SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 25308/94
présentée par Bernard VERITER
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 2 septembre 1996 en présence de

M. S. TRECHSEL, Président
Mme G.H. THUNE
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
G.B. REFFI
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 24 juillet 1994 par Bernard VERITER contre la France et enregistrée le 27 septembre 1994 sous le N° de dossier 25308/94 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 9 janvier 1996, après une prorogation de délai, et les observations en réponse présentées par le requérant le 19 février 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, est né en 1946 à Arlon. Il est fonctionnaire et réside à Metz.

A. Circonstances particulières de l'affaire

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

En sa qualité de membre de la commission d'éducation de la fédération de Moselle, le requérant fut consulté au sujet d'un projet de décret relatif aux "droits et obligations des élèves dans les établissements publics locaux d'enseignement du second degré". Il proposa diverses modifications au projet relatives d'une part au droit local et d'autre part à la Convention européenne des droits de l'homme. Il demanda au ministre de l'Education nationale de les prendre en considération. Les propositions du requérant ne furent pas prises en compte et le décret fut adopté le 18 février 1991.

Par requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat en date du 15 avril 1991, le requérant sollicita l'annulation du décret, au motif notamment qu'aucune de ses modifications n'avait été prise en compte.

A l'appui de sa requête, le requérant arguait que le décret n'était pas applicable en Alsace-Moselle et dans les établissements scolaires spécialisés et en inférait une atteinte au principe de l'égalité des élèves. Il soutenait également que le décret était contraire à l'article 6 de la Convention car il ne précisait pas les voies de recours contre les sanctions disciplinaires.

Le ministre de l'Education nationale déposa son mémoire le 31 juillet 1991. Le requérant déposa un mémoire en réplique le 25 janvier 1992, dans lequel il confirmait ses conclusions antérieures.

Par arrêt du 25 avril 1994, le Conseil d'Etat rejeta le recours formé par le requérant et le condamna à payer une amende de 10.000 FF. pour recours abusif par application de l'article 57-2 du décret du 30 juillet 1963. Il considéra notamment que les moyens soulevés étaient sans influence sur la légalité, à savoir inopérants et mal fondés.

B. Droit interne pertinent

Article 57-2 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat (tel que modifié par décret du 15 mai 1990) : "Dans le cas de requête jugée abusive, son auteur encourt une amende qui ne peut excéder 20.000 FF."

Selon le Conseil d'Etat, un de ses pouvoirs propres serait de prononcer des amendes pour recours abusifs (arrêts du 24 janvier 1986, Dame Rosset et du 27 février 1987, Bertin).

Sont passibles d'amendes pour recours abusif : le requérant qui a produit des attestations qu'il savait contraires à la vérité (arrêt du 17 avril 1970, Rec. 260), celui qui a eu un comportement dilatoire (arrêt C.E. 9 décembre 1981, Rev. jurispr. fisc., 1982, p. 78) ou s'est obstiné dans une action manifestement infondée (19 avril 1982, Rev. jurispr. fisc., 1982, p. 314) ou irrecevable (15 février 1980, Rec. T.841).

L'amende peut être établie par voie réglementaire car n'étant ni un impôt ni une sanction pénale, une loi n'est pas nécessaire (Ass. 5 juillet 1985, C.G.T. et C.F.D.T., Rec., 217).

Une telle amende est d'ordre public et peut être infligée sans qu'il soit besoin de respecter la procédure contradictoire (Ass. 5 juillet 1985, C.G.T. et C.F.D.T., J.C.P., 1985.II.20478).

Article 628 du Nouveau Code de procédure civile : "Le demandeur en cassation qui succombe dans son pourvoi peut, en cas de recours jugé

abusif, être condamné à une amende civile dont le montant ne peut excéder 20.000 FF (...)."

Selon un arrêt du Conseil d'Etat du 5 juillet 1985 (JCP 1985, éd. G, II, 20478), l'amende civile pour recours abusif de l'article 628 ne présente le caractère ni d'un impôt, ni d'une sanction pénale ; elle a pour but de dissuader les auteurs des pourvois téméraires et revêt le caractère de mesure de procédure civile ; limitée dans son montant et instituée dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, elle constitue une mesure d'ordre public que le juge de cassation peut prononcer d'office, sans être astreint aux exigences d'une procédure contradictoire, en fonction des pièces du dossier.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint d'avoir été condamné par le Conseil d'Etat à payer une amende de 10.000 FF. pour recours abusif. Il soulève à cet égard différents griefs au titre de l'article 6 de la Convention.

a) Il se plaint de ce que l'arrêt du Conseil d'Etat ne donne aucune motivation spécifique quant à l'aspect "abusif" du recours. Il allègue la violation du droit à un procès équitable, au sens du paragraphe 1er de l'article 6 de la Convention.

b) Il se plaint du non-respect du principe du contradictoire. En particulier, il indique qu'il n'a pas été informé d'une possibilité de sanction, n'a pas disposé du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et n'a pu se défendre lui-même ou avec l'assistance d'un défenseur de son choix, en violation des paragraphes 3 b) et c) de l'article 6 de la Convention.

c) Il prétend que sa cause n'a pas été entendue publiquement en violation du paragraphe 1er de l'article 6 de la Convention. Il n'aurait du reste pu prendre part à l'audience devant le Conseil d'Etat alors même qu'il avait demandé à être avisé de la date de l'audience.

d) Il estime que l'amende litigieuse a constitué une sanction disproportionnée par rapport à la faute éventuellement commise et qu'eu égard à la faiblesse de ses revenus, elle a restreint son droit d'accès à un tribunal. Il en conclut que l'amende qui lui a été infligée pour recours abusif s'analyse en une limitation abusive de son droit d'accès à un tribunal. Il soulève la violation des articles 6 et 17 combinés de la Convention.

e) Il conteste enfin le bien-fondé de la sanction et son degré de sévérité. Il fait valoir que son recours ne rentrait pas dans les catégories d'affaires pour lesquelles les juridictions administratives peuvent condamner les justiciables pour recours abusif.

2. Le requérant relève également que l'amende litigieuse est insusceptible de recours et en infère la violation du droit à un double degré de juridiction, tel que garanti par l'article 2 du Protocole N° 7 à la Convention.

3. Le requérant invoque enfin la violation de l'article 14 par. 3 d) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui garantit le droit de "toute personne accusée" d'être "présente à son procès".

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 24 juillet 1994 et enregistrée le 27 septembre 1994.

Le 6 juillet 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 9 janvier 1996, après prorogation du délai imparti et le requérant y a répondu le 19 février 1996.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'avoir été condamné par le Conseil d'Etat à payer une amende de 10.000 francs pour recours abusif. Il soulève à cet égard différents griefs au titre de l'article 6 (art. 6) de la Convention, dont le paragraphe 1er dispose notamment :

> "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial, (...), qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)"

Le Gouvernement défendeur excipe, à titre principal, de l'inapplicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention à l'espèce.

Il indique, en premier lieu, que le litige principal ayant entraîné la saisine du Conseil d'Etat ne portait pas sur un "droit de caractère civil". Il s'agissait d'un contentieux objectif tendant au contrôle abstrait de la légalité d'un acte à portée générale et impersonnelle (N° 11543/85, déc. 5.3.90, D.R. 65 p. 51). De plus, le litige ne portait pas sur un droit de caractère patrimonial (a contrario, Cour eur. D.H., arrêt Procola c/Luxembourg du 28 septembre 1995, série A n° 326).

Il soutient, en second lieu, qu'en infligeant l'amende en question, le Conseil d'Etat n'a pas décidé sur le bien-fondé d'une "accusation en matière pénale" au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention, ainsi que la Commission l'a déjà affirmé dans l'affaire Simonnet (N° 23037/95, déc. 19.10.95, non publiée).

Il précise, d'une part, que l'amende pour recours abusif devant la juridiction administrative n'a pas fait l'objet d'une qualification juridique en droit français, à l'inverse de l'amende pour recours abusif devant la juridiction judiciaire qualifiée "d'amende civile" ; elle pourrait néanmoins se rattacher à la catégorie des sanctions procédurales infligées par le juge. Il insiste sur le fait que l'amende n'est pas inscrite au casier judiciaire, ne peut être aggravée en cas de récidive et est exclusive de toute privation de liberté.

Il dénie, d'autre part, à l'infraction pour recours abusif toute "nature" pénale (Cour eur. D.H., arrêt Ravnsborg c/Suède du 23 mars 1994, série A n° 283-B). Il soutient que, comme l'amende suédoise pour comportement malséant, l'amende pour recours abusif est imposée par le juge administratif dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice afin de punir les manquements des parties de nature à porter atteinte à la fonction juridictionnelle et à constituer un usage abusif du service public de la justice. Il s'agit donc d'une sanction procédurale qui relève du pouvoir propre du juge.

Il soutient, enfin, que le degré de la sanction encourue au titre de l'amende pour recours abusif ne suffit pas à en faire une sanction "pénale". Il relève que le montant de l'amende peut s'élever à 20.000 FF. et qu'en l'espèce, son montant fut inférieur, soit 10.000 FF.

Le requérant réplique que l'article 6 (art. 6) est applicable à la présente affaire. Il fait valoir que l'amende pour recours abusif s'analyse en une sanction pénale au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Il explique en effet que l'amende pour recours abusif qui lui a

été infligée relève de la "matière pénale" au sens de la Convention.

Il soutient, en premier lieu, qu'elle peut être assimilée à une contravention dont le montant est plus de deux fois supérieur au montant moyen des amendes délictuelles payées annuellement par les Français. Il estime, en second lieu, qu'elle présente un caractère dissuasif et répressif au sens de la jurisprudence des organes de la Convention.

Il insiste sur le fait qu'en l'espèce l'amende qui lui a été infligée est punitive car équivalente à trois fois le montant de l'impôt sur le revenu qu'il a payé pour l'année 1994.

Le Gouvernement défendeur soutient, à titre subsidiaire, que cette partie de la requête est manifestement mal fondée dans la mesure où le requérant a bénéficié d'un procès équitable dans le respect des droits de la défense, au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Le requérant combat cette thèse. Il se plaint qu'il n'a pas été informé de manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui, de l'absence de contradictoire de la procédure et de proportionnalité de la sanction aux faits reprochés qui ne sont du reste pas établis par le Conseil d'Etat et de l'absence de publicité de la procédure.

La Commission rappelle que l'article 6 (art. 6) de la Convention ne s'applique qu'à des procédures ayant trait à l'examen de contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou au bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

Elle a tout d'abord examiné si le Conseil d'Etat, en infligeant au requérant une amende pour recours abusif, a décidé d'une contestation sur un droit ou une obligation de caractère civil du requérant.

En l'espèce, la Commission estime qu'une telle mesure, dont le but est de sanctionner et ainsi de prévenir un usage abusif des tribunaux, vise la bonne administration de la justice. L'amende présente donc le caractère d'une sanction procédurale qui n'emporte pas détermination d'un droit ou d'une obligation "de caractère civil".

Une autre question se pose de savoir si le montant élevé d'une amende pour recours abusif peut être considéré comme constituant un obstacle à l'accès aux tribunaux en violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (voir N° 12275/86, déc. 2.7.91, D.R. 70 p. 47). Une telle question peut se poser lorsque le litige principal ayant entraîné la saisine de la juridiction entre dans le champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Or tel n'est pas le cas en l'espèce.

En effet, la Commission estime que le recours en annulation dont le Conseil d'Etat était saisi n'était déterminant ni pour un droit de caractère "privé" du requérant ni pour un droit de caractère "patrimonial" au sens de la Convention (voir, a contrario, Cour eur. D.H., arrêt Procola précité, p. 15, par. 39 ; arrêt Editions Périscope c/France du 26 mars 1992, série A n° 234, p. 66, par. 40 et arrêt Zander c/Suède du 25 novembre 1993, série A n° 279-B, p. 40, par. 27). Dès lors, la Commission estime que le litige principal ayant entraîné la saisine du Conseil d'Etat ne concernait pas une contestation sur un "droit de caractère civil" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Elle n'a donc pas à examiner si l'amende infligée dans le cas d'espèce peut mettre en jeu le droit d'accès aux tribunaux en violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La question se pose alors de savoir si le Conseil d'Etat, en infligeant au requérant une amende pour recours abusif, a décidé du

bien-fondé d'une "accusation en matière pénale" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Pour déterminer si l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention entrait en jeu sous son aspect pénal, la Commission aura égard aux trois critères alternatifs fixés par la Cour européenne et tenant à la qualification juridique de l'infraction en droit interne, à la nature de l'infraction et à la nature et au degré de sévérité de la sanction (voir, Cour eur. D.H., arrêt Ravnsborg précité, p. 28, par. 30 ; arrêt Schmautzer c/Autriche du 23 octobre 1995, série A n° 328-A, p. 13, par. 27 et arrêt Putz c/Autriche du 22 février 1996, Recueil des arrêts et décisions, 1996-I*, par. 31 et s.).

Pour ce qui est de la qualification juridique de l'infraction en droit français, la Commission relève que l'amende a été infligée sur la base du décret du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat. Cet article du Code administratif est consignée dans le chapitre relatif à la procédure devant le Conseil d'Etat. Il ressort de la jurisprudence que son imposition relève d'un pouvoir propre du Conseil d'Etat et que celui-ci ne la considère pas comme une sanction pénale (voir arrêts du 24 janvier 1986, Dame Rosset et du 27 février 1987, Bertin et Ass. 5 juill. 1985, C.G.T. et C.F.D.T., Rec., 217). Par ailleurs, l'amende pour recours abusif n'est pas inscrite au casier judiciaire (voir, Cour eur. D.H., arrêt Ravnsborg précité, p. 30, par. 33 et arrêt Putz précité, par. 32).

A la lumière de ces éléments, la Commission estime que rien n'indique que dans le système juridique français, les dispositions visant l'amende pour recours abusif ressortissent au droit pénal.

Toutefois, la Commission rappelle que les indications fournies par le droit national ne sont pas déterminantes, la véritable nature de l'infraction en cause étant un élément d'un plus grand poids (voir Cour eur. D.H., arrêt Weber c/Suisse du 22 mai 1990, série A n° 177, p. 18, par. 32).

S'agissant de la nature de l'infraction, la Commission note qu'il ressort de la jurisprudence française pertinente que sont passibles d'amendes pour recours abusif, notamment le requérant qui a produit des attestations qu'il savait contraires à la vérité, celui qui a eu un comportement dilatoire ou s'est obstiné dans une action manifestement infondée ou irrecevable. Il appartient au Conseil d'Etat saisi d'un tel recours de déterminer s'il est passible d'une telle amende. De l'avis de la Commission, pareilles norme et sanction se rapprocheraient plus de l'exercice par les juridictions de prérogatives disciplinaires que de l'imposition de peines du chef d'infractions pénales (voir N° 23037/93, déc. 19.10.95, Simonnet c. France, précitée et mutatis mutandis Cour eur. D.H., arrêt Ravnsborg précité, p. 30, par. 34 et arrêt Putz précité, par. 33).

Malgré le caractère non pénal d'un tel comportement, la nature et le degré de sévérité de la sanction encourue par le requérant, peuvent placer la question dans la sphère "pénale".

Sur ce dernier point, la Commission observe que l'amende infligée en vertu de l'article 57-2 décret du 30 juillet 1963 précité pouvait s'élever à 20.000 FF. S'il est vrai que le montant maximum de l'amende s'avère élevé, il convient de nuancer cet élément par le fait que l'amende n'est pas inscrite au casier judiciaire et qu'elle ne peut être convertie en peine d'emprisonnement. Aussi, la Commission estime-t-elle que l'enjeu pour le requérant n'était pas suffisamment important pour autoriser à qualifier de "pénale" la sanction encourue (voir notamment Cour eur. D.H., arrêt Putz précité, par. 37 et, mutatis mutandis, Cour eur. D.H., arrêt Ravnsborg précité, p. 31, par. 35).

L'ensemble de ces éléments, rapprochés du raisonnement suivi par la Cour dans les affaires Ravnsborg et Putz précités, marquent que la

sanction prévue ne saurait être qualifiée de pénale (voir spécialement N° 23037/93, déc. 19.10.95, Simonnet c. France, précitée).

La Commission en conclut que la procédure en cause ne concerne ni une contestation sur des droits et obligations "de caractère civil" ni sur le bien-fondé "d'une accusation en matière pénale" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention, par application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. En conséquence, la Commission doit également conclure à l'inapplicabilité de l'article 17 (art. 17) de la Convention.

2. Le requérant invoque également la violation du droit à un double degré de juridiction, tel que garanti par l'article 2 du Protocole N° 7 (P7-2) à la Convention. Cette disposition est libellé comme suit :

> "1. Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation (...)".

En l'espèce, la Commission constate que le prononcé de l'amende pour recours abusif par le Conseil d'Etat ne constitue pas une déclaration de culpabilité ou une condamnation pour une infraction pénale. Il s'ensuit que le grief tiré de la violation de l'article 2 du Protocole N° 7 (P7-2) à la Convention doit être rejeté comme étant incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention, par application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant allègue également la violation de l'article 14 par. 3 d) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La Commission rappelle que, conformément à l'article 19 (art. 19) de la Convention, elle a pour seule tâche d'assurer le respect des obligations résultant pour les Etats Contractants de cette Convention. Elle en déduit que l'examen du grief à la lumière du Pacte international relatif aux droits civils et politiques échappe à sa compétence ratione materiae.

Il s'ensuit que ce grief doit également être rejeté par application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(S. TRECHSEL)