CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 70749/01
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 29 novembre 2000,

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 (France).

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.

Agent des douanes depuis 1948, le requérant fit l'objet d'une procédure disciplinaire en 1966 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.

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 signale (...) 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 et la pratique internes pertinents

1. Le code des pensions civiles et militaires de retraite

Article L. 58

« Le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension et de la rente viagère d'invalidité est suspendu :

Par la révocation avec suspension des droits à pension ;

Par la condamnation à la destitution prononcée par application du code de justice militaire ou maritime ;

Par la condamnation à une peine afflictive ou infamante pendant la durée de la peine ;

Par les circonstances qui font perdre la qualité de Français durant la privation de cette qualité ;

Par la déchéance totale ou partielle de l'autorité parentale pour les veuves et les femmes divorcées.

S'il y a lieu, par la suite, à la liquidation ou au rétablissement de la pension ou de la rente d'invalidité, aucun rappel n'est dû pour les périodes d'application de la suspension. »

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 avoir été reconnu coupable de détournement soit de deniers de l'Etat, des départements, des communes ou établissements publics, soit de dépôts de fonds particuliers versés à sa caisse ou de matières reçues et dont il doit compte ;

Ou convaincu de malversations relatives à son service ;

Ou pour s'être démis de ses fonctions à prix d'argent ou à des conditions équivalant à une rémunération en argent ou s'être rendu complice d'une telle démission, lors même que la pension ou la rente viagère aurait été concédée.

La même disposition est applicable, pour des faits qui auraient été de nature à entraîner la révocation ou la mise à la retraite d'office, lorsque les faits sont révélés ou qualifiés après la cessation de l'activité.

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. »

2. La loi n° 95-884 du 3 août 1995 portant amnistie (chapitre III - Amnistie des sanctions disciplinaires ou professionnelles)

Article 14

« Sont amnistiés les faits commis avant le 18 mai 1995 en tant qu'ils constituent des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles.

Toutefois, si ces mêmes faits ont donné lieu à une condamnation pénale, l'amnistie des sanctions disciplinaires ou professionnelles est subordonnée à l'amnistie de la condamnation pénale.

Sauf mesure individuelle accordée par décret du Président de la République, sont exceptés du bénéfice de l'amnistie prévue par le présent article les faits constituant des manquements à la probité, aux bonnes mœurs ou à l'honneur. La demande d'amnistie peut être présentée par toute personne intéressée dans un délai d'un an à compter soit de la publication de la présente loi, soit de la condamnation définitive. »

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure.

2. Dans un courrier adressé au greffe le 8 janvier 2003 et rédigé en réponse aux observations du Gouvernement concernant le premier grief, il invoque l'article 7 § 1 de la Convention et se plaint de s'être vu infliger une peine plus lourde que celle prévue par la loi. Il expose que la suspension de ses droits à pension a duré de 1966 à aujourd'hui, soit trente-six ans, et que le ministre de la Fonction publique a de ce fait « transformé » la sanction de suspension en suppression de ses droits à pension. Il souligne que l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite, sur le fondement duquel il a été condamné à la sanction de suspension de ses droits à pension, ne prévoit en aucun cas la perte ou la déchéance des droits à pension.

EN DROIT

1. Le requérant allègue que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

> « 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 (...) »

Le Gouvernement soutient à titre principal que la requête est irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention. Il se réfère à l'arrêt *Pellegrin c. France* ([GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII) et estime que le droit revendiqué en l'espèce ne revêt pas un caractère civil au sens de l'article 6 précité, les agents des douanes tels que M. Haioun étant de toute évidence susceptibles d'exercer des fonctions impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique. Il ajoute qu'il n'ignore pas que les litiges en matière de pension relèvent du domaine de l'article 6 § 1 puisque le lien particulier unissant le requérant et l'administration est, dans ce cas, rompu (*S.M. c. France*, n° 41453/98, 18 juillet 2000), mais soutient que cette solution n'est pas transposable à la présente affaire. Il expose que la mesure de suspension des droits à pension, objet de la procédure devant les juridictions internes, n'est qu'une conséquence de la révocation prononcée à l'égard du requérant. Or, la révocation est une mesure à caractère disciplinaire qui touche au lien particulier avec l'administration qu'évoque la Cour dans son arrêt *S.M. c. France*. Le Gouvernement en déduit que la demande du requérant, qui portait sur la relève d'une mesure prise au moment de sa

révocation, est exclu du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention.

Le Gouvernement soulève à titre subsidiaire l'irrecevabilité de la requête pour défaut d'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention. Il soutient que le requérant disposait en droit interne d'un recours efficace permettant de dénoncer la durée de la procédure et obtenir réparation. Il expose qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat (*Darmont*, Assemblée, 29 décembre 1978, Rec. p. 542) qu'une faute lourde commise par une juridiction administrative dans l'exercice de la fonction juridictionnelle est susceptible d'engager sa responsabilité. Il se réfère à deux jugements prononcés en 1999 par le tribunal administratif de Paris (*Magiera*, 24 juin 1999 ; *Lévy*, 30 septembre 1999) qui indiqueraient que la durée d'une procédure est susceptible de mettre cette responsabilité en jeu ; il précise que, dans l'affaire *Magiera*, la Cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt du 11 juillet 2001, pour la première fois fait droit à des conclusions indemnitaires en réparation de préjudices nés d'une méconnaissance des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention quant au délai raisonnable, sans exiger la démonstration de l'existence d'une faute lourde, et que la cour d'appel a en conséquence alloué au demandeur une indemnité de 30 000 francs (FRF), soit environ 4 573 euros (EUR), pour une procédure ayant duré sept ans et six mois. Le Gouvernement ajoute que cette jurisprudence a été confirmée par un arrêt du Conseil d'Etat du 28 juin 2002. Il estime que si la Cour a auparavant jugé que le recours interne en responsabilité de l'Etat n'était pas effectif (*Lutz c. France (n° 1)*, n° 48215/99, 26 mars 2002), cette effectivité est désormais établie. Le Gouvernement se prévaut également de la décision *Brusco c. Italie* (n° 69789/01, CEDH 2001-IX), où la Cour a jugé que la règle selon laquelle l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie au jour de l'introduction de la requête comportait des exceptions justifiées par les circonstances particulières de chaque espèce. Enfin, il souligne que faute de prescription, le requérant a toujours la possibilité d'introduire un recours en responsabilité relatif à la durée de la procédure devant les juridictions administratives internes.

Le requérant estime qu'il était fondé à demander la relève de la suspension de ses droits à pension sur le fondement du dernier alinéa de l'article L. 59 du code des pensions civiles et militaires. Il précise que l'objet de la procédure administrative qu'il a engagée a toujours été de revendiquer l'application de l'article L. 59 précité à sa demande de relève et non de revendiquer une quelconque amnistie. La question de l'amnistie a été utilisée par ses contradicteurs – le ministre de la Fonction publique devant les juridictions internes, l'Etat devant la Cour – pour donner à sa faute initiale une gravité qu'elle n'a pas, puisqu'elle a consisté à éluder le paiement de soixante-dix FRF (soit 10,67 EUR) de droits de douanes.

Il estime par ailleurs que ses droits ont été violés à plusieurs reprises lors de la procédure disciplinaire en 1966, notamment en ce qu'il n'a pas été informé des recours disponibles contre la sanction prise à son égard.

La Cour n'estime pas nécessaire de prendre position sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement et tirées de l'application de la jurisprudence *Pellegrin c. France* (arrêt précité) et du non-épuisement des voies de recours internes dans la mesure où la requête doit de toute façon être rejetée pour les motifs suivants.

La Cour rappelle que, pour que l'article 6 § 1 sous sa rubrique « civile » trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne, qu'il soit ou non protégé de surcroît par la Convention (voir, par exemple, *Masson et Van Zon c. Pays-Bas*, arrêt du 28 septembre 1995, série A n° 327-A, p. 19-20, § 48-52).

En l'espèce, la Cour note que pour déclarer les demandes du requérant irrecevables, les juridictions administratives internes ont constaté, d'une part, qu'il n'existait pas de recours contentieux à la disposition du requérant pour demander la relève de la suspension de ses droits à pension et, d'autre part, qu'il ne pouvait prétendre au bénéfice de l'amnistie de sa sanction disciplinaire. Les juridictions nationales ont en effet constaté que la sanction disciplinaire infligée au requérant l'avait été en application de l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires qui, contrairement à l'article L. 59 du même code, ne prévoyait aucune procédure de relève d'une telle sanction et que la demande de relève de ses droits à pension déposée par le requérant auprès du ministre de la Fonction publique présentait en conséquence une nature purement gracieuse. Elles ont également relevé que le requérant s'était rendu coupable d'un manquement à la probité, ce qui ressortait du procès-verbal du conseil de discipline, et l'excluait du bénéfice d'une loi d'amnistie sauf mesure individuelle accordée par décret du président de la République en vertu de l'article 14 de la loi du 3 août 1995 (*cf.* le droit interne pertinent, point 2), mesure qui, en l'espèce, n'était pas intervenue au profit du requérant.

La Cour observe en conséquence que le requérant ne pouvait obtenir la relève de ses droits à pension qu'en vertu d'une décision purement gracieuse, provenant soit du ministre de la Fonction publique, soit du président de la République et que les juridictions internes se sont bornées à constater qu'une décision implicite de rejet prise en l'espèce par le ministre de la Fonction publique dans le cadre de cette compétence discrétionnaire était par essence non susceptible d'être déférée à un juge. Elle estime dès lors que la procédure dont se plaint le requérant ne portait pas sur une contestation relative à un « droit » que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne.

Partant, il convient de mettre fin à l'application de l'article 29 § 3 de la Convention, de déclarer ce grief incompatible *ratione materiae* avec les

dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et de le rejeter en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

2. Dans un courrier adressé au greffe le 8 janvier 2003 et rédigé en réponse aux observations du Gouvernement concernant le premier grief, le requérant se plaint de s'être vu infliger une peine plus lourde que celle prévue par la loi et invoque l'article 7 § 1 de la Convention, qui se lit ainsi :

> « 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 note que ce grief a été soulevé explicitement par le requérant le 8 janvier 2003, mais qu'il est possible de considérer qu'il l'évoquait en substance dans sa requête, à la rubrique des faits, où il s'exprimait en ces termes : « dans les faits, [la] suspension s'est vue illégalement transformée en une suppression pure et simple de mes droits à pension ».

La Cour rappelle que seule une procédure relative à une condamnation selon la loi pénale ou aux conditions dans lesquelles cette condamnation a été prononcée entre dans le champ d'application l'article 7 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Montcornet de Caumont c. France* (déc.), n° 59290/00, CEDH 2003), et que la base de toute appréciation de l'existence d'une peine consiste à déterminer si la mesure en question est imposée à la suite d'une condamnation pour une « infraction » (*Jamil c. France*, arrêt du 8 juin 1995, série A n° 317-B, § 31).

La Cour observe que la « peine » dont il est question en l'espèce est la révocation avec suspension des droits à pension infligée au requérant à l'issue d'une procédure disciplinaire ayant pris fin par une décision définitive en date du 24 mars 1966. Or, la procédure dont se plaint le requérant devant la Cour est celle qui a débuté par sa demande de relève de la suspension de ses droits à pension présentée au ministre de la Fonction publique et qui s'est achevée devant le Conseil d'Etat le 21 mai 2003. Le requérant ne saurait en conséquence se plaindre de s'être vu infliger une « peine » au sens de l'article 7 précité dans le cadre de cette dernière procédure, ni *a fortiori* que cette peine serait plus lourde que celle qui était prévue par la loi.

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

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

Déclare la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

L. LOUCAIDES
Président