a fait une fausse interprétation de la notion de «droits», laquelle ne pourrait s'entendre que des «impôts, droits de place, de foire...».

La Commission rappelle tout d'abord que l'équité d'une procédure s'apprécie au regard de l'ensemble de celle-ci.

La Commission rappelle par ailleurs que, selon sa jurisprudence constante, l'article 6 par. 3 a) (art. 6-3-a) de la Convention reconnaît à l'accusé le droit d'être informé non seulement de la cause de l'accusation, c'est-à-dire des faits matériels qui sont mis à sa

charge et sur lesquels se fonde l'accusation, mais aussi de la nature de celle-ci, c'est-à-dire de la qualification juridique des faits matériels (voir N° 8490/79, déc. 12.3.81, D.R. 22, p. 143 ; N° 20982/92, déc. 24.10.95, non publiée).

La Commission a ainsi estimé «qu'en matière pénale une information précise et complète des charges pesant contre un accusé, et dont la qualification juridique que la juridiction pourrait retenir à son encontre, est une condition essentielle de l'équité de la procédure» (voir Chichlian et Ekidjian, N° 10959/84, rapport Comm. 16.3.89, Cour eur. D.H., série A n° 162-B, p. 52).

Elle rappelle enfin que l'article 6 par. 3 a) (art. 6-3-a) n'impose aucune forme particulière quant à la manière dont l'accusé doit être informé de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui (voir notamment N° 8361/78, déc. 17.12.81, D.R. 27, p. 48 et N° 15440/89, déc. 6.6.91, non publiée).

En l'espèce, la Commission relève que le requérant a été cité à comparaître devant le tribunal correctionnel de Strasbourg en raison de faits prévus et réprimés par l'article 174 alinéa 1 du Code pénal tel qu'applicable au moment des faits. La Commission note ensuite que le tribunal puis la cour d'appel ont examiné les différents éléments constitutifs du délit de concussion et qu'ils se sont notamment interrogés sur la nature de l'indemnité litigieuse.

La Commission relève en outre que le requérant, qui a contesté la réalité de l'infraction de concussion, notamment quant à l'applicabilité du texte aux indemnités litigieuses, a invoqué la disparition de la notion de «salaire et traitement» dans le nouveau Code pénal, ce qui a donné lieu à débat ainsi qu'à une décision spécialement motivée sur ce point par la cour d'appel de Colmar, nonobstant le constat de celle-ci relatif au fait que le nouveau texte n'était pas encore entré en vigueur.

La Commission constate que la Cour de cassation s'est contentée de préciser la solution juridique retenue, sans modifier ni les faits ni le texte sur le fondement duquel le requérant avait été condamné, en réponse au moyen du requérant tiré de la disparition de la notion de «salaire et traitement». En outre, la Commission note que les travaux parlementaires font simplement apparaître que la nouvelle disposition relative au délit de concussion reprend «les dispositions de l'article 174 qu'il réécrit cependant pour en simplifier et en clarifier la lecture» et que les faits incriminés «sont définis dans des termes proches de ceux (employés par l'article 174) : le premier alinéa vise le fait de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics une somme dont le coupable sait qu'elle n'est pas due ou qu'elle excède ce qui est dû...». Il ne ressort pas d'un tel constat que le législateur ait entendu limiter la nature des sommes indûment perçues. Plus spécialement, la Commission constate que le législateur, contrairement au requérant, ne fait pas rentrer la notion de «droits» dans une catégorie strictement limitée aux impôts et diverses taxes publiques, puisqu'il distingue lui-même la notion de «droits» des «impôts ou taxes publiques», ainsi qu'en attestent les travaux parlementaires et, surtout, le texte de l'article 432-10 du nouveau Code pénal.

La Commission estime dès lors que la Cour de cassation, qui a rappelé la solution juridiquement correcte mais n'a pas modifié les termes du procès dans la mesure où elle était liée par les faits établis contradictoirement par les juridictions du fond, n'a pas procédé à une requalification.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,
DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

G.H. THUNE
Présidente
de la Deuxième Chambre