

APPLICATION/REQUÊTE N° 8496/79

X. v/the UNITED KINGDOM

X. c/ROYAUME-UNI

DECISION of 8 October 1980 on the admissibility of the application

DÉCISION du 8 octobre 1980 sur la recevabilité de la requête

Article 6, paragraph 1 of the Convention :

- (a) *A dispute relating to the right of a police officer to continue to carry out his duties does not involve civil rights and obligations, these duties being of a fundamentally different nature from a liberal profession (reference to the König case).*
- (b) *Examination of the question whether disciplinary proceedings against a police officer involve the determination of a criminal charge. Importance attached in this respect to the qualification of the act in domestic law, the nature of the offence and of the punishment (reference to the case of Engel and others).*

Article 6, paragraphe 1, de la Convention :

- (a) *Un litige ayant trait au droit d'un agent de police de continuer à exercer ses fonctions ne porte pas sur des droits et obligations de caractère civil, ces fonctions se distinguant nettement d'une profession libérale (référence à l'Affaire König).*
 - (b) *Examen du point de savoir si une procédure disciplinaire contre un agent de police implique une décision sur le bien-fondé d'une accusation pénale. Importance attribuée à cet égard à la qualification de l'acte en droit interne, à la nature de l'infraction et à celle de la sanction (référence à l'Affaire Engel et autres).*
-

Summary of the relevant facts

(français : voir p. 172)

Disciplinary proceedings were brought against the applicant, a Metropolitan Police officer, for having appropriated one gallon of petrol for his personal use, by filling up the spare petrol can of an official vehicle of which he was the driver. In his defence, he stated that, not having any money on him, he had used the petrol to top-up his motorcycle, intending to make it up the next day.

When consulted by the Metropolitan Police Commissioner, the Director of Public Prosecutions advised that the evidence hardly justified instituting criminal proceedings.

Bearing in mind that the applicant had previously been warned for other breaches of duty, the disciplinary board dismissed him, in order to set an example.

On the applicant's appeal, the Metropolitan Police Commissioner confirmed the punishment and it was published in the official police orders.

On the applicant's appeal to the Home Office, the Secretary of State varied the punishment by proposing that the applicant be invited to resign.

The applicant complains of the manner in which disciplinary proceedings were conducted against him.

THE LAW (Extract)

1. The applicant has made various complaints under Article 6 of the Convention concerning the procedure pursuant to which he was required to resign from his employment as a police officer.

Article 6, paragraph 1, of the Convention provides, *inter alia*, that "In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law". Article 6, paragraphs 2 and 3, also guarantees specific rights to everyone charged with a criminal offence.

The Commission first observes that the procedure complained of was considered as disciplinary according to the legal rules and principles applying in the United Kingdom. In this respect the Commission recalls that in a series of previous decisions it considered that disciplinary proceedings, in particular against members of the police forces, fall outside the scope of Article 6 of the Convention (see e.g. No. 4121/69, Coll. 33, p. 23, Yearbook 13, p. 772). It held in several cases that proceedings concerning the loss of the right to be

employed in the public service do not fall within the scope of Article 6 (see e.g. No. 1931/63, Coll. 15, p. 8, Yearbook 7, p. 213 ; No. 7341/76, Decisions and Reports 5, p. 134).

However, in view of the more recent case-law of the European Court of Human Rights, in particular in the case of *Engel and others* (judgment of 8 June 1976) and in the case of *König* (judgment of 28 June 1978), the Commission considers it necessary to examine whether or not the procedure complained of in the present case involved the determination of civil rights and obligations of the applicant or of a criminal charge against him.

The Commission has held in a series of previous decisions that the concept of "civil rights and obligations" cannot be construed as a mere reference to the domestic law of the High Contracting Party concerned ; it relates to an autonomous notion which must be interpreted independently having regard to the nature of the claim and to the purpose of the complaint. Only in this connection can the principles of the domestic law of the High Contracting Party be taken into consideration (see e.g. No. 808/60, Yearbook 5, p. 108 ; Report of the Commission in the case of *Ringeisen v/Austria*, paragraph 142 ; No. 4618/70, Yearbook 15, p. 360). The European Court of Human Rights has adopted the same approach (*König* judgment, para. 88). Whether or not the relation between the State and a police officer are governed by a contract of employment or otherwise and whether or not a litigation concerning the dismissal of such an officer is justiciable under the law of the United Kingdom is therefore not decisive in the present case.

In examining whether or not the right to continue to practise medicine is a "civil right", the Court gave preponderant importance to the fact that the medical profession is a traditional liberal profession whose nature is undeniably private and that a doctor provides treatment for his patients on the basis of a contract concluded with them (*König* judgment, paragraph 93). The Commission considers that the profession of a police officer is of a fundamentally different nature. Police officers are specially selected and trained by the State in order to perform on its behalf tasks related to maintaining public order. In the exercise of all their functions, they are exclusively subordinated to governmental authorities and do not enter into contractual relationships of a private nature. Whatever the legal qualification of their employment is, the Commission considers that they have no "civil right", within the meaning of Article 6, paragraph 1, to continue to perform their functions.

It follows that the procedure complained of in the instant case did not involve "civil rights and obligations" of the applicant.

The Commission now turns to the question whether or not the disciplinary procedure against the applicant involved the determination of a criminal charge against him.

In its judgment on the case of Engel and others (paragraphs 81 and 82) the Court observed that, unlike the notion of "civil rights and obligations", the autonomy of the concept of "criminal" charge operates, as it were, one way only : the Convention leaves the State free to designate as a criminal offence an act or omission not constituting the normal exercise of one of the rights that it protects, but the converse choice (i.e. to designate an act or omission as a disciplinary offence) is subject to stricter rules. Hence the Convention's organs must determine whether a given "charge" vested in the State in question, as in the instant case, with a disciplinary character nonetheless counts as "criminal" within the meaning of Article 6. In this connection, the Court referred to three criteria :

- (a) whether the provision(s) defining the offence charged belong, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary or both concurrently ;
- (b) the very nature of the offence ;
- (c) the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring.

On the basis of these criteria the Commission will ascertain whether in the present case the applicant was the subject of a "criminal charge", within the meaning of Article 6.

It first notes that the charge of failure to account for property received, brought against the applicant, is a disciplinary offence under Regulation 7 of the Disciplinary Code in force at that time, under the heading "Corrupt or improper practice". The Commission further notes that the Director of Public Prosecutions was of the opinion that the applicant could hardly be brought before a court for theft because the element of dishonesty would be difficult to establish. It follows that while it is clear that the charge against the applicant was disciplinary under international law, it is at least doubtful whether it could not equally be seen as criminal under the same law.

As to the very nature of the offence, the Commission observes that an offence of the kind of which the applicant was suspected is not necessarily linked with the exercise of his official function, insofar as he was charged to have unlawfully taken or at least "borrowed" for his own use one gallon of petrol. On the other hand, the applicant can also be seen to have abused the facilities put at the disposal of police officers in relation to the exercise of their function, in particular as official car drivers.

As to the degree of severity of the penalty, the Commission recalls that the applicant risked incurring dismissal and was finally forced to resign.

Heretofore, the Commission and Court have only considered in this context penalties involving deprivation of liberty, to which the Convention has special regard (see the case of Engel and others ; No. 6224/73, Kiss v/the

United Kingdom, Decisions and Reports 7, p. 55). The applicant's forced resignation from the police force is of quite another nature ; it is a typical penalty for a disciplinary offence in that service and, according to the Disciplinary Board and Commissioner, a "stern punishment". It is not a penalty belonging to the "criminal sphere".

Taking into account the various elements mentioned above, the Commission concludes that it cannot be said that the procedure by which the applicant was forced to resign from his employment as a police officer involved the determination of a criminal charge against him, within the meaning of Article 6 of the Convention.

It follows that the guarantees provided for in this article did not apply to this procedure and that the present complaint is therefore incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention, within the meaning of Article 27, paragraph 2.

.....

Résumé des faits pertinents

Une procédure disciplinaire a été ouverte contre le requérant, agent de police à Londres, pour avoir détourné à son profit un gallon (environ 4,5 litres) d'essence en faisant le plein d'une voiture de service dont il était le chauffeur. Il a expliqué pour sa défense que, se trouvant à court de monnaie, il avait utilisé ce gallon d'essence pour remplir le réservoir de sa motocyclette, avec l'intention de le rendre le lendemain.

Le parquet, consulté par le préfet de police, déclara qu'une poursuite pénale ne paraissait guère possible.

Considérant que le requérant avait déjà fait l'objet de mises en garde pour d'autres manquements, la Commission disciplinaire, désireuse de faire un exemple, prononça sa révocation.

Sur recours du requérant, le préfet de police confirma la sanction et celle-ci fut publiée dans la feuille officielle de la police.

Le requérant s'adressa alors au Ministre de l'Intérieur. Celui-ci décida de modifier la sanction de révocation en lui substituant une invitation à donner sa démission.

Le requérant se plaint de la manière dont a été conduite la procédure disciplinaire dirigée contre lui.

(TRADUCTION)

EN DROIT (Extrait)

1. Le requérant a formulé, sur le terrain de l'article 6 de la Convention, divers griefs relatifs à la procédure par laquelle il a été obligé à démissionner de son emploi d'agent de police.

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention stipule notamment que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, 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. L'article 6, paragraphes 2 et 3, garantit également des droits spécifiques à quiconque est accusé d'une infraction.

La Commission remarque tout d'abord que la procédure incriminée était qualifiée de disciplinaire selon les normes et principes juridiques applicables au Royaume-Uni. Elle rappelle à cet égard avoir estimé, dans une série de décisions antérieures, que les procédures disciplinaires, dirigées notamment contre des membres des forces de police, ne figurent pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention (voir par exemple N° 1931/63, Recueil 15, p. 8, Annuaire 7, p. 213 ; N° 7341/76, Décisions et Rapports 5, p. 134).

Toutefois, après la jurisprudence plus récente de la Cour européenne des Droits de l'Homme, notamment dans l'affaire Engel et autres (Arrêt du 8 juin 1976) et dans l'affaire König (Arrêt du 28 juin 1978), la Commission estime nécessaire d'examiner si la procédure incriminée en l'espèce impliquait pour le requérant une décision sur ses droits et obligations de caractère civil ou sur une accusation en matière pénale portée contre lui.

La Commission a déclaré, dans une série de décisions antérieures, que la notion de « droits et obligations de caractère civil » ne saurait s'interpréter par simple référence au droit interne de la Haute Partie Contractante intéressée ; il s'agit d'une notion autonome qui doit s'interpréter de manière indépendante, compte tenu de la nature et de l'objet de l'action. C'est seulement à cet égard que les principes du droit interne de la Haute Partie Contractante peuvent être pris en considération (voir par exemple N° 808/60, Annuaire 5, p. 108 ; Rapport de la Commission dans l'affaire Ringeisen c/Autriche, paragraphe 142 ; N° 4618/70, Annuaire 15, p. 360). La Cour européenne des Droits de l'Homme a adopté le même raisonnement (Arrêt König, paragraphe 88). Il n'est donc pas déterminant en l'espèce de savoir si les rapports entre l'Etat et un agent de police sont ou non régis par un contrat de travail et si, en droit britannique, le litige relatif au licenciement d'un tel agent peut ou non être porté devant les tribunaux.

Examinant si le droit de continuer à pratiquer la médecine est un « droit civil », la Cour a attribué une importance prépondérante au fait que la profession médicale est traditionnellement une profession libérale de caractère indéniablement privé et qu'un médecin assure le traitement de ses patients sur la base de contrats passés avec eux (Arrêt König, paragraphe 93). La Commission estime que la profession d'agent de police a un caractère fondamentalement différent. Les policiers sont en effet spécialement choisis et formés par l'Etat pour s'acquitter en son nom de tâches concernant le maintien de l'ordre public. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont exclusivement subordonnés à des instances gouvernementales et n'ont à s'engager dans aucun rapport contractuel d'ordre privé. La Commission estime que, quelle que soit la qualification juridique de leur emploi, ils n'ont aucun « droit civil », au sens de l'article 6, paragraphe 1, à continuer à exercer leurs fonctions.

Il en découle que la procédure litigieuse ne met pas en jeu pour le requérant des « droits et obligations de caractère civil ».

La Commission examinera ensuite si la procédure disciplinaire engagée contre le requérant emportait décision sur le bien-fondé d'une accusation pénale dirigée contre lui.

Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Engel et autres (paragraphe 81 et 82), la Cour fait observer que, contrairement à la notion de « droits et obligations de caractère civil », l'autonomie de la notion de « matière pénale » opère pour ainsi dire à sens unique. La Convention laisse les Etats libres d'ériger en infraction pénale une action ou omission ne constituant pas l'exercice normal de l'un des droits qu'elle protège, mais le choix inverse (c'est-à-dire ériger une action ou omission en infraction disciplinaire) obéit, lui, à des règles plus strictes. Dès lors, les organes de la Convention doivent vérifier si une « accusation » donnée, à laquelle l'Etat en cause attribue en l'espèce un caractère disciplinaire, relève néanmoins de la « matière pénale » telle que l'entend l'article 6. A ce sujet, la Cour s'est fondée sur trois critères :

- a. savoir si le ou les textes définissant l'infraction incriminée appartiennent, dans le système juridique de l'Etat défendeur, au droit pénal, au droit disciplinaire ou aux deux à la fois ;
- b. la nature même de l'infraction ;
- c. le degré de **sévérité** de la sanction encourue par l'intéressé.

C'est sur la base de ces critères que la Commission recherchera si, en l'espèce, le requérant a fait l'objet d'une « accusation en matière pénale », au sens de l'article 6.

Elle relève tout d'abord que l'accusation portée contre lui — ne pas avoir rendu compte des biens reçus — est une infraction disciplinaire selon l'article 7 du Code disciplinaire en vigueur à l'époque, au chapitre « Corruption ou pratiques abusives ». La Commission relève en outre que, selon le

parquet, le requérant pouvait difficilement être traduit pour vol devant un tribunal vu la difficulté d'établir l'élément de malhonnêteté. Il s'ensuit que si l'accusation portée contre le requérant avait manifestement un caractère disciplinaire en droit interne, il était pour le moins douteux qu'elle puisse être également considérée comme une accusation pénale au regard du même droit.

Quant à la nature même de l'infraction, la Commission fait remarquer qu'une infraction comme celle qui était reprochée au requérant n'est pas nécessairement liée à l'exercice de sa fonction officielle dans la mesure où il était accusé d'avoir irrégulièrement pris, ou du moins « emprunté », pour son usage personnel un gallon d'essence. Mais on peut aussi considérer que le requérant a abusé des facilités mises à la disposition des agents de police dans l'exercice de leurs fonctions, notamment celle de chauffeur de voitures de service.

Quant au degré de sévérité de la sanction, la Commission rappelle que le requérant risquait un licenciement et a finalement été obligé de démissionner.

Jusqu'à présent, la Commission et la Cour n'ont examiné dans ce contexte, que des sanctions impliquant une privation de liberté, à laquelle s'intéresse spécialement la Convention (voir l'affaire Engel et autres : N° 6224/73, Kiss c/Royaume-Uni, Décisions et Rapports 7, p. 55). La démission forcée du requérant des forces de police est d'un ordre tout à fait différent : il s'agit d'une sanction caractéristique d'une infraction disciplinaire dans ce service et une « sanction exemplaire », selon la commission disciplinaire et le préfet de police, mais il ne s'agit pas d'une sanction relevant de la « matière pénale ».

Au vu des divers éléments susmentionnés, la Commission estime que la procédure selon laquelle le requérant a été obligé de démissionner de son emploi d'agent de police ne saurait être considérée comme impliquant, au sens de l'article 6 de la Convention, une décision sur le bien-fondé d'une accusation pénale dirigée contre lui.

Il s'ensuit que les garanties prévues dans cet article ne s'appliquent pas à ladite procédure et que le présent grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27, paragraphe 2.

.....