



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

des requêtes

n° 49699/99

présentée par Jacques SIFFRE

n° 49700/99

présentée par Claude ECOFFET

n° 49701/99

présentée par François BERNARDINI

contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 21 juin 2005 en une chambre composée de :

MM. I. CABRAL BARRETO, *président*,
J.-P. COSTA,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
M. UGREKHELIDZE,

M^{mes} A. MULARONI,
E. FURA-SANDSTRÖM, *juges*,

M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu les requêtes susmentionnées introduites le 9 décembre 1998,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, Messieurs Jacques Siffre, Claude Ecoffet et François Bernardini, sont des ressortissants français, nés respectivement, pour les deux premiers en 1937 et pour le troisième en 1953. Ils résident respectivement à Aureille, Istres et Miramas dans le département des Bouches-du-Rhône (région Provence-Alpes-Côte d'Azur). Ils sont représentés devant la Cour par M^e Christophe Moustacakis, avocat à Aix-en-Provence. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. Ronny Abraham, auquel a succédé dans ses fonctions, M^{me} Edwige Belliard, Directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Les requérants résidaient à Istres au moment des faits. Ils étaient conseillers municipaux de la ville d'Istres, le premier en était maire, le troisième était l'adjoint chargé des finances. Ce dernier était également conseiller général des Bouches-du-Rhône et député européen.

Plusieurs élus municipaux dont les trois requérants furent mis en cause dans le cadre d'une gestion de fait d'une association créée le 13 juin 1986 par le conseil municipal d'Istres et dénommée « Istres-Promo », pour une période courant de sa création jusqu'à la date de cessation des opérations.

Selon ses statuts, l'association « Istres-Promo » avait pour mission de « dynamiser le site économique de la ville et mettre en avant l'attractivité des services, qu'ils soient publics, culturels, sportifs, etc. ou privés ; de participer à toutes manifestations ou actions permettant de faire connaître la ville en France ou à l'étranger ». En étaient membres de droit le maire et cinq autres élus locaux.

Une telle procédure de gestion de fait avait pour objet de contrôler la régularité des opérations en recettes et en dépenses effectuées par les requérants dans le cadre de l'association, en ce que ces opérations révéleraient leur immixtion dans le maniement de deniers publics sans avoir qualité pour ce faire.

1. La procédure relative à la gestion de fait de l'association Istres-Promo

a) La procédure en premier ressort devant la CRC

Par jugement du 2 mars 1995, la chambre régionale des comptes (ci-après la CRC) de Provence-Alpes-Côte d'Azur, statuant provisoirement,

déclara les requérants conjointement et solidairement comptables de fait de la commune d'Istres à hauteur de 9 430 000 francs (FRF), soit environ 1 437 594 euros (EUR), de subventions versées par la commune d'Istres au bénéfice de l'association Istres-Promo depuis sa création, et enjoignit aux intéressés de reverser dans les caisses du comptable public les sommes qu'ils pourraient encore indûment détenir et d'apporter la preuve de la cessation des opérations constitutives de gestion de fait. Elle émit une réserve générale « à l'égard de (...) toutes opérations irrégulières dont l'existence viendrait à être découverte ».

Par ailleurs, la CRC sursit à statuer sur l'amende prévue par les articles L. 131-11 et L. 231-11 du code des juridictions financières pour l'immixtion dans les fonctions de comptable public.

Par jugement du 20 avril 1995, la CRC se prononça définitivement sur l'existence d'une gestion de fait de l'association Istres-Promo selon les considérations suivantes :

« Attendu qu'après l'assemblée générale constitutive, l'assemblée générale de l'association ne s'est réunie qu'en octobre 1993, alors que l'article 6 des statuts prévoit que l'assemblée générale se réunit sur convocation du président ou de son représentant en session normale une fois par an (...); que l'association a fonctionné sans qu'aucun des trois autres organes statutaires (conseil d'administration, comité directeur, bureau) n'aient été effectivement réunis, de sorte que les décisions engageant l'association n'ont pu être prises qu'en dehors d'elle (...);

Attendu que la direction de cette structure sans réelle vie associative a été assurée par des élus de la commune d'Istres et des agents relevant de leur autorité ;

Attendu que l'association n'a perçu aucune cotisation de ses membres, que ses activités visant à la promotion de la commune ont été exclusivement financées au moyen de subventions de la commune ;

Attendu qu'il en résulte que le contrat d'association n'a, dans ces conditions, recouvert aucune réalité, que la personne morale « Istres-Promo » s'est bornée à réaliser les missions déterminées par le maire et son adjoint aux finances et certains de leurs collaborateurs (...);

Attendu qu'il y a lieu en conséquence de considérer que les fonds versés par la ville à l'association, sous l'appellation fallacieuse de subventions, n'ont pas perdu le caractère de deniers publics dès lors qu'ils sont restés à la disposition de la commune, méconnaissant ainsi le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable et ont en conséquence été irrégulièrement extraits de la caisse publique (...)

S'agissant des personnes impliquées dans la gestion de fait, la CRC mit en cause les requérants dans les termes suivants :

« Attendu que M. Siffre, maire de la commune, a été à l'origine des opérations irrégulières (...); qu'en effet, en qualité de maire il a été l'ordonnateur des subventions fallacieuses pour lesquelles il n'a jamais jugé nécessaire de demander de compte-rendu de leur emploi ni *a fortiori* d'informer le conseil municipal de l'activité de l'association alors que ces subventions ont souvent dépassé un million de francs par an ; que la circonstance alléguée par M. Siffre selon laquelle il ne mandatait pas lui-même les

subventions ne saurait dégager sa propre responsabilité puisque le signataire desdits mandats agissait sur la base d'une délégation du maire et qu'en application de l'article L. 122-11 du code des communes les délégations consenties par un maire s'exercent « sous sa surveillance et sa responsabilité » ; qu'il ne pouvait ignorer être membre de droit de l'association puisqu'il avait lui-même fait approuver les statuts de l'association par le conseil municipal et aurait donc pu s'étonner de ne pas être convoqué au moins une fois par an pour l'assemblée générale ; qu'il ne pouvait en outre ignorer l'activité de l'association Istres-Promo puisqu'il a signé le 14 janvier 1988, en tant que Président de l'association Istres-Communication, une convention avec le Président d'Istres-Promo sur la base de laquelle Istres-Communication a adressé entre 1988 et 1993 des factures à Istres-Promo pour un montant total dépassant 3 millions de francs ; (...) qu'en conséquence M. Siffre doit compter sur les opérations irrégulières qu'il a couvertes de son autorité ;

Attendu que doivent également rendre compte de ces opérations :

* M. Bernardini, adjoint au maire d'Istres chargé des finances, président de l'association de sa création au 4 octobre 1993, habilité aux côtés de [deux autres personnes] à signer les chèques pour l'emploi des fonds extraits de la caisse municipale ainsi que les pièces comptables de l'association jusqu'au 4 octobre 1993 ; que la responsabilité de M. Bernardini doit être étendue à l'ensemble de la période de gestion de fait puisqu'il est resté vice-président de l'association jusqu'au 8 décembre 1993 et demeure membre de l'association puisqu'il n'a pas démissionné de celle-ci mais seulement du poste de président (...)

* M. Ecoffet, conseiller municipal d'Istres, président de l'association du 4 octobre au 8 décembre 1993 et, à ce titre, seul habilité à signer les chèques (...), sa responsabilité étant limitée à la période du 4 octobre au 8 décembre 1993 (...)

En conséquence, la CRC les déclara définitivement comptables de fait de la commune d'Istres à hauteur de 9 430 000 FRF de subventions versées par la commune au bénéfice de l'association Istres-Promo, et, dans ses dispositions provisoires, leur enjoignit de produire un compte unique de la gestion de fait faisant apparaître le relevé des paiements effectués, dans un délai de deux mois à compter de la signification du jugement, le compte devant être accompagné d'une délibération du conseil municipal d'Istres statuant sur l'utilité publique des dépenses inscrites au compte précité.

Les requérants interjetèrent appel du jugement du 20 avril 1995 devant la Cour des comptes.

b) La procédure en appel devant la Cour des comptes

Par arrêt du 4 mai 1995, la Cour des comptes ordonna le sursis à exécution du jugement au motif que « l'exécution du jugement dont est appel causerait [aux requérants] un préjudice qui ne pourrait être réparé en cas de succès de leur appel ».

Par arrêt du 15 décembre 1995, la Cour des comptes, statuant définitivement, confirma la déclaration de gestion de fait des deniers de la commune d'Istres prononcée à l'égard des requérants. Statuant provisoirement, elle déclara l'association Istres-Promo comptable de fait des

deniers de la commune d'Istres à raison de la réception des subventions à elle versées par ladite commune et ordonna le sursis à exécution du jugement du 20 avril 1995 jusqu'à réponse de l'association.

Par arrêt du 4 juillet 1996, elle écarta définitivement la responsabilité de l'association et révoqua en conséquence le sursis à exécution du jugement. Les avis de réception de cet arrêt datent du 7 août 1996 pour le premier requérant et du 3 août 1996 pour les deuxième et troisième requérants.

c) Continuation de la procédure devant la CRC

Le 17 septembre 1996, les comptables de fait déposèrent à la CRC un compte unique de gestion de fait accompagné d'une délibération du conseil municipal en date du 27 février 1996 statuant sur l'utilité communale des dépenses inscrites au compte de la gestion de fait.

Par jugement du 12 novembre 1996, la CRC, statuant définitivement, rejeta le compte produit comme ne satisfaisant pas aux prescriptions de l'injonction du jugement du 20 avril 1995 ; statuant provisoirement, elle enjoignit aux comptables de fait de produire dans un délai de deux mois suivant la notification du présent jugement un nouveau compte, conforme à l'injonction du jugement du 20 avril 1995 et appuyé d'une « nouvelle délibération statuant sur l'utilité communale des dépenses inscrites au compte ainsi constitué ».

Les requérants produisirent un nouveau compte le 20 janvier 1997, accompagné d'une nouvelle délibération du conseil municipal en date du 13 janvier 1997, que le préfet déféra au tribunal administratif de Marseille (voir *infra*).

Statuant provisoirement le 11 mars 1997, la CRC fixa la ligne de compte tant en dépenses qu'en recettes à 9 430 000 FRF et accepta le nouveau compte produit mais prononça trente-quatre injonctions ayant pour but de reverser certaines sommes dans les caisses de la commune d'Istres ou, à défaut, d'en apporter toute autre justification. Relevant « le rôle prépondérant joué par [le troisième requérant] dans la prise de décision et le bénéfice personnel qu'il tirait de ces décisions notamment lorsqu'il accordait de sa propre autorité une aide à telle ou telle personne » et que l'existence de la gestion de fait ne s'expliquait pas par une méconnaissance des règles de la comptabilité publique mais par une volonté délibérée de recourir à une formule assurant un lien direct entre le donateur et le bénéficiaire, la CRC estima que sa responsabilité était prépondérante et le condamna à une amende de 300 000 FRF, soit 45 734,71 EUR. S'agissant du premier requérant, la CRC estima qu'il ne pouvait ignorer ce qui se passait dans cette association et avait fait part d'une grande désinvolture, en tant qu'ordonnateur, en laissant le troisième requérant disposer à sa guise des subventions versées à Istres-Promo, sans exercer le minimum de contrôle qu'on est en droit d'exiger lorsqu'il s'agit de l'utilisation de fonds publics, et

lui appliqua la même amende. Quant au deuxième requérant, estimant qu'il avait joué un rôle assez proche des deux premiers sans toutefois avoir exercé de véritable responsabilité décisionnelle et s'était contenté d'appliquer les décisions prises par le troisième requérant, elle le condamna à une amende de 10 000 FRF, soit 1 524,49 EUR.

Les requérants répondirent le 25 mars 1997.

Par jugement du 6 mai 1997, la CRC, statuant définitivement, fixa la ligne de compte à titre définitif à 9 340 000 FRF, leva totalement vingt-cinq injonctions, en leva partiellement une et déclara le premier et le troisième requérants solidairement débiteurs de la commune d'Istres à hauteur de 522 378,09 FRF, soit 79 636,03 EUR, et solidairement avec une autre personne pour la somme de 424 764,34 FRF, soit 64 754,91 EUR. Le premier requérant fut également déclaré solidairement avec une autre personne débiteur de la somme de 10 000 FRF. Statuant provisoirement, la CRC maintint la réserve générale en attendant la décision du juge administratif sur la légalité de la délibération du conseil municipal du 13 janvier 1997 reconnaissant l'utilité publique des dépenses payées par l'association Istres-Promo.

Par jugement du 9 mai 1997, la CRC condamna définitivement les comptables de fait au versement dans les caisses de la commune d'Istres d'une amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public d'un montant de 150 000 FRF, soit 22 867,35 EUR, pour chacun des premier et troisième requérants et de 5 000 FRF, soit 762,25 EUR, à l'encontre du deuxième requérant.

Le 1^{er} août 1997, les requérants interjetèrent appel des jugements des 6 et 9 mai 1997.

d) La procédure en appel devant la Cour des comptes

Le 2 octobre 1997, la Cour des comptes prononça le sursis à exécution des jugements des 6 et 9 mai 1997.

Par lettres du 8 janvier 1998, le président de la Cour des comptes informa les requérants de la suspension de l'instance d'appel en raison de la procédure en cours devant la juridiction administrative.

A l'issue de cette dernière, la Cour des comptes rendit deux arrêts le 24 février 2000. Dans un premier arrêt, elle infirma partiellement le jugement du 6 mai 1997 : elle infirma certains débits faisant suite à certaines injonctions pour un montant total de 75 508,72 FRF, soit 11 511,23 EUR. Elle annula en partie le jugement en ce qu'il avait constitué le premier et le troisième requérants solidairement débiteurs de la somme de 28 048,90 FRF, soit 4 276,03 EUR, et renvoya pour y être jugé sur ce point à la CRC. Elle confirma le jugement quant au surplus des dispositions définitives, mention étant faite que les mis en cause avaient effectué au bénéfice de la commune, un reversement de 2 202 127,40 FRF, soit 335 712,16 EUR. Elle révoqua le sursis à exécution.

Dans un second arrêt, elle confirma les amendes et révoqua le sursis à exécution.

e) Retour de la procédure devant la CRC

Par jugement provisoire du 15 juin 2000, après avoir rappelé que « le juge des comptes est lié par la décision prise par l'autorité budgétaire compétente sous le contrôle du juge de la légalité » et relevé que les comptables de fait s'étaient acquittés du versement des amendes en avril 2000 et avaient reversé certaines sommes, la CRC enjoignit aux premier et troisième requérant de verser 28 048,81 FRF (soit 4 076,01 EUR) et ordonna de nouvelles injonctions à exécuter dans le délai d'un mois : le premier et le troisième requérants devaient verser, seuls ou avec un autre gestionnaire de fait, plusieurs sommes pour un montant total de 1 767 040,59 FRF, soit 269 383,6 EUR, et les trois requérants devaient solidairement verser 18 901,82 FRF, soit 2 881,56 EUR.

Par jugement définitif du 20 juillet 2000, la CRC constata les versements effectués et leva les injonctions. Elle leva la réserve générale prononcée par le jugement du 6 mai 1997 et déclara les requérants quittes et libérés de leur gestion des deniers de la ville d'Istres dans le cadre de l'association Istres-Promo.

2. Les arrêtés portant démission d'office des requérants et la procédure subséquente

Entre-temps, dans une lettre du 13 mai 1997, le président de la CRC s'adressa ainsi au préfet des Bouches-du-Rhône :

« Comme suite à votre lettre du 7 mai 1997, je vous confirme que MM. Siffre, Bernardini et Ecoffet n'ont pas obtenu le quitus de leur gestion comptable dans l'affaire de l'association Istres-Promotion.

Le délai prévu par les articles L 236, L 205 et L 341 du Code électoral s'achevait le 4 avril 1997. Par jugement du 6 mai et 9 mai 1997 MM. Siffre, Bernardini et Ecoffet se sont vu mettre à charge plusieurs débits, et se sont vu infliger des amendes de 150 000 F pour les deux premiers élus et 5 000 F pour le troisième. En outre, une réserve générale a été formulée sur leur gestion à la suite de votre déféré au juge administratif de la délibération portant déclaration d'utilité communale des dépenses du compte de la gestion de fait précitée.

Cette réserve générale interdit, tant qu'elle n'aura pas été levée, la délivrance du quitus aux comptables de fait. »

Le 7 juillet 1997, le préfet prit trois arrêtés déclarant chacun des requérants démissionnaires d'office de son mandat de conseiller municipal de la commune d'Istres. En outre, le troisième requérant perdit ses fonctions de conseiller général. Le 11 juillet 1997, les requérants sollicitèrent devant le tribunal administratif de Marseille l'annulation de la lettre du président de la CRC du 13 mai 1997 et des arrêtés préfectoraux.

Par jugement du 15 septembre 1997, le tribunal rejeta les requêtes. S'agissant des conclusions dirigées contre la lettre du président de la CRC, il jugea que « cette lettre, qui constitue une simple mesure d'information, ne présente pas le caractère d'une décision susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; que les conclusions tendant à son annulation sont, par suite, irrecevables ».

Le 3 novembre 1997, les requérants firent appel devant le Conseil d'Etat.

Par arrêt du 19 juin 1998, ce dernier annula le jugement au motif que le tribunal ne s'était pas prononcé dans les deux mois de sa saisine. Il évoqua ensuite l'affaire et rejeta les réclamations des requérants dirigées contre les arrêtés par lesquels le préfet les avait déclarés démissionnaires de leurs fonctions de conseillers municipaux. Il considéra notamment que :

« Le délai [de production des comptes] qui commençait à courir le 3 août 1996, date de notification de l'arrêt précité du 4 juillet 1996 de la Cour des comptes, est parvenu à son terme le 3 octobre 1996, tandis que le délai de six mois prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 236 du code électoral a expiré le 3 avril 1997 ; qu'ainsi, à compter de cette date, alors même que, par un jugement du 12 novembre 1996, la chambre régionale des comptes avait rejeté les premiers comptes de gestion présentés par [les requérants] et leur avait enjoint d'en présenter de nouveaux dans un délai de deux mois, il appartenait au préfet des Bouches-du-Rhône de déclarer les requérants démissionnaires d'office en application des prescriptions de l'article L. 236 du code électoral ; que la circonstance, à la supposer établie, que les dispositions provisoires du jugement du 20 avril 1995 de la chambre régionale des comptes n'auraient pas été notifiées au préfet est sans incidence sur la légalité des arrêtés attaqués ».

3. La procédure en annulation pour excès de pouvoir de la délibération du conseil municipal d'Istres du 13 janvier 1997

Le 24 avril 1997, le préfet des Bouches-du-Rhône déféra au tribunal administratif de Marseille la délibération du 13 janvier 1997 par laquelle le conseil municipal d'Istres avait approuvé le rétablissement des formes administratives, budgétaires et comptables des dépenses effectuées de 1986 à 1995 par l'association Istres-Promo et avait reconnu l'intérêt communal des dépenses engagées par ladite association. Trois conseillers municipaux en demandèrent également l'annulation.

Par jugement du 10 décembre 1997, considérant que certaines dépenses effectuées par l'association n'avaient pas d'intérêt public communal, le tribunal annula en partie la délibération.

Le 13 février 1998, la commune d'Istres releva appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Marseille. La juridiction désigna un rapporteur le 9 mars 1998. Le 28 septembre 1998, elle mis en demeure le ministre de l'Intérieur de produire ses observations. Le préfet produisit un mémoire en réplique le 16 octobre 1998. A la même date, les trois conseillers municipaux déposèrent un mémoire en défense et appel incident.

La commune d'Istres déposa le 11 janvier 1999 un mémoire en réponse aux conclusions des trois conseillers municipaux. Elle déposa ensuite un mémoire en réplique aux observations du préfet.

Entre-temps, par courrier du 17 septembre 1998, l'avocate de la commune d'Istres sollicite auprès du greffe de la cour administrative l'audiencement rapide de l'affaire au motif que :

« L'examen de cette requête en appel présente un caractère particulier eu égard à la nécessité, pour la chambre régionale des comptes PACA pour statuer sur le compte de gestion de fait relative à la gestion de l'association Istres-Promo, d'avoir connaissance de la délibération de la commune d'Istres relative auxdites dépenses.

Cette délibération ayant fait l'objet d'une annulation par le tribunal administratif soumise aujourd'hui à votre juridiction, la procédure devant la chambre régionale des comptes se trouve donc de fait interrompue ».

Par lettres des 17 février et 26 mars 1999, l'avocate réitéra auprès du greffe sa demande d'audiencement rapide de l'affaire et les motifs la sous-tendant.

Par arrêt du 7 décembre 1999, la cour administrative d'appel annula la délibération du conseil municipal en ce que de nombreuses lignes de dépense n'avaient pas d'intérêt communal, pour un montant de 3 266 143,90 FRF, soit 497 920,43 EUR.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Les textes

a) Les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes

Les CRC sont des juridictions administratives spécialisées (dans le cadre de leurs compétences juridictionnelles). Elles ont notamment pour compétence de juger, en premier ressort, les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elles ont déclarées comptables de fait (articles L. 211-1 et suivants du code des juridictions financières). Il s'agit d'un contrôle juridictionnel de la régularité des opérations effectuées par lesdits comptables, tant en recettes qu'en dépenses. Les CRC rendent leurs jugements après une procédure contradictoire. Les jugements définitifs donnent décharge au comptable ou le mettent en débet, c'est-à-dire, lui imposent de reverser une somme à la collectivité (article L. 231-7 du même code) et de supporter ainsi personnellement les conséquences pécuniaires d'une irrégularité dans la gestion.

Les CRC et la Cour des comptes sont également habilitées à condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public (articles L. 131-11 et L. 231-11 du même

code). Les jugements ou arrêts prononçant une condamnation définitive à l'amende sont délibérés après l'audition, à leur demande, des personnes concernées (L. 231-12 et L. 131-13). Cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne peut dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées (L. 131-11 alinéa 2). Elle est attribuée à la collectivité ou à l'établissement intéressé (L. 131-12).

La Cour des comptes et les CRC sont dotées d'un ministère public (L. 112-2 et L. 212-10).

La CRC statue à titre provisoire ou définitif (article L. 231-2). La procédure s'y déroule schématiquement de la façon suivante :

- Production des comptes par le comptable public ;
- Instruction contradictoire ;
- Rapport par le magistrat instructeur ;
- Délibéré ;
- Jugement provisoire : injonctions ;
- Réponse du comptable ;
- Délibéré ;
- Jugement définitif : décharge ou éventuellement débet.

Le comptable concerné, la collectivité locale ou l'établissement public, le commissaire du Gouvernement près la CRC, et le procureur général près la Cour des comptes, peuvent faire appel devant la Cour des comptes de tout jugement prononcé à titre définitif par la CRC (articles L. 111-1 et L. 243-1 du même code). Les arrêts rendus en appel peuvent donner lieu à un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

b) Le code électoral

i. Dans sa rédaction applicable à l'époque des faits :

Article L. 231

« (...) Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : (...)

6° Les comptables des deniers communaux (...) »

Ancien article L. 236

« Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L. 230, L. 231 et L. 232 est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'Etat (...).

Toutefois, la procédure prévue à l'alinéa précédent n'est mise en œuvre à l'égard d'un conseiller municipal déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement que si quitus ne lui a pas été délivré de sa gestion dans les six mois de l'expiration du délai de production des comptes impartis par ledit jugement ».

ii. *Dans sa rédaction applicable à la suite de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes :*

Article L. 231

« (...) Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : (...)

6° Les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire (...) »

Article L. 236

« Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L. 230, L. 231 et L. 232 est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'Etat (...). Lorsqu'un conseiller municipal est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive prononcée à son encontre et entraînant de ce fait la perte de ses droits civiques et électoraux, le recours éventuel contre l'acte de notification du préfet n'est pas suspensif. »

c) Le code général des collectivités territoriales

Nouvel article L. 2342-3 issu de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 (précitée)

« Le maire déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement est suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion (...) »

2. La jurisprudence

En 1996, M^{me} H. Gisserot, procureur général près la Cour des comptes, dans ses conclusions concernant l'avis des Chambres Réunies de la Cour des comptes du 7 octobre 1996 reconnaissait que « la durée de certaines procédures devant le juge des comptes, notamment en matière de gestion de fait et de charges tardives à la faveur d'une succession d'arrêts ou de jugements provisoires pourrait être critiquée au nom du droit à un procès équitable » (*Recueil de la Cour des comptes* 1996, p. 129).

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, lorsqu'elles sont saisies d'agissements pouvant donner lieu aux amendes pour gestion de fait mentionnées au XI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 et dont les

termes sont aujourd'hui repris notamment aux articles L. 131-11 et L. 231-11 du code des juridictions financières, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes doivent être regardées comme décidant du bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention (CE, 16 novembre 1998, *SARL Deltana et M. Perrin*, Rec. p. 415). De même, précédant l'arrêt *Guisset c. France* (n° 33933/96, CEDH 2000-IX), le Conseil d'Etat a jugé que les poursuites engagées contre un ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière constituent une accusation en matière pénale (CE, 30 octobre 1998, *Lorenzi*, Rec. p. 374).

Mettant fin à sa jurisprudence selon laquelle l'article 6 de la Convention n'était pas applicable à la procédure devant la Cour des comptes lorsqu'elle juge les comptes des comptables publics, ces jugements ne relevant pas de la « matière pénale » au sens de cet article (CE, 19 juin 1991, *Ville d'Annecy c. Dussolier*, Rec. p. 242 ; CE, 3 avril 1998, *M^{me} Barthélémy*, Rec. p. 130), le Conseil d'Etat décide désormais que l'article 6 § 1 de la Convention est également applicable, sous son volet civil, à l'ensemble de la procédure par laquelle le juge des comptes prononce la gestion de fait, fixe la ligne de compte de celle-ci et met le comptable en débet (CE, 30 décembre 2003, *Gazette du Palais*, 27-31 août 2004, p. 23 ; à ce sujet, cf. l'arrêt *Richard-Dubarry c. France*, n° 53929/00, §§ 54 et 70 *in fine*, 1^{er} juin 2004).

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 (CE, 14 décembre 2001, *Société Réflexions, Médiations, Ripostes*).

3. La doctrine

Dans un article intitulé « Les chambres régionales des comptes en procès », publié antérieurement à la réforme instituée par la loi du 21 décembre 2001 susmentionnée, un auteur s'exprimait ainsi (Ph. Saint Marc, *Gazette du Palais*, 2-3 juillet 1999, p. 10) :

« Instituée pour redresser un maniement irrégulier de deniers publics par un élu ou un fonctionnaire - contrairement au principe fondamental de séparation des ordonnateurs et des comptables - en le déclarant comptable de fait, cette procédure aboutit à le frapper d'une sanction politique qui peut avoir pour lui des effets dramatiques.

Assimilé à un comptable « patent » (c'est-à-dire officiel), le comptable de fait est frappé, comme lui, d'une « peine de mort » électorale à l'égard de la collectivité concernée : inéligibilité aux élections de celle-ci (C. élect. art. L. 195, L. 231 et L. 340) et démission d'office de son mandat électoral s'il en détient un dans cette collectivité (C. élect. art. L. 205, L. 236 et L. 341) (...)

Cette « sanction électorale » de la gestion de fait est particulièrement aberrante.

D'abord parce que la gestion de fait, irrégularité financière, ne devrait, en tant que telle, être sanctionnée que par des mesures financières : obligation pour le comptable de fait d'établir et de soumettre un compte de gestion au juge financier puis éventuellement prononcé d'une amende.

Elle ne devrait pas entraîner ces sanctions politiques que sont l'inéligibilité et la démission d'office, sauf si l'intéressé a été par ailleurs frappé d'une condamnation pénale.

De plus, il est anormal que ces sanctions politiques si lourdes soient la conséquence automatique de toute condamnation définitive à une gestion de fait, quelle que soit la gravité de l'erreur commise (...).

En se prononçant sur une infraction à une règle de la comptabilité publique, le Juge financier prend une décision qui en fait un « justicier politique » (...) »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 de la Convention, les requérants dénoncent en substance la durée de la procédure devant les juridictions financières : ils se plaignent de ce que la procédure en cause, et donc la délivrance d'un éventuel quitus (qui conditionnait leur éligibilité), s'est trouvée suspendue dans l'attente d'une décision définitive des juridictions administratives sur la validité de la délibération du conseil municipal d'Istres du 13 janvier 1997.

Dans leurs observations en réponse à celles du Gouvernement, les requérants rappellent que leur grief est relatif à la durée nécessaire à la CRC pour statuer sur le débet mis à leur charge alors qu'un délai de six mois leur était imparti par les dispositions des articles L. 236, L. 205 et L. 341 du code électoral pour leur permettre de sauvegarder l'intégralité de leurs droits électoraux et le maintien de leurs mandats électoraux.

2. Invoquant l'article 13 de la Convention, ils se plaignent de ce que, par lettre du 13 mai 1997, le président de la CRC a averti le préfet des Bouches-du-Rhône de ce qu'ils n'avaient pas obtenu quitus, mettant ainsi en mouvement la procédure de démission d'office de leurs mandats électoraux.

Dans leurs observations en réponse précitées, ils précisent que « le grief articulé par [eux] ne concern[ait] pas évidemment cette lettre mais le fait pour le président de la CRC de ne pas avoir fait statuer sa collégialité dans les délais alors qu'il en connaissait les conséquences pour [eux] ».

3. Par ailleurs, ils se plaignent qu'en raison des violations des articles 6 et 13 de la Convention susmentionnées, ils ont été privés de leur droit de se présenter aux élections municipales (article 3 du Protocole n° 1 à la Convention en substance). Ils sollicitent la modification de l'article L. 236 alinéa 2 du code électoral en ce sens que le délai de six mois pour obtenir quitus ne devrait commencer à courir qu'à compter du

jugement définitif fixant le débet mis à la charge du comptable de fait. En outre, ils soulignent que dans le jugement de la CRC du 6 mai 1997, aucun débet n'a finalement été mis à la charge du deuxième requérant.

EN DROIT

1. Les requérants allèguent en substance que la durée de la procédure devant les juridictions financières a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu à l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, 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. »

a) Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention

Le Gouvernement rappelle à titre liminaire le principe du droit français de la comptabilité publique qui est la séparation des ordonnateurs et des comptables : l'ordonnateur a l'initiative des recettes et des dépenses, le comptable est préposé aux recouvrements et aux paiements. Organiquement distincts des ordonnateurs, les comptables sont tenus de produire annuellement leurs comptes en vue de leur apurement soit par la juridiction financière, soit par l'autorité administrative désignée par les textes. Afin d'assurer le respect du principe selon lequel la reddition des comptes est d'ordre public, la Cour des comptes a étendu l'obligation de production aux personnes qui se trouvent manier de fait des deniers publics. Cette construction jurisprudentielle a été consacrée par l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963 aux termes duquel :

« Toute personne qui sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public. »

Le Gouvernement rappelle ensuite que la « gestion de fait » comprend trois instances distinctes. Le juge constate dans un premier temps la qualité de comptable de fait des personnes qui rendent compte de l'utilisation de deniers publics. Puis les gestionnaires de fait soumettent au juge le compte de leur gestion occulte : en cas d'excédent des recettes admises 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. Enfin, le juge peut décider d'infliger aux gestionnaires de fait une amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

Selon le Gouvernement, ces trois « instances » sont indépendantes et donnent lieu chacune à une décision définitive susceptible de recours en appel ou cassation. Elles respectent 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. En outre, pour se prononcer définitivement sur l'allocation des dépenses de la gestion de fait, le juge des comptes doit disposer d'une décision prise par l'autorité budgétaire compétente et statuant sur l'utilité publique desdites dépenses. Cette décision peut elle-même faire l'objet d'un contentieux devant le juge administratif dont l'issue sera décisive pour le juge des comptes.

Ainsi, le déroulement d'une procédure de gestion de fait obéit à des traits originaux qui ne paraissent pas tous relever des dispositions de la Convention.

Toutefois, si de nombreuses caractéristiques distinguent la déclaration de gestion de fait des accusations en matière pénale, le Gouvernement estime qu'il convient incontestablement de réserver le cas de l'amende pour gestion de fait, qui est prononcée en tenant compte, outre les critères législatifs tenant à la durée des opérations et au montant des sommes maniées, de la bonne foi respective des gestionnaires et de la gravité des irrégularités relevées. L'amende constitue une sanction, destinée à réprimer l'atteinte aux prérogatives du comptable public, à la séparation de l'ordonnateur et du comptable et à l'ordre public financier. Elle ne revêt aucun caractère automatique, le juge demeurant libre de la prononcer ou non au terme de la procédure. Cette troisième phase de la procédure de gestion de fait est donc considérée par la loi et la jurisprudence internes comme relevant du champ d'application de la Convention avec toutes les garanties qui s'y attachent (CE, 16 novembre 1998, *Deltana et Perrin*, Rec. p. 415).

En l'espèce, le Gouvernement relève que les premier et troisième requérants ont été condamnés à une amende de 150 000 FRF chacun et le deuxième requérant à une amende de 5 000 FRF au cours de cette troisième phase de la procédure, qui entraine donc dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention sous son volet pénal. Il ajoute que cette solution n'est nullement contredite par la jurisprudence de la Cour dans l'affaire *Pierre Bloch c. France* (arrêt du 21 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, p. 2206) et qu'elle le dispense d'examiner, dans la présente affaire, la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 précité sous son volet civil.

Les requérants n'ont pas présentés d'observations sur ce point. Ils considèrent que la recevabilité de leur requête est admise par le Gouvernement.

La Cour rappelle que, de manière générale, les procédures devant les Cours des comptes entrent dans le champ d'application de l'article 6 § 1 (*Francesco Lombardo c. Italie*, arrêt du 29 novembre 1992, série A n° 249-B ; *Bottazzi c. Italie* [GC], n° 34884/97, arrêt du 28 juillet 1999, *Recueil* 1999-V ; *Logothetis c. Grèce*, n° 46352/99, arrêt du 12 avril 2001), et qu'elle a déjà jugé que l'article 6 § 1 de la Convention était applicable, sous son volet pénal, à la procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière française (*Guisset c. France*, n° 33933/96, décision du 9 mars 1998 et arrêt précité, § 59) et, sous son volet civil, à la procédure devant les CRC et la Cour des comptes dans une affaire où aucune amende n'avait été infligée au comptable de fait (*Richard-Dubarry c. France* (déc.), n° 53929/00, CEDH 2003-XI (extraits) ; *Martinie c. France* (déc.), n° 58675/00, CEDH 2004-II (extraits)).

La Cour relève, à l'instar du Gouvernement, que selon la jurisprudence interne, à savoir celle du Conseil d'Etat français, la Cour des comptes et les CRC « doivent être regardées comme décidant du bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 § 1 » précité lorsqu'elles sont saisies d'agissements pouvant donner lieu aux amendes pour gestion de fait notamment en vertu des articles L. 131-11 et L. 231-11 du code des juridictions financières (CE, 16 novembre 1998, arrêt précité).

La Cour ne voit aucune raison d'adopter un raisonnement différent en l'espèce.

Si elle constate que les infractions poursuivies par les CRC et la Cour des comptes sont des infractions spécifiques n'appartenant pas au droit pénal en droit interne, la Cour rappelle que la question de savoir si la procédure en cause relève de la « matière pénale » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention dépend également de la nature « pénale » de l'infraction au regard de la Convention, ainsi que de la nature et du degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé (*Engel et autres c. Pays Bas*, arrêt du 8 juin 1976, série A n° 22, pp. 34-35, § 82 ; *Lutz c. Allemagne*, arrêt du 25 août 1987, série A n° 123, p. 23, § 54).

Eu égard à sa jurisprudence constante en la matière, la Cour attache une grande importance, dans les circonstances de l'espèce, à ces deux derniers critères. S'agissant de la nature de l'infraction, les amendes infligées par les juridictions financières ont manifestement un but à la fois préventif et répressif, s'agissant de dissuader et de sanctionner, dans l'intérêt général, toute gestion irrégulière et préjudiciable à l'ensemble des habitants d'une commune, des deniers publics. En outre, la norme en cause est bien « générale », puisqu'elle s'applique à tous ceux, sans exception, qui peuvent objectivement se trouver en position de commettre l'infraction en cause

(voir, *mutatis mutandis*, *Guisset c. France*, décision précitée). Quant à la nature et au degré de gravité de la sanction, il convient de relever que le quantum de l'amende est fixé en fonction du comportement de l'intéressé, notamment en tenant compte de l'importance de son rôle dans les irrégularités et du profit personnel qu'il a pu en tirer, et que le montant maximum encouru, qui correspond aux sommes détenues ou maniées (article L. 131-11 du code des juridictions financières), peut être très élevé. En l'espèce, il s'agissait de plusieurs millions de francs.

Ensuite, en ce que le Gouvernement semble reconnaître que l'article 6 § 1 de la Convention est applicable, sous son volet pénal, à la procédure en cause uniquement dans sa phase consistant à infliger des amendes, la Cour relève que selon la jurisprudence interne, la procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur une gestion de fait constitue une procédure unique. Il ne saurait donc être question pour la Cour de scinder la procédure dans le cadre de l'examen de l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention à la procédure litigieuse, qui doit être considérée dans son ensemble, comme ressortissant en l'espèce de la « matière pénale » au sens de cet article (également en ce sens en matière civile, *cf.* la décision de la Cour dans l'affaire *Richard-Dubarry c. France* précitée).

Enfin, compte tenu de ce qui précède, la Cour n'estime pas nécessaire de trancher, à la lumière de l'arrêt *Pierre-Bloch c. France* précité, la question de l'applicabilité de l'article 6 sous son volet civil dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, les comptables de fait ont été, en raison de la procédure devant les juridictions financières, déchus de leurs mandats électoraux et frappés d'inéligibilité.

b) Sur le bien-fondé du grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention

Le Gouvernement estime que la procédure litigieuse, qui selon lui a débuté le 2 mars 1995, date du jugement de déclaration provisoire de gestion de fait, et s'est terminée le 20 juillet 2000 avec la délivrance du quitus mettant fin à la procédure, s'est déroulée dans les meilleurs délais possibles compte tenu des sommes élevées en jeu. Par ailleurs, l'affaire présentait une certaine complexité en raison de la longueur de la période de gestion de fait à examiner, soit presque dix ans de 1986 – date de la création d'Istres-Promo – à 1995. Malgré tout, les juridictions financières saisies ont rendu quinze jugements et arrêts sur une période d'un peu plus de cinq ans.

S'agissant du comportement des requérants, le Gouvernement relève qu'ils ont tardé à déposer un compte complet de la gestion de fait, obligeant la CRC à rejeter le compte produit initialement le 12 novembre 1996 et à attendre le dépôt d'un nouveau compte, intervenu le 20 janvier 1997. Par ailleurs, ils ont fait appel à chaque stade de la procédure, ce qui a allongé cette dernière sans que cet élément certes objectif puisse être imputé aux autorités juridictionnelles.

De plus, le Gouvernement souligne que si les dépenses de l'association Istres-Promo n'avaient pas été manifestement contraires à l'intérêt public communal, le préfet n'aurait pas été contraint de déférer au juge administratif la délibération du conseil municipal du 13 janvier 1997, par laquelle ce dernier les avait approuvées. Le comportement initial des requérants était ainsi à l'origine de la suspension de la procédure dans l'attente de la décision du juge administratif.

Quant au comportement de la CRC et de la Cour des comptes, le Gouvernement estime qu'elles ont rendu leurs décisions dans les plus brefs délais, et que si l'instance a dû être suspendue, comme mentionné précédemment, jusqu'à l'aboutissement de la procédure administrative, cette dernière procédure s'est elle-même déroulée très rapidement, soit en un peu plus de deux ans pour deux instances. Enfin, l'on ne saurait reprocher à la Cour des comptes d'avoir accordé à trois reprises des sursis à exécution aux requérants, dans la mesure où il s'agissait de les prémunir contre les conséquences de décisions pouvant être remises en cause en cas de succès de l'appel.

Le Gouvernement conclut que la durée de la procédure de gestion de fait litigieuse ne fut pas déraisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Les requérants s'opposent à cette thèse. Ils rappellent que leur grief est relatif à la durée nécessaire à la CRC pour statuer sur le débet mis à leur charge alors qu'un délai de six mois leur était imparti par les dispositions des articles L. 236, L. 205 et L. 341 du code électoral pour leur permettre de sauvegarder l'intégralité de leurs droits électoraux et le maintien de leurs mandats électoraux.

Ils soulignent qu'il ne saurait leur être reproché d'avoir usé des voies de recours à leur disposition en vertu de la loi et contestent avoir tardé à répondre aux injonctions de la CRC. Ils précisent, à cet égard, avoir produit dès le 17 septembre 1996 le compte unique de gestion réclamé par le juge des comptes, tandis que le point de départ du délai de six mois susmentionné, était intervenu le 7 août 1996 pour le premier requérant et le 3 août 1996 pour les deuxième et troisième requérant. Ils ont ensuite répondu avec la même célérité aux injonctions faites par les jugements de la CRC du 12 novembre 1996 et du 11 mars 1997, en produisant un nouveau compte de gestion accompagné d'une nouvelle délibération du conseil municipal dès le 20 janvier 1997 dans le premier cas et en apportant les réponses demandées dès le 25 mars 1997 dans le second cas, alors que les délais impartis pour ce faire courraient respectivement jusqu'aux 27 janvier et 22 avril 1997.

La Cour estime, à la lumière des critères dégagés par sa jurisprudence en matière de « délai raisonnable », et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, que ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

2. Les requérants se plaignent de ce que, par une lettre du 13 mai 1997, le président de la CRC a averti le préfet des Bouches-du-Rhône de ce qu'ils n'avaient pas obtenu quitus, mettant ainsi en mouvement la procédure de démission d'office. Ils invoquent l'article 13 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Le Gouvernement observe qu'en réalité, la lettre litigieuse n'avait pas pour objet de mettre en mouvement la procédure de démission d'office, mais qu'il s'agissait pour le président de la CRC de répondre à une demande d'information du préfet. De plus, ce dernier était déjà informé de la procédure de gestion de fait avant ce courrier, lorsqu'il déférait, le 24 avril 1997, la délibération du conseil municipal du 13 janvier 1997 à la censure du tribunal administratif. Dès lors, le Gouvernement observe que la procédure de démission d'office aurait de toute façon été menée à son terme.

En tout état de cause, le Gouvernement relève que, s'agissant d'une lettre purement informative, elle ne présentait pas le caractère d'une décision susceptible d'être déférée au juge administratif et ne faisait pas grief. Les requérants n'avaient donc pas de grief défendable au regard de la Convention à l'encontre de cette lettre.

A titre subsidiaire, le Gouvernement souligne que les requérants n'ayant pas exercé de recours contre le jugement du tribunal administratif de Marseille en date du 15 septembre 1997 en ce qu'il a rejeté leur demande d'annulation de la lettre litigieuse, ils ne sauraient être considérés comme ayant épuisé les voies de recours internes.

Enfin, le Gouvernement relève que par la loi du 21 décembre 2001, les dispositions du code électoral qui conduisaient à l'inéligibilité ou à la démission d'office des élus locaux déclarés comptables de fait ont été modifiées. L'article L. 231 de ce code ne vise plus que les « comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire » et l'alinéa 2 de l'article L. 236 a été supprimé, de sorte que le vœu des requérants a été exaucé à cet égard.

Dans leurs observations en réponse à celles du Gouvernement, les requérants précisent que « le grief articulé par [eux] ne concern[ait] pas évidemment cette lettre mais le fait pour le président de la CRC de ne pas avoir fait statuer sa collégialité dans les délais alors qu'il en connaissait les conséquences pour [eux] ».

Relevant les modifications du code électoral signalées par le Gouvernement, ils estiment qu'elles équivalaient à reconnaître implicitement le bien-fondé de leurs griefs.

Dans ses observations complémentaires, le Gouvernement précise que ni la déclaration de gestion de fait ni la démission d'office et l'inéligibilité, qui

en était à l'époque la conséquence immédiate, n'avaient le caractère d'une sanction, et que cette inéligibilité était sans rapport avec le prononcé ultérieur d'un débet ou d'une amende à l'encontre du comptable de fait.

Le Gouvernement rappelle également que l'article L. 236 alinéa 2 du code électoral relatif au délai de six mois susmentionné, applicable au moment des faits, ne saurait être interprété comme valant obligation pour le juge des comptes de statuer définitivement sur le compte dans ce délai. En l'espèce, le Gouvernement estime que les circonstances de la procédure détaillées dans ses premières écritures interdisaient, quelle que soit la bonne volonté du juge des comptes et la célérité particulière dont il a fait preuve, de mettre un terme à la procédure litigieuse dans ce délai.

La Cour estime, à l'instar du Gouvernement, qu'en ce que le grief des requérants pouvait s'interpréter comme portant sur l'absence de recours contre la lettre du 13 mai 1997 du président de la CRC, il ne saurait être accueilli dans la mesure où cette lettre n'était pas une décision susceptible d'être déférée au juge administratif – ce qu'a constaté le tribunal administratif en l'espèce –, et où les requérants ont usé de la possibilité de contester les arrêtés préfectoraux portant démission d'office devant le juge administratif.

Il s'ensuit que cet aspect du grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ailleurs, la Cour prend acte de ce qu'à la lumière des observations déposées par les requérants en réponse à celles du Gouvernement, il appert que leur grief portant sur l'envoi par le président de la CRC de sa lettre du 13 mai 1997 au préfet tendait en réalité à critiquer le fait que le juge des comptes ait agi ainsi tout en sachant que les délais de la procédure devant sa juridiction ne leur permettraient pas d'obtenir quitus dans le délai de six mois et, partant, de sauvegarder leurs droits et mandats électoraux.

La Cour estime que les requérants entendent ainsi contester, sous un angle particulier, la durée de la procédure de gestion de fait et ses conséquences sur leur carrière politique. Elle considère donc qu'ainsi entendu, ce grief n'est pas distinct du précédent, que la Cour a estimé recevable. Elle décide, en conséquence, de joindre cet aspect du deuxième grief à l'examen au fond du premier.

3. Les requérants se plaignent que les violations précédemment alléguées des articles 6 et 13 de la Convention, les privant de leurs droits d'élu, les ont empêché de se présenter aux élections municipales. Dans la mesure où ce grief peut en partie se distinguer des deux précédents, la Cour estime qu'il convient de l'examiner sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, qui est ainsi rédigé :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

La Cour rappelle que selon sa jurisprudence, l'article 3 du Protocole n° 1 implique les droits subjectifs de vote et d'éligibilité. Toutefois, cet article ne vaut que pour l'élection du « corps législatif ». Or, si ces mots ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national, et qu'il échet de les interpréter en fonction de la structure conventionnelle de l'Etat en cause (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 53 ; *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 40, CEDH 1999-I), à l'évidence, les conseils municipaux ne participent pas à l'exercice du pouvoir législatif et partant ne forment pas partie du « corps législatif » au sens de l'article 3 précité (*Cherepkov c. Russie* (déc.), n° 51501/99, CEDH 2000-I ; *Salleras Llinares c. Espagne* (déc.), n° 52226/99, CEDH 2000-XI).

Or, seule l'impossibilité de se porter candidats aux élections municipales a été invoquée par les requérants. La Cour en conclut que l'article 3 du Protocole n° 1 ne s'applique pas en l'espèce.

Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

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

Déclare recevable, tous moyens de fond réservés, le premier grief des requérants relatif à la durée de la procédure ;

Décide de joindre l'examen du deuxième grief, tiré de l'article 13 de la Convention, à l'examen au fond du premier grief en ce qu'il se confond avec lui ;

Déclare les requêtes irrecevables pour le surplus.

S. DOLLÉ
Greffière

I. CABRAL BARRETO
Président