CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 45964/99
présentée par Sava Kolev KAROV
contre la Bulgarie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 1er février 2005 en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
P. LORENZEN,
Mmes N. VAJIĆ,
S. BOTOUCHAROVA,
M. A. KOVLER,
Mme E. STEINER,
M. K. HAJIYEV, *juges*,
et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 28 mars 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Sava Kolev Karov, est un ressortissant bulgare, né en 1957 et résidant à Bourgas. Il est représenté devant la Cour par Me Z. Kalaydjieva, avocate à Sofia. Le gouvernement défendeur est représenté par son coagent, Mme M. Pacheva, du ministère de la Justice.

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.

1. La procédure pénale à l'encontre du requérant

a) L'engagement des poursuites

Le requérant occupait un poste d'inspecteur à la police criminelle de Bourgas au grade de commandant.

Le 1er août 1995, il fut arrêté, mis en examen pour corruption et placé en détention provisoire. Par un arrêté du directeur de la police nationale, il fut temporairement suspendu de ses fonctions à compter du 3 août 1995, avec suspension de son traitement.

Le requérant fut renvoyé devant le tribunal militaire de Sliven qui, par un jugement du 27 février 1996, le reconnut coupable et le condamna à vingt mois d'emprisonnement. Par une ordonnance du même jour, le tribunal modifia la mesure de détention provisoire et lui imposa une simple mesure de contrôle judiciaire.

Le requérant interjeta appel. L'audience devant la Cour suprême, qui était en l'occurrence l'instance d'appel, se tint le 9 avril 1996. L'affaire y fut mise en délibéré.

b) La perte et la reconstitution du dossier pénal

Le 21 janvier 1997, lors d'une demande de renseignements au greffe de la Cour suprême, le requérant fut informé de la perte du dossier pénal, qui avait été volé en avril 1996 dans le véhicule du juge en charge de l'affaire. Le requérant transmit rapidement toutes les pièces en sa possession afin de permettre la reconstitution du dossier.

Au cours de l'année 1998, il adressa plusieurs courriers à la Cour suprême de cassation[1] en demandant que le dossier soit reconstitué et l'affaire jugée. Il fit plus particulièrement valoir que le ministère refusait sa démission et qu'il ne pouvait par conséquent trouver un autre travail tant que la procédure pénale était pendante.

1. Ainsi dénommée suite à la réforme du système judiciaire intervenue dans l'intervalle.

Le 10 juin 1999, la Cour suprême de cassation transmit les pièces qu'elle avait été en mesure de reconstituer au tribunal militaire de Sliven, auteur du jugement en première instance, afin qu'il complète le dossier.

Par des courriers datés des 17 juin 1999, 9 septembre 1999 et 22 janvier 2000, le requérant s'adressa au tribunal de Sliven pour demander que la procédure de reconstitution soit accélérée.

Par une ordonnance du 29 septembre 1999, le tribunal militaire de Sliven déclara le dossier reconstitué. Le 14 octobre 1999, le dossier fut transmis à la cour d'appel militaire sise à Sofia[1].

Le 22 décembre 1999, la cour d'appel renvoya le dossier, considérant que celui-ci n'était pas complet et qu'en tout état de cause la juridiction compétente était la Cour suprême de cassation. Cette dernière ne se considéra toutefois pas compétente et renvoya le dossier à la cour d'appel militaire le 3 février 2000.

c) La poursuite du procès pénal

Une audience se tint devant la cour d'appel le 29 mars 2000. Par un arrêt du 28 avril 2000, dans le cadre d'un examen d'office de la légalité du jugement entrepris, la cour d'appel constata que l'acte d'accusation notifié au requérant au moment du renvoi en jugement ne décrivait pas de manière suffisamment détaillée les accusations portées contre lui et contenait un exposé des faits différant de celui figurant dans l'ordonnance de mise en examen. La cour d'appel considéra que cette circonstance avait porté atteinte aux droits de la défense, elle annula le jugement et renvoya le dossier au stade de l'instruction préliminaire.

Le 31 mai 2000, l'enquêteur procéda à une nouvelle mise en examen du requérant.

A plusieurs reprises, le requérant s'enquit du développement de son affaire auprès de l'enquêteur et demanda qu'un certain nombre de pièces soient jointes au dossier. Il s'adressa au ministère de la Justice pour se plaindre des lenteurs de la procédure et fut informé, par une lettre du 24 octobre 2000, que l'affaire avait été attribuée à nouvel enquêteur, en raison d'une absence prolongée de celui qui en avait été initialement chargé.

Par des courriers datés des 21 janvier 2001, 26 mars 2001 et 26 juin 2001, le requérant s'adressa à l'enquêteur et au procureur pour se plaindre de leur défaut de diligence et de la durée de la procédure.

Le requérant fut renvoyé en jugement le 9 août 2002. A l'audience qui se tint devant le tribunal militaire de Sliven le 8 octobre 2002, les avocats de la défense demandèrent que l'affaire soit renvoyée au procureur en raison de plusieurs irrégularités de procédure. Ils soulevèrent ainsi que la seconde mise en examen en date du 31 mai 2000 était irrégulière et que les défauts

1. La réforme avait instauré une cour d'appel militaire unique, compétente pour examiner les recours contre les jugements des tribunaux militaires régionaux.

de l'acte d'accusation, constatées par la cour d'appel le 29 mars 2000, n'avaient pas été rectifiés. Le tribunal constata qu'il existait effectivement une contradiction entre les éléments factuels et la qualification juridique contenus dans l'acte d'accusation et renvoya le dossier à l'instruction.

Par une ordonnance du 28 novembre 2002, le procureur annula la seconde mise en examen du requérant en date du 31 mai 2000, sans objet en raison de la préexistence d'une procédure depuis 1995. Il considéra toutefois que les actes postérieurs à cette mise en examen avaient été valablement effectués.

Un nouvel acte d'accusation fut notifié au requérant au courant du mois de janvier 2003. A l'audience qui se tint devant le tribunal militaire de Sliven le 5 mars 2003, l'affaire fut évoquée au fond et les témoins cités furent entendus. Suite à la demande de la défense en vue de l'audition de témoins supplémentaires, l'affaire fut reportée. Une nouvelle audience eut lieu le 8 mai 2003.

Par un jugement rendu en décembre 2003, le requérant fut reconnu coupable. L'intéressé interjeta appel. Par un arrêt datant du mois d'avril 2004, la cour d'appel militaire annula le jugement au motif, notamment, d'une atteinte aux droits de la défense, et renvoya le dossier au stade de l'instruction préliminaire.

2. Le statut professionnel du requérant

a) Tentatives du requérant de démissionner

Le requérant avait été suspendu de ses fonctions au moment de sa mise en examen en août 1995. Après sa remise en liberté en février 1996, il demanda à effectuer un stage judiciaire lui donnant accès à la profession d'avocat ou de magistrat. Il n'y fut pas admis au motif qu'il était toujours fonctionnaire du ministère de l'Intérieur et que ce dernier n'avait pas donné son autorisation pour que le requérant occupe un autre emploi.

Le 22 novembre 1996, le requérant sollicita auprès du directeur de la police nationale que la mesure de suspension temporaire de son poste soit levée. En réponse, il lui fut indiqué qu'en vertu d'une instruction I-73 du ministre de l'Intérieur cela n'était pas possible tant que la Cour suprême de cassation n'avait pas statué de manière définitive sur sa responsabilité pénale.

Le 2 décembre 1996, le requérant présenta sa démission, devant prendre effet après l'expiration d'un préavis de trente jours. Il ne reçut pas de réponse du service compétent. Le 7 janvier 1997, il introduisit un recours hiérarchique auprès du ministre de l'Intérieur, puis un recours judiciaire en annulation de la décision implicite de rejet du ministre. Le 2 juillet 1997, la Cour administrative suprême déclara son recours irrecevable au motif que dans pareille hypothèse le ministre était tenu de se prononcer et de motiver

son refus, ce qui excluait la possibilité d'intenter un recours contre un refus implicite.

Le dossier fut transmis au ministre afin qu'il se prononce. Les parties n'ont pas précisé si une décision formelle a été prise, mais selon les avis présentés par le service du personnel du ministère, la démission du requérant ne pouvait être acceptée tant qu'il était suspendu de ses fonctions en raison de la procédure pénale en cours.

Par la suite, le requérant présenta plusieurs fois sa démission. A deux reprises, il introduisit des recours judiciaires contre le refus implicite du ministre d'accepter celle-ci. Par des arrêts datant respectivement du 22 décembre 1997 et du 10 mars 1999, la Cour administrative suprême déclara ses recours irrecevables. Elle considéra qu'en vertu de la loi sur le ministère de l'Intérieur, seules les décisions ordonnant la cessation de fonctions d'un agent étaient susceptibles d'un recours judiciaire, à l'exclusion du refus d'une démission.

Suite à l'intervention de la commission des droits de l'homme de l'Assemblée nationale, saisie par le requérant, le ministère exposa dans une lettre datée du 22 juillet 1998 que le requérant ne pouvait être démis de ses fonctions pour quelque motif que ce soit avant la fin de la procédure pénale à son encontre. En fonction de l'issue de cette procédure, l'intéressé allait faire l'objet d'un licenciement disciplinaire ou être réintégré dans ses fonctions.

Au courant de l'année 1999, le requérant introduisit devant la Cour administrative suprême un recours visant l'annulation de l'article 141 alinéa 2 du décret d'application de la loi sur le ministère de l'Intérieur, adopté en septembre 1998, une disposition réglementaire qui interdisait expressément la cessation de fonction d'un agent sous le coup d'une suspension temporaire pour tout autre motif qu'un licenciement disciplinaire.

Par un arrêt du 23 juillet 1999, la Cour administrative suprême annula la disposition en question, qu'elle jugea incompatible avec des normes légales et constitutionnelles supérieures. La cour considéra notamment que la règle litigieuse portait atteinte au droit au travail et au libre choix d'une profession, garantis par la Constitution, de manière illimitée dans le temps et donc disproportionnée au but d'assurer le bon fonctionnement de la justice.

Le requérant ne présenta pas de nouvelle démission consécutivement à cette décision.

Suite à une modification du Code de procédure pénale qui conférait désormais au tribunal la compétence pour ordonner la suspension de fonctions d'un agent du ministère mis en examen, le requérant demanda à la cour d'appel militaire la levée de la mesure pesant à son encontre. Le 2 mai 2000, la cour d'appel fit droit à sa demande, considérant que la mesure de

suspension ne se justifiait plus compte tenu de la durée de la procédure pénale.

Le requérant fut réintégré dans les services de la police nationale le 15 mai 2000. Il y travailla jusqu'au 1er septembre 2000, date à laquelle il fit valoir ses droits à la retraite. Depuis, il exerce la profession d'avocat, inscrit au barreau de Bourgas.

b) L'action en responsabilité de l'Etat

Après avoir quitté son poste à la police, le requérant introduisit contre le ministère de l'Intérieur une action en réparation du préjudice subi en raison du refus de sa démission dans la période allant de janvier 1997 à août 1999.

Par un jugement du 16 mai 2001, le tribunal de district de Bourgas fit droit à sa demande et lui alloua les montants réclamés. Le tribunal considéra que le refus de la démission du requérant était illégal car fondé sur une disposition réglementaire déclarée par la suite incompatible avec des normes légales et constitutionnelles supérieures.

Néanmoins, par un jugement du 10 décembre 2001, le tribunal régional de Bourgas infirma le premier jugement et rejeta l'action du requérant. Il considéra que la responsabilité de l'autorité publique pouvait être engagée uniquement à la condition que les actes administratifs en cause avaient préalablement fait l'objet d'une annulation, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Il considéra que le refus de la démission du requérant était régulier et conforme à la réglementation telle qu'en vigueur avant l'annulation, en juillet 1999, de la disposition pertinente du décret d'application.

Le requérant introduisit un pourvoi en cassation contre cette décision. Par un arrêt du 7 mai 2003, la Cour suprême de cassation rejeta le pourvoi en reprenant les motifs du tribunal régional.

B. Le droit interne pertinent

1. Le statut des officiers de la police nationale

Ce statut était régi par une loi sur le ministère de l'Intérieur datant de 1991, puis par une nouvelle loi adoptée en décembre 1997, ainsi que par les actes réglementaires pris en application desdites lois, à savoir un arrêté ministériel de 1993 portant sur la nomination, le reclassement et la cessation de fonctions du personnel du ministère de l'Intérieur, puis un décret d'application de la loi sur le ministère de l'Intérieur du 30 septembre 1998.

a) Incompatibilités

Les officiers du ministère de l'Intérieur ne peuvent être nommés dans un autre emploi public, exercer une activité commerciale ou salariée

(article 78a de la loi de 1991, adopté en novembre 1996, article 213 de la loi de 1997).

b) Cessation de fonctions

Les officiers du ministère de l'Intérieur sont libérés de leurs fonctions dans les hypothèses prévues par la loi et notamment à leur demande (article 66 alinéa 1 (4) de la loi de 1991, article 253, alinéa 1 (4) de la loi de 1997).

La démission résulte d'une demande écrite adressée à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Cette dernière doit se prononcer sur la démission avant l'expiration du délai de préavis (article 67 alinéa 2 de l'arrêté de 1993, article 255 de la loi de 1997).

L'ancienne réglementation prévoyait un recours hiérarchique auprès du ministre contre le refus d'une démission (articles 73 à 79 de l'arrêté de 1993).

Un recours judiciaire est ouvert contre la décision ordonnant la cessation de fonctions (article 67 de la loi de 1991 et article 258 de la loi de 1997). Aucune mention n'est faite quant à une telle possibilité dans l'hypothèse d'un refus de démission.

Par ailleurs, lors de la cessation de ses fonctions pour tout autre motif que le licenciement disciplinaire, l'agent se voit verser une indemnité proportionnelle à la durée de son service, pouvant aller jusqu'à vingt mois de salaire (article 68 de la loi de 1991).

c) Suspension de fonctions

En vertu de l'article 392 du Code de procédure pénale, les agents du ministère de l'Intérieur mis en examen et placés en détention provisoire sont temporairement suspendus de leurs fonctions par une décision du chef de service. Selon le texte en vigueur à l'époque pertinente, ceux qui ne faisaient pas l'objet d'une mesure de détention pouvaient être suspendus par le chef de service sur demande motivée du procureur ou de l'enquêteur.

Suite à une modification entrée en vigueur le 1er janvier 2000, c'est désormais le tribunal, sur demande motivée du chef de service ou des autorités de poursuites, qui impose la mesure de suspension lorsque l'intéressé n'est pas placé en détention provisoire.

Par ailleurs, l'article 141 du décret d'application du 30 septembre 1998 prévoyait que les agents temporairement suspendus ne pouvaient être démis de leurs fonctions pendant la durée de la suspension sauf en cas de licenciement pour motif disciplinaire. Cette partie du texte a été annulée par la Cour administrative suprême le 23 juillet 1999, suite au recours introduit par le requérant. La réglementation antérieure au décret de 1998 ne semble pas avoir contenu une norme similaire. Toutefois, une telle disposition a été par la suite introduite dans la loi sur le ministère de l'Intérieur (article 253 alinéa 3), et est restée en vigueur entre avril 2000 et février 2003.

Les officiers qui ont fait l'objet d'une suspension et ont par la suite bénéficié d'un non-lieu ou d'une relaxe, ou lorsque la cause de la suspension a disparu, ont droit à une indemnité pour le temps durant lequel ils n'ont pas travaillé d'un montant maximum équivalant à six mois de salaire (article 68 alinéas 9 et 10 de la loi de 1991, tels que modifiés en novembre 1996, et article 263 de la loi de 1997).

2. Le Code de procédure pénale

Un nouvel article 239a du Code de procédure pénale, en vigueur depuis le mois de juin 2003, dispose :

> « (1) Si, au stade de l'instruction préliminaire, un délai de plus de deux ans, lorsque l'accusation porte sur une infraction grave, ou de plus d'un an pour les autres cas, s'est écoulé depuis la mise en examen, l'accusé peut demander que son affaire soit jugée. (...)
>
> (3) Le tribunal se prononce dans un délai de sept jours (...). Si les conditions visées à l'alinéa 1 s'avèrent établies, il renvoie le dossier au procureur afin que celui-ci puisse, dans un délai de deux mois, soit effectuer le renvoi de l'intéressé en jugement (...), soit mettre un terme aux poursuites.
>
> (4) Si le procureur n'exerce pas ses prérogatives dans le délai de deux mois, le tribunal (...) rend une ordonnance par laquelle il met fin à la procédure pénale. (...) »

3. La loi de 1988 sur la responsabilité de l'Etat

L'article 1 de la loi dispose que l'Etat est responsable du préjudice causé par les actes, actions ou inactions illégales de ses organes ou agents. Lorsque les dommages résultent d'un acte administratif, celui-ci doit avoir été préalablement déclaré illégal et annulé.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de la durée excessive de la procédure pénale, en méconnaissance de l'article 6 § 1.

2. Dans ses observations en réponse à celle du Gouvernement, il soulève également un grief tiré de l'article 13, en raison de l'absence de recours effectif à cet égard.

3. Il dénonce en outre l'impossibilité d'être démis de ses fonctions au ministère de l'Intérieur tant qu'il était sous le coup d'une mesure de suspension temporaire et que la procédure pénale était pendante. Dans cette situation, il n'aurait pas été en mesure de trouver un autre emploi, alors qu'il ne touchait pas son traitement de fonctionnaire. Il invoque les articles 3, 4 et 8 de la Convention. Dans ses observations en réponse à celle du Gouvernement, il invoque également l'article 1 du Protocole n° 1. Il y

soutient en outre que ces mesures équivaudraient à une peine imposée avant que sa culpabilité soit établie, en méconnaissance de l'article 6 § 2 de la Convention.

4. Le requérant se plaint également de ce que les tribunaux n'ont pas examiné ses recours contre les refus de sa démission et qu'il ne disposait d'aucun autre recours. Il invoque sur ce point l'article 6 § 1 de la Convention.

5. Dans ses observations en réponse, l'intéressé soulève un nouveau grief tiré de l'article 6 § 2 et soutient que les termes utilisés par l'agent du gouvernement défendeur dans les observations présentées à la Cour portent atteinte à la présomption d'innocence.

6. Il soutient par ailleurs qu'en omettant de produire la totalité des pièces concernant la procédure pénale, le Gouvernement n'a pas respecté ses engagements au titre de l'article 34 de la Convention.

EN DROIT

A. Griefs relatifs à la durée de la procédure pénale

1. Grief tiré de l'article 6 § 1

Le requérant soutient que la durée de la procédure pénale en l'espèce dépasse le délai raisonnable exigé par l'article 6 § 1 de la Convention, libellé comme suit en ses parties pertinentes :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

Le Gouvernement conteste cette thèse. Il souligne que la procédure s'est déroulée à un rythme soutenu depuis son ouverture le 1er août 1995 jusqu'à ce qu'elle soit interrompue par un évènement indépendant de la volonté des autorités, à savoir le vol du dossier pénal en avril 1996. La période de près de trois années qui s'est écoulée avant la reconstitution de celui-ci se trouverait dès lors justifiée au vu de ces circonstances particulières. Par la suite, deux audiences devant la cour d'appel auraient été reportées en raison des demandes d'audition de témoins présentées par le requérant. En définitive, le Gouvernement considère que la durée de la procédure n'a pas dépassé le délai raisonnable voulu par la Convention.

En réponse, le requérant met en avant que la procédure dure depuis plus de neuf ans et qu'en avril 2004 elle a de nouveau été renvoyée au stade de l'instruction préliminaire. Cette situation serait due à des motifs totalement étrangers au requérant : la passivité des autorités lors de la reconstitution du

dossier disparu, attendant apparemment que le requérant se charge de cette reconstitution ; les renvois multiples à l'instruction en raison d'irrégularités de procédure et les retards intervenus suite à ces renvois. Quant aux allégations du Gouvernement dans le sens que le requérant aurait été la cause de reports d'audience, il souligne qu'il a simplement fait usage de ses droits à la défense en demandant l'audition de témoins supplémentaires cruciaux pour l'issue de la procédure.

La Cour estime, à la lumière des critères dégagés par sa jurisprudence en matière de « délai raisonnable », et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, que ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

2. Grief tiré de l'article 13

Le requérant soutient qu'il n'existe en droit interne aucun recours susceptible de remédier à la durée excessive de la procédure pénale, ce en méconnaissance de l'article 13 de la Convention, qui se lit comme suit :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Il met en avant qu'il n'existe aucune possibilité d'obtenir une indemnisation pour le préjudice subi du fait de la durée d'une procédure.

Quant à la possibilité d'accélérer la procédure, il souligne que la nouvelle disposition de l'article 239a du Code de procédure pénale ne pourrait constituer un recours efficace, car elle ne concerne que la durée de l'instruction préliminaire. Or, son affaire aurait été déjà à plusieurs reprises renvoyée devant un tribunal et un éventuel nouveau renvoi en jugement en application de l'article 239a ne serait pas en mesure de compenser les retards déjà intervenus, ni d'empêcher de nouveaux renvois à l'instruction.

Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations sur ce grief.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

B. Griefs relatifs à la situation professionnelle du requérant

1. Grief relatif au refus de la démission du requérant

Le requérant se plaint du refus du ministère de l'Intérieur d'accepter sa démission pendant qu'il était sous le coup d'une mesure de suspension de fonctions, le plaçant ainsi dans une situation où il ne pouvait ni occuper son

emploi au ministère, ni trouver un autre travail. Il invoque les articles 3, 4 et 8 de la Convention et l'article 1 du Protocole nº 1. La Cour considère qu'il convient d'examiner ce grief au regard de l'article 8 de la Convention, qui dispose :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
>
> 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

a) Sur l'exception soulevée par le Gouvernement

Le Gouvernement soutient qu'au moment de l'introduction de la requête, le requérant n'avait pas épuisé les voies de recours dont il disposait en droit interne. Il aurait ainsi eu la possibilité d'introduire un recours en annulation de la disposition pertinente du décret d'application de la loi sur le ministère de l'Intérieur, ce qu'il a d'ailleurs fait par la suite et obtenu gain de cause. Il aurait également pu introduire devant les tribunaux civils une demande en indemnisation en cas de licenciement ou une action en application de la loi sur la responsabilité de l'Etat.

Le requérant réplique qu'au moment de l'introduction de la requête il n'avait à sa disposition aucune des possibilités invoquées par le Gouvernement.

Il soutient que l'annulation de la disposition pertinente du décret d'application, mentionnée par le Gouvernement, ne constituait pas un recours effectif en l'espèce dans la mesure où, d'une part, le refus de sa démission n'était pas initialement basée sur le décret qui n'a été adopté qu'en 1998 et où, d'autre part, cette annulation n'avait pas d'incidence directe sur sa situation personnelle en l'absence de voie de recours contre la mesure de suspension.

Par ailleurs, jusqu'à la modification du Code de procédure pénale entrée en vigueur en janvier 2000, prévoyant un contrôle juridictionnel de la nécessité d'une mesure de suspension temporaire, il n'aurait pas existé de recours contre ce type de mesure. Dès qu'une telle possibilité a été introduite, le requérant en aurait fait usage et aurait ainsi obtenu l'annulation de la mesure de suspension de son poste en mai 2000. Cette circonstance n'aurait cependant pas été en mesure de réparer les conséquences néfastes subies par lui jusqu'à ce moment. Quant à l'action en responsabilité de l'Etat qu'il a engagée, il considère qu'elle s'est révélée inefficace.

La Cour observe que l'exception soulevée par le Gouvernement est étroitement liée à la substance du grief du requérant relatif à l'absence de

recours effectif susceptibles de remédier aux violations alléguées de la Convention. Partant, il y a lieu de joindre l'exception de non-épuisement des voies de recours internes au fond de l'affaire.

b) Sur le fond du grief

Le Gouvernement combat la thèse avancée par le requérant. S'il admet que la mesure de suspension de poste et le refus de la démission de l'intéressé pourraient être considéré comme une ingérence dans son droit à la vie privée et au travail, il considère que ces mesures étaient prévues par la loi et nécessaires, au sens de l'article 8 § 2, pour assurer le bon fonctionnement de la justice. Il soutient en outre que les demandes de démission du requérant étaient motivées par le désir de percevoir les indemnités dues en cas de démission et d'éviter ainsi les conséquences négatives d'un licenciement disciplinaire dans l'hypothèse où la procédure pénale s'achèverait par une reconnaissance de sa culpabilité.

En réponse, le requérant expose que même si la mesure de suspension de ses fonctions était initialement fondée sur l'article 392 du Code de procédure pénale, son caractère automatique, puisqu'elle accompagnait nécessairement le placement en détention provisoire, lui-même obligatoire pour les infractions d'une certaine gravité, excluait tout examen de la proportionnalité de cette mesure et la rendait dès lors contraire à l'article 8 § 2. Il considère en outre que postérieurement à sa remise en liberté en février 1996 la mesure de suspension était dépourvue de base légale, car à ce moment elle n'aurait pu être prorogée que par une nouvelle décision de son supérieur sur demande motivée des autorités de poursuites, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

En raison de la suspension temporaire de son poste, le requérant n'aurait été en mesure ni de percevoir son traitement, ni de trouver un autre emploi ou suivre une formation, en raison des incompatibilités prévues par la législation.

Dans ces circonstances, le refus du ministère de le démettre de ses fonctions l'aurait placé dans une situation personnelle extrêmement difficile, dans une dépendance totale de son employeur et de la durée de la procédure pénale à son encontre.

Le requérant considère que le refus de sa démission n'avait à l'origine pas de base légale, du moins pas au regard des exigences de la Convention, car il se fondait sur un texte réglementaire du ministre de l'Intérieur non publié (l'instruction n° I-73/1994).

Ce n'est qu'en 1998 que le décret d'application de la loi de 1997 aurait donné une base légale à ce refus. Suite au recours du requérant, la Cour administrative suprême aurait reconnu que la disposition pertinente du décret était contraire à des normes de valeur législative et constitutionnelle. Malgré cela, une disposition au contenu identique aurait été introduite dans

la loi sur le ministère de l'Intérieur elle-même et serait restée en vigueur jusqu'au modifications adoptées en 2003.

En conclusion, la situation dans laquelle il a été maintenu aurait eu des conséquences très graves et totalement disproportionnées sur sa vie personnelle, sa bonne réputation et sa capacité de subvenir aux besoins de sa famille.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. Grief relatif à l'absence de recours effectif pour remédier à la situation dénoncée par le requérant

Le requérant se plaint de ce que les tribunaux internes n'ont pas examiné ses recours contre le refus de sa démission par le ministère de l'Intérieur et qu'il ne disposait dès lors d'aucun recours pour remédier à la situation dans laquelle il avait été placé. Il invoque le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, qui se lit comme suit en ses parties pertinentes :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

L'article 13 de la Convention est rédigé comme suit :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle sont « soustraits au champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention les litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Un exemple manifeste de telles activités est constitué par les forces armées et la police » (*Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, §§ 64 et 66, CEDH 1999-VIII).

La Cour constate que le cas d'espèce concerne un litige d'un agent public dont l'emploi d'officier de la police nationale est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique au sens de la jurisprudence précitée. Elle estime dans ses circonstances que le litige en l'espèce ne portait pas sur un droit ou une obligation de caractère civil et échappe au champ d'application de l'article 6 § 1.

Il convient dès lors d'examiner le grief soulevé par le requérant au regard de l'article 13 en combinaison avec l'article 8 de la Convention.

Sur ce point, le Gouvernement reprend ses arguments concernant le défaut d'épuisement des voies de recours.

Le requérant quant à lui maintient que la possibilité d'annulation de la disposition du décret de 1998 n'est intervenue que tardivement et qu'il n'avait à sa disposition aucun recours pour obtenir une indemnisation, en raison du fait que les mesures dont il se plaignait n'étaient pas contraires au droit interne.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

3. Grief tiré de l'article 6 § 2 concernant la situation professionnelle du requérant

Dans ses observations en réponse à celles du Gouvernement, le requérant expose que la mesure de suspension temporaire et l'impossibilité d'être démis de ses fonctions tant que durait la procédure pénale revenaient à lui imposer une peine distincte alors que sa culpabilité n'avait pas été légalement établie dans le cadre de la procédure pénale, méconnaissant ainsi son droit à la présomption d'innocence garanti par l'article 6 § 2 de la Convention, ainsi rédigé :

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

La Cour relève, pour autant que ces allégations soulèvent une question distincte de celles faisant l'objet du grief examiné sous l'angle de l'article 8 de la Convention, et en admettant que le requérant n'avait pas à sa disposition de voies de recours à épuiser, que ce grief a été introduit pour la première fois dans les observations du requérant en date du 11 septembre 2003, soit plus de six mois après que l'atteinte alléguée ait pris fin avec l'annulation de la mesure de suspension de ses fonctions, le 2 mai 2000.

Il s'ensuit que ce grief est tardif et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

C. Grief tiré de l'article 6 § 2 concernant les termes utilisés dans les observations du Gouvernement

Le requérant se plaint en outre des termes utilisés par le gouvernement défendeur dans ses observations présentées à la Cour, qui porteraient

atteinte à la présomption d'innocence garantie par l'article 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. »

Il considère que les propos tenus par l'agent du Gouvernement, autorité de l'Etat, laissent entendre qu'il est coupable de l'infraction dont il a été accusé, alors que la procédure à son encontre est toujours en cours ; il dénonce en particulier le passage suivant contenu dans l'exposé des faits présenté par le Gouvernement :

> « Dans le cadre de ses fonctions, en juillet 1995, le requérant a reçu une certaine somme d'argent de la part d'un particulier qui souhaitait immatriculer un véhicule possédant un faux numéro de châssis. Pour cette action, le requérant a fait l'objet de poursuites pour l'infraction visée l'article 302 (...) du Code pénal – corruption passive en commettant un abus de fonction. Une affaire pénale nº 335/95 a été ouverte au tribunal militaire de Sliven. »

La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, la présomption d'innocence se trouve méconnue si une décision judiciaire concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été préalablement légalement établie. En outre, une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques. D'où l'importance du choix des termes par les agents de l'Etat dans les déclarations qu'ils formulent avant qu'une personne n'ait été jugée et reconnue coupable d'une infraction (voir *Daktaras c. Lituanie*, nº 42095/98, § 41, CEDH 2000-X).

Cependant, la question de savoir si le principe de la présomption d'innocence a été violé doit être tranchée dans le contexte des circonstances particulières dans lesquelles les affirmations litigieuses ont été formulées (même arrêt, § 43).

En l'espèce, la Cour relève que les propos dénoncés par le requérant s'inscrivent dans l'exposé des faits pertinents par le Gouvernement défendeur et sont immédiatement suivis par l'indication que des poursuites ont été engagées et la description de la suite de la procédure, non achevée à la date des observations.

Au vu de ce contexte, la Cour considère que les termes utilisés, même s'ils auraient mérité d'être plus nuancés, ne sauraient être perçus comme une « déclaration officielle reflétant le sentiment que le requérant était coupable alors que sa culpabilité n'avait pas été préalablement légalement établie » au sens de la jurisprudence précitée.

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.

D. Grief tiré de l'article 34

Le requérant dénonce par ailleurs le fait que le Gouvernement n'a pas produit devant la Cour toutes les pièces contenues dans le dossier pénal, au motif que ce dossier aurait été classé « confidentiel » à compter du 9 août 2002 comme contenant des informations ayant le caractère de secret d'Etat. Il considère que cette circonstance a pour effet d'entraver l'exercice de son droit à un recours individuel, au mépris de l'article 34 de la Convention, ainsi libellé :

> « La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique (...) qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit. »

La Cour rappelle que, pour que le mécanisme de recours individuel instauré par l'article 34 de la Convention soit efficace, il est de la plus haute importance que les requérants, déclarés ou potentiels, soient libres de communiquer avec les institutions de la Convention, sans que les autorités ne les pressent en aucune manière de retirer ou modifier leurs griefs (*Demiray c. Turquie*, n° 27308/95, § 61, CEDH 2000-XII ; *Tanrıkulu c. Turquie* [GC], n° 23763/94, § 130, CEDH 1999-IV).

En l'espèce, la Cour ne décèle aucun élément permettant de penser que les autorités auraient tenté d'entraver la correspondance du requérant avec les organes de la Convention ou exercé des pressions sur l'intéressé.

Dans la mesure où le requérant dénonce plus particulièrement le défaut de production à la présente procédure de certains documents par le Gouvernement, la Cour rappelle que le fait qu'un Gouvernement ne fournisse pas les informations en sa possession sans donner à cela de justification satisfaisante peut permettre de tirer des conclusions quant au bien-fondé des allégations des parties, mais peut aussi altérer le respect par l'Etat défendeur des obligations qui lui incombent au titre de l'article 38 § 1 a) de la Convention (*Timurtaş c. Turquie*, n° 23531/94, §§ 66 et 70, CEDH 2000-VI). Néanmoins, c'est après avoir déclaré la requête recevable que la Cour procède à un établissement définitif des faits, conformément à l'article 38 de la Convention (*Velikova c. Bulgarie*, n° 41488/98, § 77, CEDH 2000-VI) et ce n'est qu'à ce stade que la Cour examinera, le cas échéant, si le Gouvernement a rempli les obligations résultant pour lui de cette disposition.

Il s'ensuit que le grief tiré de l'article 34 de la Convention est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4.

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

Déclare recevables, tous moyens de fond réservés, les griefs du requérant concernant la durée de la procédure pénale et l'absence de recours effectif à cet égard (articles 6 § 1 et 13), ainsi que ceux portant sur le refus de la démission du requérant et l'absence de recours effectif à cet égard (articles 8 et 13) ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président