CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 21297/03
présentée par Charles HAIOUN
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 7 septembre 2004 en une chambre composée de :

MM. L. LOUCAIDES, *président*,
J.-P. COSTA,
C. BÎRSAN,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
Mmes W. THOMASSEN,
A. MULARONI, *juges*,
et de Mme S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 30 mai 2003,

Vu la décision d'irrecevabilité de ce jour, relativement à la requête n° 70749/01, *Haioun c. France*,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Charles Haioun, est un ressortissant français, né en 1924 et résidant à Nîmes.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le requérant fut agent des douanes de 1948 à 1966. A partir de 1960, son mauvais comportement au travail fut relevé et il fut plusieurs fois sanctionné pour différents manquements au service. Suite à un premier avis du conseil de discipline, l'administration lui infligea la peine de l'abaissement d'échelon en 1963, puis une mutation en janvier 1965, faute pour le requérant d'avoir amendé sa conduite.

En 1966, le requérant fit l'objet d'une seconde procédure disciplinaire pour avoir importé deux postes de radio de marques étrangères sans les déclarer ni s'acquitter des droits et taxes exigibles. Le 24 mars 1966, le directeur général des douanes lui notifia une décision de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline le 4 mars 1966 et lui infligeant la peine de la révocation avec suspension de ses droits à pension aux motifs que ses agissements revêtaient « un caractère d'une particulière gravité en raison de la qualité d'agent des douanes de l'intéressé » et que ses fautes dénotaient « un manque de probité et une méconnaissance totale des obligations » lui incombant. La commission releva également ses très mauvais antécédents professionnels.

Le requérant réunissant plus de quinze années de services civils et militaires à la date de sa révocation, l'inspecteur central des brigades des douanes informa par lettre du 16 avril 1966 l'épouse du requérant qu'en vertu de l'article L. 60 du code des pensions, elle pouvait prétendre au versement d'une pension pour elle-même et ses enfants, correspondant à la moitié de la retraite proportionnelle qu'aurait pu obtenir son époux s'il avait conservé ses droits à pension.

Le 22 avril 1988, en réponse à un courrier du requérant adressé au ministre des Finances et de l'Economie le 20 mars 1988 en vue d'obtenir son affiliation rétroactive au régime général de la sécurité sociale pour les services rendus en qualité d'agent breveté de 1948 à 1966, le chef du service des retraites de la direction générale des douanes s'exprima en ces termes :

> « (...) je vous informe que la suspension de vos droits n'est que partielle puisque votre épouse bénéficie de la pension prévue à l'article L. 60 du code des pensions civiles et militaires en faveur des ayants droit des fonctionnaires révoqués.
>
> Je vous précise que l'octroi de cet avantage à votre conjoint ne vous permet pas de prétendre, en application des dispositions de l'article L. 65 dudit code, à votre affiliation rétroactive au régime général de la Sécurité Sociale pour les services que vous avez rendus en qualité d'agent breveté de 1948 à 1966.
>
> Je vous signale également que la sanction de la révocation avec suspension des droits à pension revêt en principe un caractère définitif. Cependant, cette peine disciplinaire peut être effacée par une mesure individuelle accordée par le chef de l'Etat dans le cadre d'une loi d'amnistie. »

Le 15 décembre 1994, le requérant adressa au ministre de la Fonction publique une demande de relève de la suspension de ses droits à pension avec effet au 16 septembre 1979.

N'ayant pas obtenu de réponse, il saisit le 20 juin 1995 le tribunal administratif de Montpellier d'une demande d'annulation de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de quatre mois par le ministre de la Fonction publique sur la demande adressée le 15 décembre 1994. Il demanda également au tribunal de condamner l'Etat à le rétablir dans ses droits à pension à compter du 16 septembre 1979, date de son cinquante-cinquième anniversaire.

Entre-temps, le requérant adressa, le 9 juin 1995, une lettre au directeur général des douanes, par laquelle il sollicitait le réexamen de sa situation administrative au regard de ses droits à pension. Le 6 juillet 1995, il reçut une réponse en ces termes :

> « (...) je ne puis que vous confirmer le caractère définitif de la sanction de révocation avec suspension des droits à pension, prononcée à votre encontre en 1966. Je vous rappelle à ce titre que vous n'avez pu obtenir le bénéfice d'une amnistie présidentielle. Dès lors, aucune suite n'est susceptible d'être donnée à votre requête. »

Le 27 novembre 1996, le tribunal administratif débouta le requérant de ses demandes aux motifs suivants :

> « Considérant, d'une part, qu'à supposer même que la décision de révocation du 24 mars 1966, qui n'a fait l'objet d'aucun recours administratif susceptible de proroger les délais de recours contentieux n'ait pas été notifiée au requérant antérieurement à la date du 11 octobre 1994 dont il fait état, lesdits délais étaient en tout état de cause expirés au 20 juin 1995, date d'enregistrement du mémoire introductif de la présente instance ; qu'en toute hypothèse, M. Haioun ne saurait dès lors être recevable ni à demander l'annulation de cette décision individuelle ni à exciper en tant que de besoin de son illégalité ;
>
> Considérant, d'autre part, que, relatifs à une importation de matériels sans paiement des droits et taxes y afférents, les faits ayant donné lieu à la sanction disciplinaire doivent, eu égard aux fonctions alors exercées par l'intéressé, être réputés constitutifs d'un manquement à la probité ou à l'honneur au sens des lois successives portant amnistie, et notamment de l'article 14 de la loi susvisée du 3 août 1995, quel que soit le montant des droits éludés ; que ces faits sont dès lors au nombre de ceux exceptés du bénéfice de l'amnistie sauf mesure individuelle accordée par décret du président de la République ; que le requérant dont il est constant qu'il n'est pas, en l'état, bénéficiaire d'une telle mesure, ne saurait dès lors prétendre à une réintégration dans ses droits à pension à raison d'une cessation de plein droit de l'incapacité ;
>
> Considérant, enfin, qu'aux termes de l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite : « le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension... est suspendu : Par la révocation avec suspension des droits à pension... » ; que si l'article L. 59 dernier alinéa du même code prévoit qu'un arrêté interministériel peut relever les intéressés d'une suspension, cette disposition ne concerne que les agents visés audit article 59 qui ont été révoqués ou mis à la retraite d'office pour avoir été reconnus coupables de détournement de fonds publics ou de malversation et à l'encontre desquels, après que l'une ou l'autre de ces sanctions aient été prononcées

dans le cadre de la procédure disciplinaire, la sanction accessoire de suspension des droits à pension a été prononcée en outre sur le fondement du même article 59 ; qu'ayant fait l'objet quant à lui de la mesure disciplinaire de révocation avec suspension des droits à pension sur le fondement de l'article 30 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires alors en vigueur, M. Haioun qui a vu consécutivement son droit à pension suspendu de plein droit en vertu des seules dispositions précitées de l'article L. 58, ne saurait être fondé à soutenir que les dispositions sus-rappelées de l'article L. 59 dernier alinéa étaient applicables en l'espèce ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, alors même que les dispositions des articles L. 58 précité et L. 60 ancien du code des pensions civiles et militaires de retraite n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à l'éventuelle réintégration dans ses droits d'un agent dont les droits à pension ont été suspendus, la demande de relèvement dont s'agit a constitué en réalité une demande présentée à titre purement gracieux ; que le refus opposé à cette demande par l'autorité ministérielle ne peut en conséquence donner lieu à un recours par voie contentieuse ; que la demande d'annulation devant par suite être déclarée irrecevable, les conclusions principales de la requête ne peuvent dès lors être accueillies (...) »

Par arrêt du 23 novembre 1999, la cour administrative d'appel de Marseille annula le jugement pour non-respect du contradictoire, les juges du premier degré ayant relevé d'office le moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité de la requête compte tenu de la nature gracieuse de la décision attaquée sans inviter préalablement les parties à présenter leurs observations. Elle évoqua le fond et statuant à nouveau, rejeta la demande du requérant aux mêmes motifs que ceux retenus par le tribunal administratif.

Le 21 mai 2003, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi du requérant en ces termes :

« Considérant qu'il ressort des dispositions (...) du code des pensions que la procédure particulière de relève de la suspension des droits à pension prévue à l'article L. 59 ne s'applique qu'aux cas de suspension régis par cet article et qu'aucune procédure de relève n'est en revanche prévue dans les cas mentionnés à l'article L. 58 ; que seule une mesure purement gracieuse peut décider d'une telle relève pour ces derniers cas ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Haioun, qui, par une décision du 24 mars 1966, devenue définitive, a été révoqué avec suspension de ses droits à pension et n'a pas bénéficié d'une amnistie, n'est pas fondé à soutenir que la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit en jugeant que sa demande de rétablissement de ses droits à pension, reçue par l'administration le 20 décembre 1994, tendait à l'obtention d'une mesure purement gracieuse et qu'il n'était pas recevable à contester le refus implicite qui lui a été opposé ;

Considérant que, si M. Haioun soutient que l'absence de procédure de relève de la suspension des droits à pension dans les cas régis par l'article L. 58 du code des pensions, méconnaîtrait les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce moyen, qu'il soulève pour la première fois en cassation n'est, en tout état de cause, pas recevable (...) »

B. Le droit interne pertinent

Outre l'article L. 4 du code des pensions civiles et militaires de retraite, reproduit ci-après, la Cour renvoie au droit interne pertinent afférent à la première requête du requérant (n° 70749/01, *cf.* décision de la Cour de ce jour).

Article L. 4

« Le droit à la pension est acquis :

1° Aux fonctionnaires après quinze années accomplies de services civils et militaires effectifs (...) »

GRIEFS

1. Le requérant fait valoir qu'en rejetant son moyen tiré de l'article 6 § 1 de la Convention au motif que ce moyen a été soulevé pour la première fois en cassation et en ne prononçant pas la relève de ses droits à pension, le Conseil d'Etat a violé les stipulations de l'article 6 § 1 précité.

2. Invoquant l'article 7 § 1 de la Convention, il se plaint que la sanction de suspension de ses droits à pension a été dans les faits transformée en une suppression de ses droits, sans qu'une telle suppression soit prévue par le code des pensions.

3. Citant l'article 1 du Protocole n° 1, il fait valoir qu'ayant cotisé pour sa retraite, il est titulaire d'un « bien » au sens de cet article et qu'une atteinte a été portée à ce bien, d'une part, par la suppression de ses droits à pension par l'administration lors de sa révocation en 1966, et, d'autre part, par le rejet de sa demande ultérieure de relève de cette suppression par les juridictions administratives.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la décision du Conseil d'Etat, en ce qu'il n'a pas prononcé la relève de la suspension de ses droits à pension et en ce qu'il a rejeté son moyen fondé sur l'article 6 § 1 de la Convention. Il allègue la violation de ce dernier article, qui se lit comme suit :

« 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 (...) »

La Cour relève qu'elle a jugé, concernant la première requête du requérant (n° 70749/01), que le grief relatif à la durée de la procédure et fondé sur l'article 6 § 1 de la Convention était incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de son article 35 § 3. Or, elle observe que les faits et la procédure litigieuse sont les mêmes que ceux ayant fait l'objet de la première requête. Elle ne voit en conséquence aucune raison de s'écarter de sa précédente solution quant à l'applicabilité de l'article 6 § 1 en l'espèce et renvoie, à cet égard, à la décision d'irrecevabilité adoptée ce jour relativement à la première requête du requérant.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Le requérant se plaint de la transformation de sa peine de suspension des droits à pension en une suppression de ses droits. Il invoque l'article 7 § 1 de la Convention, ainsi rédigé :

> « 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

La Cour relève que ce grief est identique à celui qu'elle a examiné dans la première requête du requérant (n° 70749/01) et qu'elle a jugé manifestement mal fondé au sens de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention. La Cour estime en conséquence que cette partie de la présente requête est essentiellement la même que la précédente. Elle constate, au surplus, que la présente requête ne contient pas de faits nouveaux.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 2 b) et 4 de la Convention.

3. Le requérant se plaint de la suppression de ses droits à pension lors de sa révocation et du rejet de sa demande ultérieure de relève de cette suppression par les juridictions administratives. Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

La Cour examinera successivement chacune des branches du grief.

En premier lieu, le requérant fait valoir que la suppression définitive de ses droits à pension en 1966 violerait son droit au respect de ses biens. La Cour observe à titre liminaire que le requérant n'a jamais introduit de recours contre la décision de révocation supprimant ses droits à pension du

24 mars 1966 et qu'il n'a, en conséquence, pas épuisé les voies de recours internes pour se plaindre de cette sanction.

En tout état de cause, la Cour rappelle qu'elle ne peut examiner une requête que dans la mesure où elle se rapporte à des événements s'étant produits après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Partie contractante concernée. En l'espèce, le « bien » dont le requérant aurait été privé, à savoir ses droits à pension, lui a définitivement été retiré lors de sa révocation en 1966, la sanction de la « suspension » des droits à pension ayant un caractère définitif et revenant en réalité en une suppression de ceux-ci, comme cela lui a d'ailleurs été rappelé par le chef du service des retraites de la direction générale des douanes dans un courrier du 22 avril 1988, puis par le directeur général des douanes dans un second courrier du 9 juin 1995.

Le « bien » dont se prévaut le requérant avait donc quitté son patrimoine bien avant le 3 mai 1974, date à laquelle la France a ratifié la Convention. La Cour n'est donc pas compétente *ratione temporis* pour examiner la conformité à la Convention de la suppression de ses droits à pension.

Il s'ensuit que cette première branche du grief est irrecevable et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

En second lieu, le requérant se plaint d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 résultant du rejet de sa demande de relève de la suspension de ses droits à pension, demande déposée auprès du ministre de la Fonction publique en 1994, soit après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la France.

A cet égard, la Cour rappelle qu'un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 précité que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportaient à ses « biens », notion qui peut recouvrir, selon une jurisprudence constante en la matière, tant des « biens actuels » (arrêt *Van der Mussele c. Belgique* du 23 novembre 1983, série A n° 70, p. 23, § 48) que des valeurs patrimoniales, y compris des créances, pour lesquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » quant à leur concrétisation (*cf. Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande* du 29 novembre 1991, série A n° 222, p. 23, § 51 ; *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique* du 20 novembre 1995, série A n° 332, p. 21, § 31). Elle rappelle également qu'elle a déjà jugé que le droit à l'allocation de retraite était un droit patrimonial au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (*cf. Buchen c. République tchèque*, n° 36541/97, § 46, 26 novembre 2002).

En l'espèce, la Cour constate qu'en vertu de l'article L. 4 du code des pensions civiles et militaires de retraite, tout fonctionnaire acquiert un droit à pension après quinze années de service et que le requérant avait cotisé dix-huit ans pour sa retraite en tant que fonctionnaire des douanes, à savoir de 1948 à 1966, lorsqu'il a été révoqué à titre disciplinaire avec « suspension » de ses droits à pension le 24 mars 1966. Elle observe

également que c'est à ce titre que l'épouse du requérant a pu bénéficier d'une pension de retraite pour elle et ses enfants malgré la décision de révocation. Elle admet, en conséquence, qu'au moment où il a fait l'objet de la procédure disciplinaire susmentionnée, le requérant pouvait passer pour être titulaire d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 en ce qu'il avait cumulé quinze années de service révolus.

La Cour rappelle cependant son précédent constat, selon lequel ce bien est définitivement sorti du patrimoine du requérant en 1966, et que celui-ci n'a pas contesté, à cette époque, la sanction qui lui avait été infligée. Elle estime, en conséquence, que la procédure de relève introduite par le requérant ne se rapportait pas à un bien « actuel » de ce dernier.

Quant à la question de savoir si le requérant pouvait avoir une « espérance légitime » d'obtenir la relève de la suspension définitive de ses droits à pension, la Cour observe, à l'instar des juridictions administratives, que la révocation du requérant avec suspension de ses droits à pension a été prononcée sur le fondement de l'article L. 58 du code des pensions, qui n'ouvre pas de droit à la relève de cette suspension, sauf par une mesure gracieuse ou une mesure d'amnistie, mesures discrétionnaires par nature, toutes deux refusées au requérant.

En conclusion, la Cour estime que lors de sa demande de relève de la suspension de ses droits à pension formée en 1994, le requérant n'avait, en vertu du droit national, ni un droit, ni même une « espérance légitime », au sens de la jurisprudence de la Cour, de recouvrer ses droits à pension ; il ne possédait donc pas un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

Partant, la seconde branche du grief formulée par le requérant sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 doit être rejetée, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention, pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

L. LOUCAIDES
Président