

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 27413/95
présentée par Armand CAZES
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième
Chambre), siégeant en chambre du conseil le 22 octobre 1997 en présence
de

Mme G.H. THUNE, Présidente
MM. J.-C. GEUS
G. JÖRUNDSSON
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. SCHOEPFER, 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 18 mai 1995 par Armand CAZES contre
la France et enregistrée le 27 mai 1995 sous le N° de dossier
27413/95 ;

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

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur le
14 août 1996 et les observations en réponse présentées par le requérant
le 7 novembre 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, né en 1937, est sans
emploi et réside à Maurepas. Devant la Commission, il est représenté
par Maître Marcel Dorwling-Carter, avocat au barreau de Lille.

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

1. Circonstances particulières de l'espèce

Le 5 juillet 1989, la police fut avertie que deux hommes étaient
en train de manipuler des caissons métalliques (également appelés
« lingots ») dans une partie isolée d'une plage. Elle découvrit sur les
lieux des lingots, laissés ouverts, qui avaient été vidés à

l'exception, pour l'un d'eux, d'un sac contenant de la cocaïne. Une surveillance des lieux permit l'arrestation de trois hommes, dont deux péruviens. Des recherches permirent de découvrir d'autres caissons, contenant de la cocaïne.

L'enquête permit d'établir que les « lingots » étaient faits en « zamac », un alliage de zinc et d'aluminium dont le Pérou représente l'un des principaux producteurs. Deux importations avaient été réalisées en juin 1988 et en mai 1989, les formalités d'importation, de dédouanement et de stockage en France ayant été effectuées par la société ASSINT - E.U.R.L., dont le requérant était le gérant.

Le 9 juillet 1989, une information judiciaire fut ouverte sur réquisitoire du procureur de la République de Dunkerque, avec réquisition d'incarcération du requérant.

Le même jour, un juge d'instruction de Dunkerque ordonna la mise en détention du requérant et décerna un mandat de dépôt à son encontre.

Par ordonnance du 5 septembre 1989, le juge d'instruction rejeta une demande de mise en liberté. Son rejet fut confirmé par un arrêt de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Douai en date du 20 septembre 1989.

Par ordonnances des 6 novembre 1989, 7 mars et 5 juillet 1990, le juge d'instruction prolongea la détention provisoire du requérant.

Le 17 juillet 1990, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Douai rejeta une nouvelle demande de mise en liberté.

Par arrêt du 19 septembre 1990, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Douai décida, nonobstant l'avis contraire du procureur général, d'ordonner la mise en liberté du requérant sous contrôle judiciaire.

Le 31 août 1992, le juge d'instruction renvoya l'affaire devant le tribunal correctionnel, le requérant se voyant reprocher des faits d'acquisition, importation, trafic, transport, détention, offre ou cession, importation en contrebande, non autorisés, de stupéfiants.

Par jugement du 16 octobre 1992, le tribunal correctionnel de Dunkerque, après avoir requalifié les faits de la prévention, condamna le requérant à douze ans d'emprisonnement pour complicité par fourniture de moyens dans le but de favoriser l'acquisition, l'importation, le transport et la cession des produits stupéfiants et complicité par fourniture de moyens dans le but de favoriser l'importation en contrebande, détention dans le rayon d'action des douanes sans justification d'origine de marchandises prohibées à titre absolu, en l'espèce de la cocaïne. En outre, il condamna le requérant à payer une amende douanière de 16 037 000 francs.

Le tribunal correctionnel décerna enfin un mandat d'arrêt à l'encontre du requérant, qui fut immédiatement réincarcéré.

Le 19 octobre 1992, le requérant signa une déclaration d'appel de ce jugement au greffe de la maison d'arrêt.

Par arrêt du 5 mars 1993, la cour d'appel de Douai relaxa le requérant aux motifs qu'il résultait de nombreux éléments :

« que le doute demeure sur l'intention délictuelle, que les circonstances extrêmement troublantes du dossier n'ont pas emporté la conviction de la cour, que (le requérant) a eu comme interlocuteurs des trafiquants extrêmement chevronnés qui avaient tout intérêt à introduire cet élément étranger à leur réseau, que pour toutes ces raisons, le jugement du tribunal correctionnel de Dunkerque qui l'a déclaré

coupable du délit de complicité d'importation, de transport et de cession de produits stupéfiants doit être réformé, le doute profitant au prévenu (...). »

La cour d'appel releva que le requérant soutenait avoir voulu également interjeter appel des dispositions douanières, mais que sa déclaration d'appel figurant au dossier indiquait qu'il l'avait limitée aux dispositions pénales.

Le 19 août 1993, le requérant déposa une demande devant la commission nationale d'indemnisation en matière de détention provisoire, près la Cour de cassation, en application des articles 149 et suivants du Code de procédure pénale.

Dans ses conclusions du 16 mars 1994, le procureur général estima que la requête était recevable mais que ni l'incarcération initiale, ni la prolongation de la détention, ni la réincarcération après le premier jugement ne révélaient de dysfonctionnement susceptible de donner lieu à indemnisation.

Dans ses conclusions, l'agent judiciaire du Trésor indiqua notamment :

« le bénéfice d'une indemnité est ainsi réservé aux seuls détenus provisoires reconnus totalement innocents. Précisément, tel n'est pas le cas en l'espèce (...) (le requérant) ne peut se prévaloir d'une décision juridictionnelle d'où résulte son innocence » ; « (...) en conséquence, l'ensemble de ces éléments démontraient indubitablement la participation active et consciente (du requérant) au trafic de produits stupéfiants, justifiant la durée de sa détention, jusqu'au jugement correctionnel (...). »

Par décision du 25 novembre 1994, la commission nationale d'indemnisation déclara la demande irrecevable, aux motifs :

« (...) que sur son appel et sur celui du ministère public portant sur les seules dispositions pénales relatives à la législation sur les stupéfiants, la cour d'appel de Douai dont la saisine était ainsi limitée, a relaxé le prévenu ; attendu qu'en cet état, la requête (du requérant) sollicitant sur le fondement des articles 149 et suivants du Code de procédure pénale, une indemnisation en raison d'une détention préventive de 18 mois et 28 jours n'est pas recevable au regard desdits articles, lesquels exigent une décision définitive de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ; qu'en effet la condamnation pour délit douanier de contrebande, à une amende dont le caractère pénal prédomine sur l'aspect indemnitaire, repose nécessairement sur les mêmes faits d'importation, de transport, de détention, d'acquisition illicites de stupéfiants. »

2. Droit interne pertinent

Code de procédure pénale

Article 149 : « Sans préjudice de l'application des dispositions des articles 505 et suivants du Code de procédure civile, une indemnité peut être accordée à la personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement devenue définitive, lorsque cette décision lui a causé un préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité. »

Article 149-1 : « L'indemnité prévue à l'article précédent est allouée par décision d'une commission qui statue souverainement. La Commission est composée de trois magistrats du siège à la Cour de cassation ayant le grade de président de chambre ou de conseiller. Ces magistrats sont désignés annuellement, en même temps que trois suppléants, par le bureau de la Cour de cassation. Les fonctions du ministère public sont remplies par le parquet général près la Cour de cassation. »

Code des douanes

Article 343 : « 1. L'action pour l'application des peines est exercée par le ministère public.
2. L'action pour l'application des sanctions fiscales est exercée par l'administration des douanes ; le ministère public peut l'exercer accessoirement à l'action publique. »

Généralités sur l'action de l'administration des douanes

Les infractions douanières font l'objet d'une double action : action publique et action fiscale. L'action publique, en matière de délit douanier, ne peut être mise en mouvement que par le ministère public. L'action fiscale, de nature spéciale et que la jurisprudence distingue de l'action civile (Crim., arrêts des 4 juillet 1973 et 20 avril 1977, Bull. crim. respectivement n° 316 et 121), peut être mise en mouvement tant par le ministère public que par l'administration des douanes (art. 343 bis Code des douanes). L'action fiscale permet d'obtenir la condamnation aux peines d'amende et de confiscation, afin d'« obtenir ainsi la réparation, dans un intérêt public, du dommage causé par la fraude » (G. Stefani, G. Levasseur et B. Bouloc, procédure pénale, édition Dalloz, 16ème édition, 1996).

L'action fiscale permet aux administrations, à l'instar d'une victime, de transiger pendant ou après la procédure et de se désister. La transaction qui intervient avant le jugement définitif éteint l'action publique. En cas d'échec dans son action, l'administration doit régler les frais de procédure, contrairement au ministère public.

L'action publique et l'action dont dispose l'administration des douanes pour l'application des sanctions fiscales sont essentiellement distinctes, peuvent être exercées ensemble ou séparément et restent indépendantes même lorsqu'elles sont exercées simultanément (Crim., arrêt du 16 décembre 1991, Bull. crim. n° 478).

GRIEFS

1. Le requérant allègue un manque d'équité devant la commission nationale d'indemnisation. Il invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.
2. Le requérant se plaint également de la motivation retenue par la commission nationale d'indemnisation en matière de détention provisoire dans sa décision. Il invoque l'article 6 par. 2 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 18 mai 1995 et enregistrée le 27 mai 1995.

Le 12 avril 1996, 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 la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de l'équité et de l'atteinte à la présomption d'innocence devant la commission nationale d'indemnisation. Elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 14 août 1996, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 7 novembre 1996.

EN DROIT

1. Le requérant allègue un manque d'équité devant la commission nationale d'indemnisation. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui dispose notamment :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

Le gouvernement défendeur estime que ce grief n'est pas compatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention (Cour eur. D.H., arrêt *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* du 28 septembre 1995, série A n° 327 ; N° 23930/94, *Dobbertin c. France*, déc. du 15.5.96).

Le requérant considère au contraire que les jurisprudences citées par le Gouvernement ne sont pas transposables en l'espèce et que les dispositions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) sont applicables en l'espèce. Il maintient ses critiques quant à l'iniquité de la procédure.

La Commission rappelle que, pour que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne se contentant pas, pour entrer en jeu, d'un lien ténu ni de répercussions lointaines (Cour eur. D.H., arrêt *Zander c. Suède* du 25 novembre 1993, série A n° 279-B, p. 38, par. 22).

La Commission rappelle également que la Cour européenne a considéré qu'une revendication portant sur une demande d'indemnisation, après acquittement, pour les restrictions apportées à la liberté de deux requérants, ne portait pas sur un « droit » que l'on pouvait prétendre, de manière défendable, reconnu en droit néerlandais (Cour eur. D.H., arrêt *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* du 28 septembre 1995, série A n° 327, p. 20, par. 52). Au coeur du raisonnement de la Cour figure l'argument selon lequel le droit néerlandais ne prévoit pas un droit à indemnisation, mais la possibilité d'être indemnisé :

« (...) les articles 89 par. 1 et 591 a) par. 2 du Code de procédure pénale néerlandais disposent que le juge compétent "peut" allouer à l'ex-prévenu une indemnité (...) les articles 89 par. 1 et 591 a) par. 2 n'obligent pas le juge à déclarer que l'Etat est tenu de payer, même si les conditions prévues sont remplies. En outre, l'article 90 par. 1 subordonne l'octroi de l'indemnité au sentiment du juge qu'elle 'se justifie en équité'. Attribuer un tel pouvoir d'appréciation à un organe de l'Etat indique que le droit interne ne consacre pas un droit à proprement parler » (ibidem, pp. 19-20, par. 51).

Il appartient dès lors à la Commission d'examiner si le requérant avait un motif défendable d'exercer un droit reconnu par le droit français.

En premier lieu, la Commission relève que ne figure pas, dans la Convention, de droit général de nature civile à indemnisation des dommages prétendument causés par la détention provisoire pour une personne mise en examen et bénéficiant ultérieurement d'une décision de relaxe.

En outre, la Commission relève que l'article 149 du Code de procédure pénale prévoit qu'une indemnité « peut » être accordée à la personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une relaxe. L'emploi de ce terme dans le libellé de la disposition légale doit être interprété comme une volonté du législateur de ne pas imposer d'obligation de remboursement à la charge des autorités nationales, même si les conditions prévues sont remplies (voir notamment N° 23930/94, Dobbertin c. France précité et N° 29114/95, Kehaili c. France, déc. du 15.5.96).

Enfin, la Commission note que l'article 149 du Code de procédure pénale subordonne l'indemnité à la condition que la détention ait causé « un préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité », ce qui laisse présumer un large pouvoir d'appréciation attribué à la commission d'indemnisation, de sorte que cette indemnisation constitue une éventualité et non un droit.

A la lecture des dispositions du droit interne et à la lumière de la jurisprudence de la Cour précitée, la Commission est d'avis que la possibilité de l'indemnisation prévue par lesdites dispositions ne constitue pas un « droit » que l'on peut prétendre, de manière défendable, reconnu en droit français.

Dès lors, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention n'est pas applicable à la procédure devant la commission d'indemnisation.

Le grief doit dès lors être rejeté comme étant incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention, conformément à son article 27 par. 2 (art. 27-2).

2. Le requérant se plaint également de la motivation retenue par la commission nationale d'indemnisation en matière de détention provisoire dans sa décision ainsi que des termes employés par l'Agent judiciaire du Trésor dans ses conclusions. Il invoque l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention, lequel prévoit :

« Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

Le gouvernement défendeur considère que le grief du requérant est dépourvu de fondement. Il relève que l'appel du requérant ne portait que sur les dispositions pénales et que le requérant restait condamné sur le fondement des dispositions douanières.

Le Gouvernement estime que la commission nationale d'indemnisation a fait une juste application du droit en relevant que le requérant restait condamné sur le fondement des infractions douanières. Il constate que le requérant n'a pas formé de pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Douai et qu'il s'est acquitté de l'amende douanière dans le cadre d'une transaction avec l'administration des douanes.

Le Gouvernement considère donc que, par la décision de relaxe, le requérant n'a bénéficié de la présomption d'innocence qu'au seul plan pénal et que la commission d'indemnisation n'a donc pas porté atteinte aux dispositions de l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention.

Le requérant confirme les termes de sa requête, rappelant notamment qu'il n'est resté redevable de dommages-intérêts qu'au strict

plan fiscal (qui constitue une dette civile), la relaxe établissant en droit français qu'il a été déclaré non coupable de toutes les infractions pénales reprochées. Il relève qu'une transaction n'est concevable et applicable que pour les seules dettes civiles.

Le requérant note en outre que la distinction entre délit pénal et délit douanier est totalement artificielle, puisqu'ils reposent sur les mêmes faits. Sur ce point, il relève que la commission nationale d'indemnisation anéantit complètement la base même de sa décision d'irrecevabilité lorsqu'elle énonce que ces délits reposent « nécessairement sur les mêmes faits ».

Le requérant estime que la commission nationale d'indemnisation ne pouvait méconnaître que la relaxe portait sur l'ensemble des faits et qu'elle était définitive. Concernant l'Agent judiciaire du Trésor, le requérant constate qu'il déclare que sa « participation active et consciente » au trafic de stupéfiants est démontrée, alors précisément que les juges du fond ont établi le contraire.

Ayant examiné les arguments des parties, la Commission estime que cette partie de la requête soulève des questions de fait et de droit qui ne sauraient être résolues à ce stade de l'examen de l'affaire, mais nécessitent un examen au fond. Elle ne saurait dès lors être déclarée manifestement mal fondée, en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. En outre, elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant concernant l'atteinte à la présomption d'innocence ;

DECLARE LE RESTANT DE LA REQUETE IRRECEVABLE.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

G.H. THUNE
Présidente
de la Deuxième Chambre