SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 24673/94
présentée par G.N.
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 26 juin 1996 en présence de

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

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 25 avril 1994 par G.N. contre la France et enregistrée le 25 juillet 1994 sous le N° de dossier 24673/94 ;

Vu la décision partielle de la Commission du 6 avril 1995 d'ajourner l'examen du grief tiré de la durée de la procédure administrative et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 20 octobre 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 28 novembre 1995 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant de nationalité française, né en 1926, est retraité et résider à Illkirch - Graffenstaden.

1. Circonstances particulières

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

En 1977, le requérant procéda au contrôle fiscal d'une société en sa qualité d'inspecteur des impôts. Le requérant accepta de recevoir une somme de huit cent mille francs, prélevée par le président directeur général de ladite société, sous forme de quatre bons de

caisse, afin de rémunérer son silence concernant le transfert illégal d'un brevet vers la Suisse, transfert qui aurait dû donner lieu à redressement fiscal.

La découverte des faits entraîna une procédure pénale à l'encontre du requérant ainsi qu'une procédure disciplinaire au niveau administratif.

1. Procédure pénale

Le 6 juin 1984, le requérant fut inculpé de complicité et de recel d'abus de biens sociaux, dans le cadre d'une information ouverte contre les dirigeants de ladite société pour transfert illégal du brevet vers la Suisse. Il fut placé en détention provisoire jusqu'au jugement du tribunal correctionnel.

Le 6 novembre 1984, le tribunal correctionnel de Strasbourg le condamna, pour complicité d'abus de biens sociaux et recel, à une peine de quatre ans d'emprisonnement - assortie d'un sursis d'un an pour l'exécution de la peine - ainsi qu'au paiement de la somme de 1.509.873,94 francs à titre de dommages et intérêts.

Le 30 avril 1985, la cour d'appel de Colmar confirma le jugement à l'exception de la peine d'emprisonnement qu'elle réduisit à deux ans, dont un avec sursis.

Le requérant ne forma pas de pourvoi en cassation.

2. Procédure administrative

Le 1er octobre 1984, le directeur général des impôts informa le requérant de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre pour ces faits.

Le 3 juillet 1985, le conseil de discipline se réunit et proposa la révocation du requérant.

Par arrêté en date du 6 janvier 1986, le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget prononça la révocation du requérant à titre de sanction disciplinaire et constata que les agissements incriminés constituaient une "démission à prix d'argent" au sens des dispositions de l'article L. 59 du Code des pensions civiles et militaires de retraite. Cette qualification emporta suspension du droit à pension du requérant.

Le 3 février 1986, le requérant saisit la commission de recours du conseil supérieur de la fonction publique (ci-après "la commission").

Le 18 septembre 1987, le président de cette commission émit une déclaration d'incompétence, aux motifs que la révocation ayant été proposée à l'unanimité par le conseil de discipline, la commission de recours, n'étant d'ailleurs pas l'organisme disciplinaire compétent visé par l'article L. 59 du Code des pensions civiles et militaires de retraite, ne pouvait être valablement saisie.

Par requête sommaire du 12 novembre 1987, le requérant saisit le tribunal administratif de Strasbourg pour obtenir l'annulation de l'arrêté ministériel du 6 janvier 1986 et de la décision d'incompétence du conseil supérieur de la fonction publique du 18 septembre 1987.

Le requérant présenta ses mémoires ampliatifs les 13 janvier 1988, 20 juillet, 7 août et 14 novembre 1989, 15 novembre 1990 et 16 décembre 1991, dans lesquels il invoqua notamment : qu'il y avait une confusion entre la procédure disciplinaire et la suspension de ses droits ; qu'il n'avait pas

disposé du temps nécessaire à la préparation de sa défense en ce qui concernait la suspension de la pension ; que les faits ne pouvaient être qualifiés de "démission à prix d'argent" et que la sanction était disproportionnée.

Le ministre de la Fonction publique déposa ses mémoires en défense les 13 janvier, 8 février et 24 novembre 1988, le 13 octobre 1989 et le 8 janvier 1990. Le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget déposa ses mémoires les 8 juin 1988, 14 novembre 1989, 28 août 1991 et 3 février 1992.

Par jugement du 26 mars 1992, le tribunal administratif confirma, d'une part, que la décision d'incompétence de la commission du 18 septembre 1987 était fondée et, d'autre part, que l'arrêté ministériel du 6 janvier 1986 portait à la fois sanction de révocation et, du fait de la constatation de la "démission à prix d'argent", suspension des droits à pension. Concernant la révocation, le tribunal constata la régularité sur le fond et la forme. Sur la suspension des droits à pension, le tribunal releva que le requérant n'en avait pas été valablement informé et, donc, pas mis en demeure de préparer sa défense sur ce point. En conséquence, le tribunal estima que l'arrêté ministériel devait être annulé mais seulement en ce qu'il suspendait implicitement le droit à pension.

Le 23 mai 1992, le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget forma un recours devant le Conseil d'Etat, pour voir annuler le jugement du tribunal administratif en ce qu'il annulait partiellement l'arrêté ministériel du 6 janvier 1986.

Le 5 avril 1993, le requérant déposa son mémoire en défense.

Par arrêt du 26 novembre 1993, le Conseil d'Etat fit droit à ce recours en annulant le jugement du 26 mars 1992 en ce qu'il avait annulé l'arrêté ministériel pour la suspension du droit à pension. Le Conseil d'Etat releva notamment qu'il ressortait de l'ensemble des pièces relatives à la procédure disciplinaire que le requérant avait été effectivement informé de ce que le conseil de discipline devait statuer sur l'existence et la qualification des faits qui lui étaient reprochés au regard de l'article L. 59 du Code des pensions civiles et militaires de retraite. Le Conseil d'Etat jugea aussi que l'article L. 59 du Code précité, sur le fondement duquel l'administration est légalement tenue de prononcer la suspension des droits à pension, s'applique à toutes lesdites pensions et pas seulement à certaines catégories d'agents. Le Conseil d'Etat confirma également que les faits jugés par la cour d'appel de Colmar dans son arrêt correctionnel du 30 avril 1985 étaient constitutifs d'une "démission à prix d'argent".

Le 10 janvier 1994, le requérant, estimant que le Conseil d'Etat avait faussement interprété le contenu des décisions correctionnelles, notamment l'arrêt du 30 avril 1985 de la cour d'appel de Colmar et estimant, en outre, que ce point n'avait pas été contradictoirement débattu devant le Conseil d'Etat, forma un recours en rectification d'erreur matérielle devant le Conseil d'Etat, lequel n'a toujours pas statué.

2. Droit interne pertinent

Code des pensions civiles et militaires de retraite - article L. 59 :

"Le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension et de la rente viagère d'invalidité est également suspendu à l'égard de tout bénéficiaire du présent Code qui aura été révoqué ou mis à la retraite d'office :
Pour (...) ;
Ou pour s'être démis de ses fonctions à prix d'argent ou à des conditions équivalentes à une rémunération en argent ou s'être

rendu complice d'une telle démission, lors même que la pension ou rente viagère aurait été concédée.
(...).
Dans tous les cas, l'organisme disciplinaire compétent est appelé à donner son avis sur l'existence et la qualification des faits.
Un arrêté conjoint du ministre compétent, du ministre des finances et, pour les fonctionnaires civils, du ministre chargé de la fonction publique peut relever l'intéressé de la suspension encourue."

GRIEF

Le requérant se plaint de la durée de la procédure administrative relative à sa pension. Il invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 25 avril 1994 et enregistrée le 25 juillet 1994.

Le 6 avril 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur quant au grief tiré de la durée de la procédure administrative, et a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 20 octobre 1995, après une prorogation de délai, et le requérant y a répondu le 28 novembre 1995.

EN DROIT

Le requérant se plaint de la durée de la procédure devant les juridictions administratives, concernant ses droits à pension. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui prévoit notamment que :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)."

1. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention

Le Gouvernement défendeur soutient à titre principal que le recours porté par le requérant devant les tribunaux administratifs ne portait pas sur des droits et obligations de caractère civil. Le Gouvernement se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Commission selon laquelle le contentieux de la fonction publique n'entre pas dans le cadre des contestations sur des droits et obligations de caractère civil (N° 8493/79, déc. 8.10.81, D.R. 25, p. 210 ; N° 8686/79, déc. du 10.12.80, D.R. 21, p. 208).

Le Gouvernement estime que la décision litigieuse en cause, bien qu'ayant des conséquences patrimoniales, ne saurait pour autant faire considérer la contestation comme portant sur des droits et obligations de caractère civil.

Le Gouvernement rappelle cependant que la jurisprudence de la Cour européenne a admis que le contentieux relatif à la pension d'un agent public pouvait présenter le caractère d'une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil (Cour eur. D.H., arrêts Francesco et Giancarlo Lombardo c/ Italie du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, p. 26, par. 17 et série A n° 249-C, p. 42, par. 16). Le Gouvernement estime néanmoins que cette jurisprudence ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, la procédure en cause n'ayant pas pour objet

de déterminer l'existence ou non d'un droit à pension mais seulement de savoir s'il y a eu une faute disciplinaire. Ainsi la suspension du droit à pension ne serait qu'un accessoire de la sanction disciplinaire qui démontrerait l'absence de débat portant sur l'existence ou non d'un droit de caractère civil, notamment au regard de la législation en vigueur.

En outre, le Gouvernement rappelle qu'en la matière l'Etat use de prérogatives discrétionnaires, en ce sens qu'il peut en toute opportunité décider de relever l'intéressé de la sanction encourue (dernier paragraphe de l'article L. 59 du Code des pensions civiles et militaires de retraite). L'existence de ce pouvoir discrétionnaire distinguerait donc la présente espèce des précédents arrêts Lombardo, l'Etat ne se trouvant pas dans une situation comparable à celle d'un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé.

Le requérant soutient le caractère patrimonial de son droit à pension et rappelle que la suppression de ce droit entraînerait pour lui des conséquences graves et notamment ne lui permettrait plus de prétendre au remboursement de ses frais médicaux par la sécurité sociale. Il conclut à l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La Commission rappelle la jurisprudence selon laquelle l'article 6 (art. 6) s'applique à toute "contestation" relative à un "droit de caractère civil" que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne (voir notamment Cour eur. D.H., arrêt Golder c/ R.U. du 21 février 1975, série A n° 8, p. 16, par. 33 ; arrêt H. c/ Belgique du 30 novembre 1987, série A n° 127-B, p. 31, par. 40). Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse et l'issue de la procédure doit être déterminante pour un tel droit.

En l'espèce, la Commission constate que c'est notamment la suppression d'un droit à pension que le requérant contestait devant les tribunaux administratifs. Il incombe en conséquence à la Commission d'établir le caractère du droit en cause. A cette fin, peu importent la nature de la loi selon laquelle la contestation a été tranchée et celle de l'autorité compétente en la matière ; seule compte la nature du droit (Cour eur. D.H., arrêt Ringeisen c/ Autriche du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 39, par. 90 ; arrêt Baraona c/ Portugal du 8 juillet 1987, série A n° 122, p. 18, par. 43 ; arrêt Neves et Silva c/ Portugal du 27 avril 1989, série A n° 153-A, p. 14, par. 37 ; arrêt Editions Periscope c/ France du 26 mars 1992, série A n° 234, p. 66, par. 40).

Si les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), l'intervention de l'autorité publique par une loi ou un règlement n'a pas empêché la Cour européenne, dans plusieurs affaires, de conclure au caractère civil du droit en cause (Cour eur. D.H., arrêt Francesco et Giancarlo Lombardo précités, respectivement p. 26, par. 17 et p. 42, par. 16 ; arrêt Massa c/ Italie du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, par. 26 ; voir également Comm. D.H., N° 18725/91, F. Neigel c/ France, déc. 10.10.94, rapport 17.10.95, par. 27 et suivants).

La Commission constate, et le Gouvernement ne le conteste pas, que le droit à pension revêt un caractère patrimonial.

Aussi, la Commission est d'avis que le droit en cause revêtait un caractère civil et que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention est applicable à l'action engagée par le requérant devant le tribunal administratif de Strasbourg. En conséquence, l'exception présentée par le Gouvernement ne peut être retenue.

2. Sur le respect de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention

Sur le fond, et à titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que le grief du requérant est manifestement mal fondé. Le Gouvernement estime tout d'abord que la durée de quatre ans et quatre mois devant le tribunal administratif n'est pas déraisonnable compte tenu de la production d'un nombre important de mémoires et de la complexité des questions de droit posées successivement par le requérant au tribunal. Il estime ensuite que le délai de dix-huit mois devant le Conseil d'Etat ne saurait être considéré comme excessif, eu égard notamment au délai incompressible rendu nécessaire par l'échange des mémoires des parties.

Le requérant récuse l'appréciation du Gouvernement et estime l'administration seule responsable du délai de la procédure. Le requérant rappelle également que compte tenu de son âge (70 ans), il n'avait aucun intérêt à retarder le bon déroulement de la procédure.

La procédure litigieuse, qui a débuté le 12 novembre 1987 par la saisine du tribunal administratif de Strasbourg, et s'est terminée le 26 novembre 1993 par l'arrêt du Conseil d'Etat, a duré six ans et quatorze jours.

La Commission rappelle que la caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit s'apprécier suivant les circonstances de la cause et à l'aide des critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement des parties et le comportement des autorités saisies de l'affaire (voir notamment Cour eur. D.H., arrêt Vernillo c/ France du 20 février 1991, série A n° 198, p. 12, par. 30).

Selon le Gouvernement, le délai s'explique en l'espèce par la complexité de l'affaire.

La Commission est d'avis que l'affaire revêtait une complexité certaine : les nombreux problèmes de droit soulevés par le requérant ainsi que le dépôt de six mémoires par ce dernier et le dépôt de neuf mémoires en défense par les ministres de la Fonction publique et de l'Economie, des Finances et du Budget en attestent.

Par ailleurs, la Commission ne relève aucun défaut de diligence dans la conduite de la procédure de la part des autorités en première instance et devant le Conseil d'Etat. En effet, la Commission constate que, devant le tribunal administratif, le requérant déposa son dernier mémoire le 16 décembre 1991 et le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget le 3 février 1992. Le jugement fut rendu le 26 mars 1992, soit un peu plus de trois mois après le dépôt du dernier mémoire du requérant. Le Conseil d'Etat fut, quant à lui, saisi le 23 mai 1992 et le requérant déposa son mémoire en défense le 5 avril 1993. L'arrêt annulant le jugement du tribunal administratif intervint le 26 novembre 1993.

En conséquence, la Commission ne relève pas de manquement au devoir de diligence incombant aux autorités judiciaires au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il s'ensuit que le grief tiré de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention est manifestement mal fondé et doit être rejeté, conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LE RESTANT DE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre	Le Président de la Deuxième Chambre
(M.-T. SCHOEPFER)	(H. DANELIUS)