SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 19531/92
présentée par Michel DARRACQ
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 31 août 1994 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY

M. K. ROGGE, 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 14 janvier 1992 contre Michel DARRACQ et enregistrée le 20 février 1992 sous le N° de dossier 19531/92 ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 16 novembre 1993 et les observations en réponse présentées par le requérant le 27 janvier 1994 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, né en 1954, de nationalité française, a exercé la profession d'officier de police et réside à Vigneux-sur-Seine (91270).

Devant la Commission, il est représenté par Me Jean-François Auduc, avocat au Barreau de Paris.

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

Le 13 mars 1986, le requérant, alors officier de police, fut inculpé de vol et recel de vol et mis en détention provisoire pour avoir monté sur sa voiture des pneus appartenant à une voiture volée remisée en fourrière.

Lors de l'interrogatoire de première comparution, il déclara au juge d'instruction : "Je tiens à préciser que dans mon esprit il ne s'agissait que d'accessoires et de pièces mécaniques provenant de véhicules destinés à la casse. J'affirme en effet ne pas avoir dérobé moi-même les roues provenant du véhicule CX. Certes, j'ai eu

connaissance quelques jours après qu'il s'agissait d'un véhicule volé, mais je n'ai pas osé restituer ces roues."

Il fit l'objet d'une suspension provisoire le 20 mai 1986.

Convoqué pour la séance du conseil de discipline du 26 juin 1986, il ne comparut pas et ne fut pas représenté, son avocat ayant demandé par écrit la suspension de la procédure disciplinaire dans l'attente de la clôture de la procédure pénale.

Aux termes de l'article 9 du décret du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat : "Lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites devant le tribunal répressif, le conseil de discipline peut, à la majorité des membres présents, proposer de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'à l'intervention de la décision du tribunal. Si, néanmoins, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire décide de poursuivre cette procédure, le conseil doit se prononcer dans les délais précités à compter de la notification de cette décision."

Le conseil de discipline décida de proposer la révocation dans les termes suivants : "La Commission prend connaissance du résumé des faits, des procès-verbaux d'audition et des antécédents de l'intéressé. De ces documents il ressort que M. Darracq est inculpé pour le vol et le recel de quatre roues de CX sur un véhicule mis à la fourrière, les pièces ayant été retrouvées en sa possession et rendues à leur propriétaire. M. Darracq a été incarcéré pour ce motif. Les Membres de la Commission estiment que sa responsabilité ne peut être mise en doute et proposent à l'unanimité l'application de la sanction n° 9 : révocation sans suspension des droits à pension."

Le 18 décembre 1986, le Ministre de l'Intérieur prit à l'encontre du requérant un arrêté de révocation sans suspension de ses droits à pension dont l'un des considérants était ainsi rédigé : "Considérant que courant février 1986, à la fourrière SIRFA de Draveil l'intéressé a procédé à l'échange des pneus usagés de sa voiture par des pneus neufs pris sur une automobile remisée, qui avait été déclarée volée (...)"

Le requérant introduisit le 16 janvier 1987 devant le tribunal administratif de Versailles un recours en annulation de l'arrêté de révocation du 18 décembre 1986. A l'appui de son recours, il soulevait l'exception d'illégalité de l'article 9 du décret du 25 octobre 1984. Il invoquait notamment la violation de l'article 6 par. 2 de la Convention en ce que l'autorité disciplinaire aurait préjugé de sa culpabilité en prenant à son encontre une sanction définitive. Selon lui, l'autorité disciplinaire n'aurait dû prendre qu'une sanction à caractère conservatoire.

Le tribunal, par jugement du 17 novembre 1987, écarta ce moyen dans les termes suivants :

> "(...) les prescriptions précitées du code de procédure pénale et de la convention européenne des droits de l'homme (...) n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire que toute mesure administrative soit prise à l'égard de personnes faisant l'objet de poursuites pénales, dès lors qu'il est constant que les instances disciplinaires ne statuent pas en matière pénale et ne tranchent pas de contestations sur des droits et obligations de caractère civil ; que, par suite, les dispositions en cause (...) ne leur sont pas applicables (...)"

Sur le fond, le tribunal rejeta le recours en s'exprimant comme suit :

"Considérant, en tout état de cause, que la matérialité des

faits reprochés est établie par les pièces versées au dossier autres que celles établies dans le cadre de l'instruction pénale et, notamment, par le rapport au conseil de discipline ; considérant qu'il ressort de l'examen desdites pièces que M. Darracq ne conteste pas avoir procédé, dans le courant du mois de février 1986, à un échange entre les pneus de son véhicule personnel et ceux d'un véhicule remis à la fourrière de Draveil ; que ces faits étaient de nature à justifier légalement une sanction disciplinaire ; qu'eu égard à la gravité de la faute, l'autorité administrative n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en décidant, à raison de ces faits, la révocation de l'intéressé (...)"

Le requérant fit appel de ce jugement devant le Conseil d'Etat. Invoquant notamment au soutien de son exception d'illégalité la violation de l'article 6 par. 2 de la Convention, il faisait valoir que les pièces de la procédure pénale avaient été directement à l'origine de la sanction prononcée à son encontre et qu'il n'avait jamais reconnu les faits qui lui avaient été reprochés. Il en concluait que le principe de la présomption d'innocence excluait qu'un fonctionnaire qui n'avait pas reconnu les faits reprochés puisse être sanctionné définitivement avant qu'intervienne une décision du tribunal répressif.

Le Conseil d'Etat rejeta son recours le 18 octobre 1991. La partie pertinente de l'arrêt était ainsi rédigée :

"Considérant que les instances disciplinaires de la fonction publique ne statuent pas en matière pénale et ne tranchent pas sur des droits et obligations de caractère civil ; qu'ainsi la procédure disciplinaire n'entre pas dans le champ d'application de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; que les dispositions de l'article 9 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'ont ni pour effet ni pour objet d'interdire que des mesures administratives soient prises à l'égard de personnes faisant l'objet de poursuites pénales ; que, dès lors, l'exception d'illégalité soulevée contre l'article 9 du décret du 25 octobre 1984 doit être écartée ;

Considérant que la circonstance que la sanction contestée par M. Darracq ait été prise au vu d'un dossier comprenant des procès-verbaux établis dans le cadre de l'information pénale ouverte à son encontre n'est pas à elle seule de nature à entacher d'illégalité ladite sanction ;

Considérant qu'il ressort du dossier que M. Darracq, fonctionnaire du police, a retiré au cours du mois de février 1986 les pneus d'un véhicule déposé à la fourrière de Draveil pour les placer sur son véhicule personnel ; que ces faits étaient de nature à justifier légalement une sanction disciplinaire ; qu'eu égard à la gravité de la faute, l'autorité administrative n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en décidant, à raison de ces faits, la révocation de l'intéressé sans suspension de ses droits à pension (...)"

Entretemps, le 7 octobre 1988, le tribunal de grande instance d'Evry reconnut le requérant coupable de vol, le relaxa du chef de recel et le condamna à trois mois d'emprisonnement. Le 12 février 1990, la cour d'appel de Paris confirma cette décision sur la culpabilité et, modifiant la peine, condamna le requérant à six mois d'emprisonnement avec sursis et 8000 F d'amende.

GRIEFS

Le requérant invoque la violation de l'article 6 par. 2 de la Convention. Il considère contraire à la présomption d'innocence consacrée par ce texte le fait qu'une disposition de caractère réglementaire de droit interne permette à une autorité disciplinaire de sanctionner des faits constitutifs d'une infraction alors que la culpabilité n'a pas été légalement établie. Il fait valoir que l'article 6 par. 2 est de portée générale et ne peut être écarté en matière disciplinaire.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 14 janvier 1992 et enregistrée le 20 février 1992.

Le 1er septembre 1993, la Commission (Deuxième Chambre) a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 16 novembre 1993 et le requérant y a répondu le 27 janvier 1994.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ce qu'une disposition de caractère réglementaire de droit interne permette à l'autorité disciplinaire de sanctionner des faits constitutifs d'une infraction avant que la culpabilité du requérant ait été établie par le tribunal répressif.

Il invoque l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention, qui dispose :

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

Pour le Gouvernement défendeur l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention n'est pas applicable à la procédure disciplinaire. A cet égard, il fait valoir que selon la jurisprudence de la Commission et de la Cour, les procédures concernant les contestations portant sur le droit d'accéder à une fonction publique ou sur la déchéance de ce droit sont exclues du champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention dans la mesure où elles n'emportent pas détermination de droits et d'obligations de caractère civil au sens de cet article. Le Gouvernement rappelle que cette jurisprudence s'étend également aux litiges relatifs à la reconnaissance de l'ancienneté dans la fonction publique, à une promotion et un licenciement dans la fonction publique.

Le Gouvernement note par ailleurs que la seule procédure qui, dans le cas d'espèce, relève manifestement du champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention est la procédure pénale relative à l'incrimination de vol et de recel de vol. Cependant, le requérant ne soutient pas que cette procédure soit entachée d'une méconnaissance des garanties de la disposition précitée. Le Gouvernement en conclut que la requête est incompatible ratione materiae avec l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Le requérant estime, pour sa part, que la sanction disciplinaire qui lui a été infligée constitue en réalité la conséquence de son inculpation et de sa mise en détention provisoire. Il soutient que la procédure pénale a déterminé la commission de discipline à proposer au Ministre de l'Intérieur de prendre un arrêté de révocation.

Selon le requérant, il ne s'agit pas dans le cas d'espèce de faits de nature purement disciplinaire qu'il aurait commis dans l'exercice de ses fonctions, mais de la conséquence directe de la

procédure pénale sur sa profession. Il considère donc que l'article 6 (art. 6) de la Convention s'applique bien en l'espèce et que la présomption d'innocence garantie par l'article 6 par. 2 (art. 6-2) a été méconnue en l'espèce dans la mesure où l'instance disciplinaire a refusé de surseoir à statuer.

La Commission est appelée à établir si la procédure disciplinaire dont se plaint le requérant rentre dans le champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi rédigées :

> "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) 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 (...)"

La Commission rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les litiges relatifs à l'accès à la fonction publique, à la promotion et au licenciement des fonctionnaires n'emportent pas détermination de droits et d'obligations de caractère civil (cf. par exemple No 9248/81, déc. 10.10.83, D.R. 34 p. 78 ; No 10313/83, déc. 12.7.84, D.R. 39, pp. 225, 230 ; No 10878/84, déc. 4.12.84, D.R. 41 p. 247). La Commission rappelle que dans une affaire similaire (No 15965/90, déc. 15.1.93, non publiée) où elle était amenée à examiner la nature d'une procédure disciplinaire qui avait abouti à la révocation du requérant, alors que le tribunal pénal l'avait relaxé, elle a considéré qu'une telle procédure ne concernait pas des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). La Commission ne voit aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence.

La Commission considère également que la procédure litigieuse, de caractère exclusivement disciplinaire, qui n'a entraîné pour le requérant aucune sanction de caractère pénal, telle que privation de liberté ou amende, mais une sanction dont le caractère disciplinaire ne peut être remis en cause, à savoir la révocation, n'a pas non plus décidé du bien-fondé d'une accusation en matière pénale du requérant, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (cf. No 10365/83, déc. 5.7.84, D.R. 39 p. 237 ; cf. également requête No 15965/90 précitée). La Commission note par ailleurs que le requérant a fait l'objet parallèlement d'une procédure pénale qui a abouti à sa condamnation, mais qu'il ne se plaint pas de la procédure pénale dans sa présente requête.

Il est vrai que, selon la jurisprudence de la Commission, la présomption d'innocence ne se limite pas à une garantie procédurale au sein du seul procès pénal (No 7986/77, déc. 03.10.78, D.R. 93 p. 73). L'article 6 par. 2 (art. 6-2) exige en outre qu'aucun représentant de l'Etat ne présente une personne comme coupable d'une infraction, tant que la culpabilité de cette personne ne se trouve pas définitivement établie par la juridiction répressive.

Mais la Commission constate qu'en l'espèce, les autorités disciplinaires s'en sont strictement tenues à la constatation des faits matériels, d'ailleurs non contestés par le requérant, et se sont abstenus de tirer de ces faits quelque qualification pénale que ce soit. Ces autorités se sont cantonnées au retentissement de ces faits matériels sur le terrain de l'honneur et de la délicatesse qui sont requis de fonctionnaires, et plus encore de fonctionnaires exerçant des prérogatives d'imperium.

En d'autres termes, les autorités disciplinaires ont maintenu leur décision dans un domaine extra-pénal, par conséquent étranger à la présomption d'innocence que le requérant invoque.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2).

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre

(K. ROGGE)

Le Président de la Deuxième Chambre

(S. TRECHSEL)