

**BELGISCHE SENAAAT**

---

**ZITTING 1994-1995**

---

---

**14 FEBRUARI 1995**

---

**Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991**

---

**VERSLAG  
NAMENS DE COMMISSIE  
VOOR DE JUSTITIE  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEER LOZIE**

---

De Commissie voor de Justitie heeft dit ontwerp besproken tijdens haar vergadering van 14 februari 1995.

**I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE**

Dit ontwerp van wet is aan een grondig onderzoek onderworpen, zowel door de Raad van State als door het Rekenhof zelf.

---

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Lallemand, voorzitter, Barzin, Borin, de dames Cahay-André, Delcourt-Pètre, de heren Erdman, Goovaerts, Mouton, Pataer, Vandenberghe, R. Van Rompaey en Lozie, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren Leroy, Seeuws en Suykerbuyk.
3. Andere senatoren: de heren Buelens en Desmedt.

**R. A 16679**

*Zie:*

**Gedr. St. van de Senaat:**

1172-1 (1993-1994). Ontwerp van wet.

**SÉNAT DE BELGIQUE**

---

**SESSION DE 1994-1995**

---

---

**14 FÉVRIER 1995**

---

**Projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et les lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991**

---

**RAPPORT  
FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DE LA JUSTICE  
PAR M. LOZIE**

---

La commission de la Justice a discuté ce projet au cours de sa réunion du 14 février 1995.

**I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE**

Le présent projet de loi a fait l'objet d'un examen approfondi, tant par le Conseil d'État que par la Cour des comptes elle-même.

---

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Lallemand, président; Barzin, Borin, Mmes Cahay-André, Delcourt-Pètre, MM. Erdman, Goovaerts, Mouton, Pataer, Vandenberghe, R. Van Rompaey et Lozie, rapporteur.
2. Membres suppléants: MM. Leroy, Seeuws et Suykerbuyk.
3. Autres sénateurs: MM. Buelens et Desmedt.

**R. A 16679**

*Voir:*

**Document du Sénat:**

1172-1 (1993-1994). Projet de loi.

Twee auditeurs van het Rekenhof staan trouwens ter beschikking van de Commissie om indien zij dat wenst, nadere inlichtingen te verschaffen.

De Eerste Voorzitter van het Rekenhof heeft trouwens zijn instemming betuigd met de inhoud van het ontwerp, waarover met de voorzitters van de twee Kamers overleg is gepleegd.

Het Rekenhof is belast met een opdracht van jurisdictionele aard ten aanzien van drie categorieën ambtenaren. Het veroordeelt de rekenplichtigen die een tekort vertonen tot het aanzuiveren van hun tekort. Het veroordeelt de gemachtigde ordonnateurs tot het betalen van schadevergoeding uit hoofde van de onwettig bevonden vastlegging van kredieten of wegens schade geleden door de Schatkist. Het kan ook boetes opleggen aan de rekenplichtigen die hun rekening te laat hebben afgelegd, aan de gemachtigde ordonnateurs die de Schatkist schade hebben berokkend, en aan de controleurs van de vastleggingen die de lijst van de vastleggingen ten laste van de vastleggingskredieten te laat hebben overgezonden.

Tot voor kort meende men dat de procedure die voor het Rekenhof wordt gevolgd, geen betrekking had op burgerlijke rechten en evenmin een strafrechtelijke procedure vormde zodat men buiten het toepassingsgebied viel van artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens.

In de zaak *Muyldermans* was de Europese Commissie voor de rechten van de mens evenwel de mening toegedaan dat het Verdrag van toepassing was. De Belgische Staat heeft zich neergelegd bij deze beslissing van de Commissie en heeft de betrokkene schadevergoeding betaald.

Het is dan ook noodzakelijk besluiten te trekken uit dit arrest.

Anderzijds heeft het Hof van Cassatie zijn jurisprudentie veranderd en dient de wet van 29 oktober 1846 dan ook dringend gewijzigd te worden.

Het ontwerp strekt ertoe de organieke onafhankelijkheid van het Rekenhof te waarborgen aangezien het rapport niet meer opgemaakt moet worden door een van zijn leden, zoals het openbaar ministerie dat zou doen: de administratie zal voortaan deze rol spelen.

Anderzijds moet de gedagvaarde persoon gebruik kunnen maken van de waarborgen die in het algemeen toegekend worden aan de rechtzoekende: dagvaarding bij gerechtsdeurwaarderexploot, verschijningstermijn, inzage van het dossier, bijstand van een advocaat, indiening van de conclusies, openbaarheid van de terechtzittingen, mogelijkheid om de arresten voor het Hof van Cassatie te brengen wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen,...

Deux auditeurs de cette Cour se tiennent d'ailleurs à la disposition de la commission pour lui fournir toutes les précisions qu'elle pourrait souhaiter.

Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes a d'ailleurs donné son accord sur le contenu du projet, qui avait fait l'objet d'une concertation avec les présidents des deux Assemblées.

La Cour des comptes est chargée d'une mission de nature juridictionnelle à l'égard de trois catégories de fonctionnaires. Elle condamne les comptables en débet à solder leur débet. Elle condamne les ordonnateurs délégués à des dommages-intérêts du chef des engagements de crédits constatés en violation des dispositions légales ou du chef de dommages supportés par le Trésor. Elle peut aussi infliger des amendes aux comptables qui ont rendu leur compte avec retard, aux ordonnateurs délégués qui ont causé un dommage au Trésor, et aux contrôleurs des engagements qui ont transmis hors délai les relevés des engagements à charge des crédits d'engagement.

Jusqu'il y a peu, on considérait que la procédure suivie devant la Cour des comptes ne portait pas sur des droits de caractère civil, et ne constituait pas davantage une procédure pénale, de sorte que l'on se trouvait en dehors du champ d'application de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cependant, dans l'affaire *Muyldermans*, la Commission européenne des droits de l'homme a estimé que la Convention s'appliquait et l'État belge, en payant des dommages et intérêts à l'intéressé, s'est incliné devant cette décision de la Commission.

Il faut dès lors tirer les conclusions de cet arrêt.

D'autre part, la Cour de cassation a changé de jurisprudence, de sorte qu'il devient urgent de modifier la loi du 29 octobre 1846.

Le projet tend à assurer l'indépendance organique de la Cour des comptes, puisque ce ne sera plus un de ses membres qui devra faire rapport, comme le ferait le ministère public. C'est l'administration qui jouera ce rôle.

D'autre part, il faut permettre à la personne citée de bénéficier des garanties généralement accordées au justiciable: citation par huissier, délai de comparution, consultation du dossier, assistance d'un avocat, dépôt de conclusions, publicité des audiences, possibilité de déférer les arrêts à la Cour de cassation pour contravention à la loi ou violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité,...

## II. ALGEMENE BESPREKING

Een lid meent uit de uiteenzetting van de minister te kunnen afleiden dat het element « openbaar ministerie » dat bij het Rekenhof bestond, wordt afgeschaft.

In de toekomst zal het de administratie zijn die deze rol op zich zal nemen, hetgeen in ons administratief recht een nieuwe wending is.

De administratie die een tekortkoming vaststelt in de houding van een of andere rekenplichtige zal hem dus vervolgen.

Maar wat zal de administratie doen als ze bij voorbeeld een voorstel doet, en de Raad van State meent, om redenen eigen aan de wetgeving dienaangaande, dit niet te moeten volgen?

Zal de administratie dan ook vervolgen wegens niet-uitvoering? Het lid geeft toe dat het daar om een redenering *ex absurdo* gaat. Als men de rol van het openbaar ministerie naar de administratie wil verplaatsen, zal deze laatste in dezelfde dubbelzinnige situatie staan waarin het openbaar ministerie bij het Rekenhof zich voorheen bevond.

Als men aan de administratie de mogelijkheid geeft om als openbaar ministerie een beoordeling uit te spreken, is het lid van mening dat men ook de aansprakelijkheid van andere instellingen of personen zou moeten heroverwegen, zoals bijvoorbeeld de aansprakelijkheid van ministers voor kostelijke werken die zij bevelen en die achteraf totaal nutteloos blijken.

Een ander lid deelt de mening dat de administratie rechter in eigen zaak schijnt te zijn. Kan de minister aantonen dat dit niet het geval is?

De minister antwoordt dat men vooral wil vermijden dat degenen die een zaak moeten berechten nog een andere functie uitoefenen in het geheel van de procedure: de leden van het Rekenhof mogen niet tegelijkertijd als rapporteur of « openbaar ministerie » en als rechter optreden.

Het is om een dergelijke cumulatie te voorkomen dat het verslag voortaan door de administratie en niet meer door een lid van het hof zal worden uitgebracht.

Een van de aanwezige auditeurs bij het Rekenhof voegt hieraan toe dat het probleem van het openbaar ministerie al lang het hof bezorgd maakt.

De toestand die uit de wet van 1846 ontstond was abnormaal, vermits het lid dat de rol van openbaar ministerie speelde daarna terug naar de zetel ging.

Hij kon er zelfs toe worden gebracht zich op zijn eigen vorderingen te moeten uitspreken.

Een andere oplossing bestond in de oprichting van een losstaand openbaar ministerie, eigen aan het hof.

## II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire croit pouvoir conclure de l'exposé du ministre que la fonction de « ministère public » qui existait à la Cour des comptes est supprimée.

À l'avenir, ce sera l'administration qui assumera ce rôle, ce qui constitue un nouveau tournant dans notre droit administratif.

L'administration qui constate un manquement dans l'attitude de l'un ou l'autre comptable le poursuivra donc.

Mais que fera l'administration si, par exemple, elle présente une proposition et que le Conseil d'État estime, pour des raisons inhérentes à la législation y afférente, ne pas devoir y donner suite?

L'administration envisagera-t-elle dès lors des poursuites pour non-exécution? L'intervenant admet qu'il s'agit en l'occurrence d'un raisonnement *ex absurdo*. Si l'on veut déplacer le rôle du ministère public vers l'administration, cette dernière se retrouvera dans la même situation équivoque que celle à laquelle était confronté précédemment le ministère public de la Cour des comptes.

Si l'on permet à l'administration de prononcer un jugement en qualité de ministère public, l'intervenant estime qu'il faudrait également reconsidérer la responsabilité d'autres organismes ou personnes, par exemple la responsabilité des ministres pour des travaux coûteux qu'ils ordonnent et qui se révèlent tout à fait inutiles après coup.

Un autre membre partage l'avis selon lequel l'administration semble être juge en sa propre cause. Le ministre peut-il démontrer qu'il n'en est pas ainsi?

Le ministre répond que l'on entend surtout éviter que ceux qui sont appelés à juger une affaire exercent également une autre fonction dans l'ensemble de la procédure: les membres de la Cour des comptes ne peuvent pas intervenir à la fois en qualité de rapporteur ou de « ministère public » et en qualité de juge.

C'est pour prévenir un tel cumul que le rapport sera dorénavant fait par l'administration, et non plus par un membre de la Cour.

L'un des auditeurs présents de la Cour des comptes ajoute que le problème du ministère public inquiète la Cour depuis longtemps.

La situation générée par la loi de 1846 était anormale, puisque le membre qui tenait le rôle du ministère public repassait ensuite au siège.

Il pouvait même être amené à se prononcer sur ses propres réquisitions.

Une autre solution consistait à créer un ministère public distinct, propre à la Cour.

Deze oplossing leek zeer duur en werd dus niet weerhouden.

De Regering heeft de voorkeur gegeven aan een procedure van meer burgerlijke aard, overeenkomstig het advies van de internationale rechtsinstanties.

De benadeelde partij, namelijk de Staat, of in voorkomend geval een gemeenschap, een gewest of een provincie, zal de rekenplichtige voor het Rekenhof vervolgen.

Het Rekenhof speelt een passieve rol, zoals een burgerrechtelijk rechtscollege, en in tegenstelling tot het systeem van de aanhangigmaking van ambtswege, dat tot nu toe van toepassing was.

Het is weliswaar zo dat de administratie een van haar leden zal moeten vervolgen, maar dit gebeurt nu al, bijvoorbeeld wanneer een ambtenaar verduistering pleegt en strafrechtelijk wordt vervolgd.

In dat geval kan de Staat zich burgerlijke partij stellen.

Men kan dus niet zeggen dat de administratie rechter in eigen zaak zou zijn.

Bovendien is het Rekenhof onafhankelijk van de administratie, vermits het over een zijcollege van de wetgevende macht gaat.

De minister vraagt hoeveel dossiers het Rekenhof per jaar ongeveer behandelt in het kader van zijn jurisdictionele opdracht.

Een auditeur bij het Rekenhof antwoordt dat dit moeilijk kan worden geschat, rekening houdend met de afschaffing van de jurisdictionele bevoegdheid van het Hof ten opzichte van de Regie der Posterijen. Men kan stellen dat het Hof ongeveer 50 dossiers per jaar behandelt.

Een lid verwijst naar de memorie van toelichting, waar te lezen staat: «de administratie zal de vervolgingen instellen» (blz. 6).

Dit is meer dan een burgerlijke partijstelling.

Een ander lid merkt op dat andere administraties, zoals bijvoorbeeld de fiscus, hetzelfde kunnen doen.

Een interveniënt zou de geruststelling willen hebben dat er aan de opmerkingen van de Commissie voor de Rechten van de Mens werd tegemoetgekomen.

Een auditeur bij het Rekenhof antwoordt dat het voorontwerp van wet aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens werd voorgelegd. Het is pas na kennis te hebben genomen van deze tekst dat dit Hof de zaak *Muyldermans* op zijn rol heeft doorgehaald.

Cette solution a paru très coûteuse et n'a donc pas été retenue.

Le Gouvernement a donné la préférence à une procédure à caractère plus civil, conformément à l'avis des institutions juridiques internationales.

La partie lésée, c'est-à-dire l'État ou, le cas échéant, une communauté, une région ou une province, poursuivra le comptable devant la Cour des comptes.

La Cour des comptes joue un rôle passif, comme une juridiction civile, et ce contrairement au système de la saisine d'office qui s'appliquait jusqu'ici.

Certes, c'est l'administration qui devra poursuivre l'un de ses membres; mais cela se fait déjà aujourd'hui, par exemple, quand un fonctionnaire se rend coupable de détournements et fait l'objet de poursuites pénales.

Dans ce cas, l'État peut se constituer partie civile.

On ne peut donc prétendre que l'administration soit juge et partie.

D'autre part, la Cour des comptes est indépendante de l'administration, puisqu'il s'agit d'un collège collatéral du pouvoir législatif.

Le ministre demande combien de dossiers la Cour des comptes traite environ chaque année dans le cadre de sa mission juridictionnelle.

Un auditeur de la Cour des comptes répond que cela est difficile à estimer, compte tenu de la suppression de la compétence juridictionnelle de la Cour à l'égard de la Régie des postes. On peut dire que la Cour traite environ 50 dossiers par an.

Un membre se réfère à l'exposé des motifs, où l'on peut lire que «les poursuites sont exercées par l'administration» (p. 6).

C'est là plus qu'une constitution de partie civile.

Un autre membre fait remarquer que d'autres administrations, comme le fisc, par exemple, peuvent en faire autant.

Un intervenant voudrait avoir l'assurance que l'on a donné suite aux remarques de la Commission des droits de l'homme.

Un auditeur de la Cour des comptes répond que l'avant-projet de loi a été soumis à la Cour européenne des droits de l'homme. Ce n'est qu'après avoir pris connaissance de ce texte que la Cour a rayé l'affaire *Muyldermans* de son rôle.

Een lid heeft vragen bij artikel 180 van de Grondwet en het commentaar dat daarover in de memorie van toelichting wordt gegeven, in antwoord op het advies van de Raad van State.

Het treft de spreker dat deze laatste ter zake een voorzichtige houding aanneemt en de verantwoordelijkheid naar de wetgever toeschuift en dus naar de Regering, als onderdeel van de wetgevende macht.

In het huidige artikel 180 van de Grondwet is de taakomschrijving van het Rekenhof beperkt tot het « nazien en vereffenen van de rekeningen van het algemeen bestuur, en van allen die tegenover de Staatskas rekenplichtig zijn ».

Dit artikel spreekt dus noch van het eventueel berechten van rekenplichtigen, noch van de kassen van de Gewesten en de Gemeenschappen.

Het lid vraagt zich dus af of artikel 180 in het licht van dit ontwerp niet zou moeten worden gewijzigd.

De minister antwoordt dat dit uiteraard niet in het kader van dit ontwerp kan worden gedaan.

Dit laatste verandert niets aan de opdrachten van het Rekenhof, maar wijzigt alleen de manier waarop het Hof zijn jurisdictionele functie moet uitoefenen, functie die het trouwens nu al vervult, en die precies het voorwerp uitmaakte van de kritieken van de internationale jurisdicties.

In antwoord op de vraag van een vorige spreker verwijst een lid naar de memorie van toelichting (blz. 7), waaruit blijkt dat de rekenplichtigen van de Gemeenschappen en de Gewesten onderworpen zijn aan de rechtsmacht van het Rekenhof op basis van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 en 16 januari 1989.

Een lid verwijst naar de algemene opmerkingen gemaakt door de Raad van State en meer bepaald naar de vraag omtrent de bestaanbaarheid van het ontwerp van wet met de Grondwet.

De gemachtigde ambtenaar verklaarde onder meer:

« (...) Il n'implique pas nécessairement l'adhésion de la Belgique à toutes les positions prises par ces juridictions internationales, notamment en ce qu'elles décident que les contestations concernant les comptes constituent des litiges de nature mixte dans lesquels l'aspect civil est prépondérant.

Comme l'avant-projet l'indique, on peut ne pas être d'accord avec cette appréciation.

On peut donc continuer à considérer que les litiges relatifs aux comptes portent, sinon exclusivement, en tout cas principalement sur des droits politiques, au sens de l'article 93. (...)» (Zie Gedr. St. Senaat, nr. 1172-1.)

Un membre s'interroge à propos de l'article 180 de la Constitution et du commentaire qui en est fait dans l'exposé des motifs, en réponse à l'avis du Conseil d'État.

Il est frappé de constater que ce dernier adopte en la matière une attitude prudente, laissant au législateur, et donc au Gouvernement, en tant que branche du pouvoir législatif, le soin de prendre leurs responsabilités.

L'article 180 actuel de la Constitution limite la tâche de la Cour des comptes à l'examen et à la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le Trésor public.

Cet article ne parle donc ni du jugement éventuel des comptables, ni des caisses des Régions et des Communautés.

L'intervenant se demande donc si, à la lumière de ce projet, il n'y aurait pas lieu de modifier l'article 180.

Le ministre répond que cela ne peut évidemment pas se faire dans le cadre du présent projet.

Ce dernier ne modifie pas les missions de la Cour des comptes, mais seulement la manière dont elle doit exercer sa fonction juridictionnelle, fonction qu'elle exerce d'ailleurs déjà et qui a précisément fait l'objet des critiques des juridictions internationales.

Répondant à la question qu'un membre a posée dans le courant d'une intervention précédente, un nouvel intervenant fait référence à l'exposé des motifs (p. 7), d'où il résulte que les comptables des communautés et des régions sont justiciables de la Cour des comptes en application des lois spéciales du 8 août 1980 et du 16 janvier 1989.

Un membre fait référence aux observations générales du Conseil d'État, plus précisément au sujet de la question de la constitutionnalité du projet.

Le fonctionnaire délégué a fait, notamment, la déclaration suivante:

« (...) Il n'implique pas nécessairement l'adhésion de la Belgique à toutes les positions prises par ces juridictions internationales, notamment en ce qu'elles décident que les contestations concernant les comptes constituent des litiges de nature mixte dans lesquels l'aspect civil est prépondérant.

Comme l'avant-projet l'indique, on peut ne pas être d'accord avec cette appréciation.

On peut donc continuer à considérer que les litiges relatifs aux comptes portent, sinon exclusivement, en tout cas principalement sur des droits politiques, au sens de l'article 93. (...)» (Voir Doc. Sénat, n° 1172-1.)

Er wordt verwezen naar het vroegere genummerde artikel 93 van de Grondwet, krachtens hetwelke bijzondere instellingen over de politieke rechten kunnen oordelen, in tegenstelling tot het vroegere artikel 92 van de Grondwet, dat bepaalt dat bij betwistingen over burgerlijke rechten de hoven en rechtbanken uitsluitend bevoegd zijn.

Het lid vindt dit argument niet relevant, omdat het begrip «burgerlijk recht», waarover het Europese Hof voor de rechten van de mens het heeft, niet gelijk is aan het begrip «burgerlijk recht» in de zin van het vroegere artikel 92 van de Grondwet.

Het begrip «burgerlijk recht» van artikel 6 van het E.V.R.M. heeft een autonome betekenis, en een veel ruimere draagwijdte dan datzelfde begrip zoals bepaald in artikel 92 van de Grondwet.

Het omvat immers een reeks gevallen van politieke rechten met een patrimoniale weerslag. Volgens de rechtspraak van het Europese Hof is de sociale zekerheid bijvoorbeeld een burgerlijk recht, in de zin van artikel 6 van het E.V.R.M.

Aangezien de internationale instellingen de enige zijn die met gezag van gewijsde de autonome betekenis van het begrip «burgerlijk recht» kunnen geven, vraagt het lid zich af of het Rekenhof beantwoordt aan de vereiste van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter, zoals bedoeld in artikel 6 van het E.V.R.M., vermits dit Hof over «burgerlijke rechten» in de zin van dit laatste artikel moet oordelen.

De minister antwoordt bevestigend, en verwijst hierbij naar het advies geuit door de Europese Commissie voor de rechten van de mens ter gelegenheid van de zaak-Muyldermans.

Een auditeur bij het Rekenhof antwoordt dat er twee problemen rijzen in verband met de hierboven vermelde opmerking van de Raad van State:

1. Kan een orgaan dat geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht uitspraak doen over geschillen betreffende rekenplichtigen, rekening houdend met het vroegere artikel 92 van de Grondwet?

De spreker antwoordt bevestigend. De beheersdaden van een rekenplichtige van de Staat houden ontegensprekelijk aspecten van administratief recht in, die onder de politieke rechten in de breedste zin van het woord ressorteren.

2. Kan het Rekenhof beschouwd worden als een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege?

Référence est faite à l'ancien article 93 de la Constitution, qui permettait à des juridictions extraordinaires de prononcer des jugements sur les droits politiques, contrairement à l'ancien article 92 de la Constitution, selon lequel les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

L'intervenant estime que cet argument n'est pas pertinent, étant donné que la notion de droit civil, dont parle la Cour européenne des droits de l'homme, ne correspond pas à celle de droit civil au sens de l'ancien article 92 de la Constitution.

La notion de droit civil qui figure à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a une signification autonome et une portée bien plus large que celle qu'a la même notion figurant à l'article 92 de la Constitution.

En effet, elle englobe une série de cas dans lesquels il est question de droits politiques ayant des effets patrimoniaux. Selon la jurisprudence de la Cour européenne, la sécurité sociale, par exemple, constitue un droit civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Comme les institutions internationales sont les seules à pouvoir donner la signification autonome de la notion de droit civil avec l'autorité de la chose jugée, l'intervenant se demande si la Cour des comptes satisfait aux conditions d'impartialité et d'indépendance des juges définies à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné qu'elle est amenée à se prononcer au sujet de droits civils au sens de cet article.

Le ministre répond affirmativement et renvoie, à cet égard, à l'avis émis par la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire Muyldermans.

Un auditeur de la Cour des comptes répond que deux problèmes se posent concernant l'observation susvisée du Conseil d'État:

1. Un organe qui ne fait pas partie du pouvoir judiciaire peut-il se prononcer sur des litiges relatifs à des comptables, compte tenu de l'ancien article 92 de la Constitution?

L'intervenant répond par l'affirmative. Les actes de gestion d'un comptable de l'État comportent incontestablement des aspects de droit administratif qui relèvent des droits politiques au sens le plus large du terme.

2. La Cour des comptes peut-elle être considérée comme une juridiction indépendante et impartiale?

Er dient te worden onderstreept dat mevrouw Muyltermans enkel het inquisitoriaal en geheim karakter van de procedure inriep en niet een afbreuk aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

Het E.V.R.M. bepaalt niet dat alle burgerlijke en strafrechtelijke geschillen aan de rechtbanken van de rechterlijke orde moeten worden voorgelegd.

Dit punt kan door de verschillende Staten vrij worden geregeld.

De enige vereiste van het Europese Hof betreft de onafhankelijkheid.

Welnu, de leden van het Rekenhof worden door het Parlement aangewezen.

De minister vraagt of uit de tussenkomst van een vorige spreker moet worden afgeleid dat de geschillen waarvan sprake is volgens hem aan de gewone hoven en rechtbanken moeten worden voorgelegd.

Het lid antwoordt ontkennend.

Zijn enige vraag was of het Rekenhof aan de vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid bedoeld in artikel 6 van het E.V.R.M. beantwoordt.

Voor het overige is het lid het ermee eens dat de burgerlijke rechten in de zin van dit laatste artikel niet noodzakelijk door de organieke rechtbanken moeten worden beoordeeld.

Hij wijst er evenwel op dat de andere rechtbanken die in het leven worden geroepen de garantie van onafhankelijkheid en onpartijdigheid bedoeld in artikel 6 van het E.V.R.M. moeten bieden.

De minister antwoordt dat dit het voornaamste doel van het wetsontwerp is geweest.

Het werd ook erkend door de instellingen van de Raad van Europa [zie het advies van de Raad van State bij het Gedr. St., Senaat, nr. 1172-1 (1993-1994), blz. 33: «De Raad van State, afdeling wetgeving, stelt vast dat het ontwerp van wet dat hem met toepassing van de spoedprocedure thans wordt voorgelegd, reeds op 9 juli 1991, aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens was medegedeeld.»]

Ten slotte belooft de minister het arrest uitgesproken in de zaak Muyltermans aan de Commissie mede te delen, om het als bijlage bij dit verslag te laten voegen (zie bijlagen).

Een lid stelt dat hij de bekommernis van een vorige spreker over het inacht nemen van artikel 6 van het E.V.R.M. begrijpt, doch hij meent dat ze impliciet al opgevangen is in het laatste lid van het voorgestelde artikel 6, dat luidt als volgt:

Il faut souligner que Mme Muyltermans n'a invoqué que le caractère inquisitorial et secret de la procédure, et non une atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du juge.

La Convention européenne des droits de l'homme ne dispose pas que tous les litiges en matière de droit civil et pénal doivent être portés devant les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Ce point peut être réglé librement par les différents États.

La seule exigence de la Cour européenne concerne l'indépendance.

Or, les membres de la Cour des comptes sont désignés par le Parlement.

Le ministre demande s'il faut conclure de l'intervention d'un orateur précédent que les litiges dont il est question doivent, selon lui, être soumis aux cours et tribunaux ordinaires.

Le membre répond par la négative.

Son unique question était de savoir si la Cour des comptes répond à la condition d'indépendance et d'impartialité visée à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour le surplus, l'intervenant admet que les droits de caractère civil au sens de ce dernier article ne doivent pas nécessairement être jugés par les tribunaux organiques.

Il souligne toutefois que les autres tribunaux créés doivent offrir la garantie d'indépendance et d'impartialité visée à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le ministre répond que tel a été le principal objet du projet de loi.

Cela a également été reconnu par les institutions du Conseil de l'Europe (voir l'avis du Conseil d'État relatif au doc. Sénat n° 1172-1 (1993-1994), p. 33: «Le Conseil d'État, section de législation, constate que le projet de loi qui lui est actuellement soumis en application de la procédure d'urgence, avait déjà été communiqué à la Cour européenne des droits de l'homme, le 9 juillet 1991.»)

Enfin, le ministre promet de communiquer à la commission l'arrêt prononcé dans l'affaire Muyltermans, pour qu'il soit annexé au présent rapport (voir les annexes).

Un membre dit comprendre la préoccupation d'un intervenant précédent quant au respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais il croit qu'une réponse y est donnée implicitement au dernier alinéa de l'article 6 proposé, qui est libellé comme suit:

« Het lid van het Hof dat buiten de terechtzetting een onderzoeksmaatregel heeft verricht, kan nadien niet deelnemen aan de uitspraak van de zaak. »

Deze tekst beoogt impliciet ook het lid van het Rekenhof bedoeld in artikel 3, dat de rekeningen heeft nagezien.

Het gaat hier om een college dat een wettelijke opdracht vervult, maar waarvan ieder lid dat al een andere opdracht heeft vervuld (nazicht van de rekeningen krachtens artikel 3, onderzoeksmaatregel in opdracht van het Hof maar buiten het kader van artikel 3, enz.) ten gronde niet zal mogen zetelen.

Bovendien moet aan de onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsvoorwaarde niet in hoofde van de instelling als dusdanig worden voldaan, maar wel in hoofde van de leden die de zetel samenstellen om een bepaalde zaak te beoordelen.

Een vorige spreker vraagt of de rol van openbaar ministerie door personeelsleden van het Hof zal worden uitgeoefend.

Zo ja moet worden vastgesteld dat er een gezagsverhouding bestaat tussen degenen die zetelen en degenen die als openbaar ministerie optreden naar aanleiding van de beoordeling ten gronde.

Een ander lid antwoordt hierop dat de administratie die de vervolgingen instelt, de benadeelde administratie is.

Deze maakt geen deel uit van het Rekenhof en staat niet onder zijn gezag.

Dezelfde spreker stelt vast dat in het systeem van het ontwerp de administraties vrij zijn om tegen hun schuldige rekenplichtigen al of niet vervolgingen in te stellen.

Bestaat er een andere procedure waarbij een andere overheid of natuurlijke persoon het dossier aan het Rekenhof of aan een ander rechtscollege zou kunnen voorleggen om de malversaties van een rekenplichtige te laten beoordelen?

Een auditeur bij het Rekenhof antwoordt dat enkel de administratie de zaak aanhangig kan maken bij het Rekenhof.

Indien de zaak echter ook strafrechtelijke aspecten vertoont, kunnen de feiten altijd door om het even wie ter kennis van het parket worden gebracht.

Volgens het Wetboek van Strafvordering wordt de administratie zelfs verplicht dit te doen.

Dan zal de zaak door de correctionele rechtbank worden beoordeeld.

Het overlegcomité tussen het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie en het Rekenhof, dat het ontwerp heeft onderzocht, heeft ook het geval voor ogen gehad waarbij een administratie haar rekenplichtige zou willen dekken.

« Le membre de la Cour qui a procédé, en dehors de l'audience, à un devoir d'instruction, ne peut participer ultérieurement au jugement de l'affaire. »

Ce texte vise également implicitement le membre de la Cour des comptes visé à l'article 3, qui a examiné les comptes.

Il s'agit ici d'un collègue qui accomplit une mission légale, mais dont tout membre qui s'est déjà acquitté d'une autre mission (examen des comptes en vertu de l'article 3, devoir d'instruction sur l'ordre de la Cour des comptes, mais en dehors du cadre de l'article 3, etc.) ne pourra pas siéger sur le fond.

En outre, la condition d'indépendance et d'impartialité ne devra pas être remplie par l'institution en tant que telle, mais par les membres qui composent le siège en vue de juger une affaire déterminée.

L'un des intervenants précédents demande si le rôle du ministère public sera exercé par des membres du personnel de la Cour.

Dans l'affirmative, force est de constater qu'il existe un rapport d'autorité entre ceux qui siègent et ceux qui font fonction de ministère public à l'occasion du jugement sur le fond.

Un autre commissaire lui répond que l'administration qui engage les poursuites est l'administration lésée.

Celle-ci ne fait pas partie de la Cour des comptes et n'est donc pas placée sous l'autorité de cette dernière.

Le même intervenant constate que, dans le système du projet, les administrations sont libres d'intenter ou non des poursuites contre leurs comptables fautifs.

Existe-t-il une autre procédure qui permettrait à une autre autorité ou personne physique de saisir du dossier la Cour des comptes ou une autre juridiction, de manière à faire juger les malversations d'un comptable?

Un auditeur de la Cour des comptes répond que seule l'administration peut saisir la Cour des comptes de l'affaire.

Toutefois, si celle-ci présente aussi des aspects de caractère pénal, les faits peuvent toujours être portés à la connaissance du parquet par quiconque.

Selon le Code d'instruction criminelle, l'administration est même tenue de le faire.

Dans ce cas, l'affaire sera jugée par le tribunal correctionnel.

Le comité de concertation entre le ministère des Finances, le ministère de la Justice et la Cour des comptes, qui a étudié le projet, a aussi envisagé le cas où une administration voudrait couvrir son comptable.

Een lid van artikel 3 van het ontwerp komt te-  
moet aan deze bekommernis.

Dit luidt als volgt:

*« Indien die overheid afziet van de dagvaarding van de rekenplichtige met een tekort, brengt ze het Rekenhof daarvan op de hoogte middels een met redenen omkleed schrijven, dat vergezeld gaat van alle bewijsstukken. Het Rekenhof deelt in zijn jaarlijkse opmerkingen aan de Kamers de gevallen mede waarin de administratieve overheid haar recht om de terugbetaling van het tekort te vervolgen, niet heeft uitgeoefend. »*

Dit laat toe de politieke verantwoordelijkheid van de minister van wie de betrokken administratie afhangt op het spel te zetten.

Het geval waarbij een administratie het Rekenhof niet zou verwittigen kan zich vandaag al voordoen.

\*  
\* \*

### III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikelen 1 tot en met 11

Een lid vraagt of het wel zo is dat er door deze artikelen niets wordt gewijzigd aan de basisprincipes van de bestaande wetgeving.

Een auditeur bij het Rekenhof bevestigt dit.

Het bovengenoemde overlegcomité heeft het ontwerp in dat vooruitzicht geconcipieerd.

Voor het overige geven de artikelen geen aanleiding tot bespreking.

Ze worden, zoals het geheel van het wetsontwerp, eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Bij dezelfde eenparigheid wordt vertrouwen geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De Rapporteur,*  
Frans LOZIE.

*De Voorzitter,*  
Roger LALLEMAND.

Un alinéa de l'article 3 du projet répond à ce souci.

Cet alinéa est libellé comme suit:

*« Quand cette autorité s'abstient de citer le comptable en débet, elle en avise la Cour par un écrit motivé, accompagné de toutes pièces justificatives. La Cour signale, dans ses observations annuelles aux Chambres, le cas dans lesquels l'autorité n'a pas exercé son droit d'agir en remboursement du débet. »*

Cette disposition permet de mettre en cause la responsabilité politique du ministre dont dépend l'administration en question.

L'éventualité dans laquelle une administration n'avisera pas la Cour des comptes peut déjà se présenter aujourd'hui.

\*  
\* \*

### III. DISCUSSION DES ARTICLES

Articles 1<sup>er</sup> à 11

Un membre demande s'il est bien exact que ces articles ne modifient en rien les principes de base de la législation existante.

Un auditeur de la Cour des comptes le confirme.

Le comité de concertation susvisé a conçu le projet dans ce sens.

Pour le reste, les articles n'ont donné lieu à aucune discussion.

Ils ont été, de même que l'ensemble du projet de loi, adoptés à l'unanimité des 12 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur, à la même unanimité, pour la rédaction du présent rapport.

*Le Rapporteur,*  
Frans LOZIE.

*Le Président,*  
Roger LALLEMAND.

BIJLAGE 1

ANNEXE 1

COUNCIL  
OF EUROPE



CONSEIL  
DE L'EUROPE

Or. français

COMMISSION EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME

Requête n° 12217/86

**Marie-Louise Muyldermans**  
**contre**  
**Belgique**

Rapport de la Commission

(Adopté le 2 octobre 1990)

Strasbourg

## TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION (par. 1 - 17) .....	12
A. La requête (par. 2 - 5) .....	12
B. La procédure (par. 6 - 12) .....	12
C. Le présent rapport (par. 13 - 17) .....	13
II. ETABLISSEMENT DES FAITS (par. 18 - 42) .....	15
A. Les circonstances particulières de l'affaire (par. 18 - 26) .....	15
B. Le droit et la pratique interne pertinents (par. 27 - 42) .....	18
a) L'organisation de la Cour des comptes (par. 27) .....	18
b) Les attributions de la Cour des comptes (par. 28 - 35) .....	18
c) La procédure devant la Cour des comptes (par. 36 - 38) .....	20
d) Etendue et limite de la responsabilité du comptable (par. 39 - 42) .....	20
III. AVIS DE LA COMMISSION (par. 44 - 68) .....	22
A. Grief déclaré recevable (par. 43) .....	22
B. Points en litige (par. 44 - 45) .....	22
C. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 de la Convention (par. 46 - 57) .....	22
1. Sur l'existence d'une "contestation" relative à une "obligation" (par. 46 - 49) .....	22
2. Sur le caractère civil de l'obligation (par. 50 - 57) .....	23
C. Sur l'observation de l'article 6 de la Convention (par. 58 - 67) .....	25
Conclusion (par. 68) .....	27
OPINION DISSIDENTE DE M. F. MARTINEZ .....	28
ANNEXE I : Historique de la procédure devant la Commission .....	30
ANNEXE II : Décision sur la recevabilité de la requête .....	31

**I.        INTRODUCTION**

1.        On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause ainsi qu'une description de la procédure.

**A.        La requête**

2.        La requérante est une ressortissante belge, née en 1948. Depuis 1972, la requérante est employée par l'administration belge des postes.

3.        Pour la procédure devant la Commission, elle est représentée par Me Jules Malaise, avocat au barreau de Charleroi.

Le Gouvernement belge est représenté par M. Jan Lathouwers, du ministère de la Justice, en qualité d'agent du Gouvernement.

4.        Suite à la disparition d'une somme de près de 5.000.000 FB, la requérante, alors qu'elle assurait les fonctions du comptable intérimaire des postes au bureau de Courcelles (Belgique), fut constituée en déficit et le dossier fut transmis à la Cour des comptes. Par arrêt du 5 mai 1982, la Cour des comptes, statuant sur le compte de gestion rendu par la requérante, la déclara responsable du déficit et la condamna à verser à la Régie des postes une somme de 2.000.000 FB. Par arrêt du 30 juin 1983, la Cour de cassation rejeta le pourvoi de la requérante.

5.        Devant la Commission, la requérante invoque l'article 6 de la Convention. Elle se plaint en particulier qu'elle n'a pu faire valoir ses moyens de défense compte tenu de l'absence de débats publics contradictoires devant la Cour des comptes. Elle s'est également plainte d'une violation de l'article 1 du Protocole additionnel.

**B.        La procédure**

6.        La requête a été introduite le 22 décembre 1983 et enregistrée le 2 juin 1986 (décision de la Commission du 6 octobre 1987 de considérer que la requête avait été introduite le 22 décembre 1983).

7.        Le 7 octobre 1987, la Commission a décidé, conformément à l'article 42 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter des observations écrites sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête quant au grief soulevé au titre de l'article 6 de la Convention.

8.        Le Gouvernement a présenté ses observations le 14 mars 1988 et les observations en réponse du requérant sont parvenues le 8 juin 1988.

9.        Le 10 octobre 1988, la Commission a décidé, conformément à l'article 42 par. 3 b) de son Règlement intérieur, d'inviter les parties à lui présenter oralement leurs observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête pour autant qu'elle portait sur l'article 6 de la Convention.

10. L'audience a eu lieu le 17 janvier 1989. Les parties étaient représentées comme suit :

Pour le Gouvernement

- Monsieur Jan LATHOUWERS, du ministère de la Justice, en qualité d'agent du Gouvernement
- Maître André DE BLUTS, avocat au barreau de Bruxelles, en qualité de conseil

Pour la requérante

- Maître Jules MALAISE, avocat au barreau de Charleroi.

11. A l'issue de l'audience, la Commission a déclaré irrecevable le grief de la requérante selon lequel l'arrêt de la Cour des comptes du 5 mai 1982 avait porté atteinte au droit garanti par l'article 1er du Protocole additionnel et a déclaré la requête recevable pour le surplus. Elle a ensuite invité les parties à lui faire parvenir par écrit des offres de preuve et observations complémentaires. Les parties n'ont pas fait usage de cette dernière faculté.

12. Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission, conformément à l'article 28 b) de la Convention, s'est mise à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire. Des consultations suivies avec les parties ont eu lieu entre le 19 janvier 1989 et le 3 octobre 1989. Vu l'attitude adoptée par les parties, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

C. **Le présent rapport**

13. Le présent rapport a été établi par la Commission, conformément à l'article 31 de la Convention, après délibérations et votes, en présence des membres suivants :

MM. C.A. NØRGAARD, Président  
G. SPERDUTI  
E. BUSUTTIL  
A.S. GØZÜBÜYÜK  
A. WEITZEL  
J.C. SOYER  
H. DANELIUS  
Sir Basil HALL  
MM. F. MARTINEZ  
C.L. ROZAKIS  
MMe J. LIDDY

14. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le 2 octobre 1990 et sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 31 par. 2 de la Convention.

15. Ce rapport a pour objet, conformément à l'article 31 de la Convention :

1. d'établir les faits, et
2. de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part du Gouvernement défendeur une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

16. Sont joints au présent rapport un tableau retraçant l'historique de la procédure devant la Commission (Annexe I) ainsi que le texte de la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête (Annexe II).

17. Le texte intégral des plaidoiries et mémoires des parties ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservés dans les archives de la Commission.

## II. ETABLISSEMENT DES FAITS

### A. Les circonstances particulières de l'affaire

18. Entrée à l'administration des postes en 1972, la requérante, ressortissante belge, née en 1948, occupait l'emploi de comptable intérimaire faisant fonction depuis le 9 mai 1979 et assurait ces fonctions officiellement au bureau de Courcelles (Belgique) depuis le 3 septembre, lorsqu'il a été constaté la disparition d'une somme de 4.976.200 FB dans la nuit du 5 au 6 septembre 1979. L'administration des postes ayant porté plainte, une information policière fut ouverte le 6 septembre 1979 par la police judiciaire de Charleroi. Il ressort des renseignements fournis qu'une ordonnance de non-lieu du 22 mai 1980 a mis fin à cette information.

19. Par ailleurs, dès le 6 septembre 1979, dans le cadre d'une enquête menée par l'inspecteur principal de la Régie des Postes, différents constats ont été dressés. La requérante, à l'instar des autres intéressés, a été invitée à présenter sa version des faits et tous ses moyens de défense au sujet du déficit. Dans un mémoire justificatif daté du 14 septembre 1979, la requérante, en une page et demie, exposa certains faits et, à titre de défense, fit valoir son inexpérience et son manque de formation. Ayant pris connaissance de ce rapport, le percepteur des postes émit l'avis que les manquements pouvant être reprochés à la requérante étaient dus plus à son inexpérience au poste qu'elle occupait qu'à une négligence caractérisée et volontaire. Quant au directeur régional, admettant que la formation reçue par la requérante n'était pas complète, il estima néanmoins qu'elle n'avait pas respecté certaines prescriptions réglementaires élémentaires. Il ressort encore des faits que la requérante a eu connaissance du rapport établi par l'inspecteur principal en date du 20 septembre 1979 et a pu formuler ses observations.

Dans un rapport daté de la fin janvier 1980, l'inspecteur principal H. conclut que compte tenu du fait que l'auteur du vol n'avait pas été découvert, il y avait lieu de retenir à charge des agents directement responsables toute négligence ayant pu avoir permis ou facilité le vol.

20. Dans ces circonstances, la requérante fut constituée en déficit et le dossier relatif au découvert, le mémoire justificatif de la requérante et l'avis de ses supérieurs hiérarchiques furent transmis à la Cour des comptes.

21. Par arrêt du 5 mai 1982, la Cour des comptes, statuant sur le compte de gestion rendu pour le mois de septembre 1979 par la requérante, constata la disparition d'une somme de 4.976.200 F du bureau des postes et la déclara responsable avec deux autres agents L. et C. du déficit constaté. Elle constata en particulier que la requérante avait failli à ses obligations (non-vérification de la caisse de L., non-vérification de la présence des enveloppes destinées au paiement à domicile, non-assistance à la mise en sécurité des fonds dans le coffre-fort, non-fermeture immédiate de la serrure de calage à la fin de cette opération) et qu'au surplus, de façon générale, elle avait manqué de vigilance dans la surveillance du local placé sous sa garde et dans l'utilisation des meubles de sécurité. En conséquence, fixant la part de responsabilité de la requérante, la Cour la condamna à verser à la Régie des postes la somme de 2.000.000 FB. Par deux arrêts du même jour, la Cour des comptes mit le solde à charge des deux autres agents.

22. Contre ces arrêts, les trois intéressés se pourvurent en cassation. La requérante fit valoir que l'article 6 de la Convention avait été violé en ce que la Cour des comptes l'avait condamnée sans que sa cause n'ait été entendue publiquement et n'ait donné lieu à un débat contradictoire et à un exposé oral.

23. Par arrêt du 30 juin 1983, la Cour de cassation rejeta le pourvoi de la requérante aux motifs suivants :

"Attendu qu'aucune disposition de la loi organique du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, qui institue pour les affaires soumises à la Cour des comptes une procédure particulière, ne prescrit la publicité des audiences pour l'examen et le jugement de l'affaire ;

Attendu que le législateur a le pouvoir de régler spécialement l'exercice du droit de défense dans une matière déterminée, telle que celle qui est relative à la reddition des comptes des comptables envers le Trésor public ; qu'il s'ensuit que la demanderesse ne saurait se prévaloir d'une violation du principe général relatif au respect du droit de la défense, aux motifs qu'il n'y a pas eu de publicité, ni débat contradictoire, ni exposé oral ou plaidoiries au cours d'une procédure devant la Cour des comptes ou relativement à l'arrêt rendu par celle-ci ; qu'en effet, ces formalités n'ont pas été prescrites par le législateur, qui a estimé que par la procédure instaurée, tous les droits ou prérogatives de la puissance publique étaient sauvegardés ;

Attendu que les dispositions de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme ne s'appliquent que lorsqu'il s'agit de "contestations sur les droits et obligations de caractère civil" ou sur "le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre une personne" ;

Attendu que ledit article est étranger aux droits et obligations qui découlent de rapports juridiques relevant du droit public ;

Que, lorsque la Cour des comptes statuant, comme en l'espèce, par application des articles 5 et 10 de la loi du 29 octobre 1846, procède à l'examen et à la liquidation des comptes d'un comptable envers le Trésor et établit si celui-ci est quitte, en avance ou en débet, elle ne statue pas sur une contestation ;

Que la Cour des comptes ne décide pas non plus au sujet des droits et obligations de caractère civil ; qu'il est vrai que certaines règles, déduites des principes généraux consacrés par le Code civil, sont applicables quant à la détermination de ce qui serait dû au Trésor par le comptable ; que, cependant, les droits et obligations de celui-ci à cet égard résultent, de son appartenance à la fonction publique et de son statut, en sorte qu'ils doivent essentiellement être déterminés sur le fondement de règles de droit public."

24. Par deux arrêts du même jour, la Cour de cassation cassa les arrêts rendus à charge des agents L. et C., considérant que la Cour des comptes était incompétente à leur égard au motif que ces agents étaient des fonctionnaires subalternes et ne pouvaient être considérés comme des comptables envers le Trésor public. Conformément à la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes, leur affaire fut renvoyée devant une commission ad hoc constituée au sein de la Chambre des Représentants.

25. Par décision du 29 mai 1986, la commission ad hoc se joignit aux arrêts de la Cour de cassation en déclarant que la Cour des comptes était incompétente pour statuer sur la responsabilité imputée par elle aux agents C. et L. La motivation de sa décision comprend deux parties :

Dans la première partie, intitulée "quant à la compétence *ratione personae*", la commission ad hoc analyse la notion de comptable justiciable de la Cour des comptes, qu'elle définit comme "l'agent dont la mission essentielle est la gestion des fonds, et non la personne qui, accessoirement à d'autres fonctions, dispose des fonds". Elle constate que les agents en cause "n'étaient pas chargés, à titre principal, de la gestion des deniers publics et maniaient des deniers publics tout en assurant d'autres fonctions" et elle conclut que "la Cour des comptes et, partant, la commission ad hoc n'ont pas compétence pour statuer dans cette affaire".

La deuxième partie, intitulée "Quant à la compétence *ratione materiae*", est ainsi libellée :

"Considérant que, si un arrêt de la Cour des comptes n'a trait qu'à la fonction essentielle de la Cour des comptes, à savoir la liquidation du compte (du comptable), et ne porte donc pas sur des droits et obligations de caractère civil, mais qu'il se fonde sur des règles de droit public, l'article 6 alinéa 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'est pas d'application ;

Considérant que les arrêts de la Cour des comptes rendus à charge de L. et C. n'ont pas trait à la fonction essentielle de la Cour des comptes et qu'ils portent un jugement sur le comportement des agents concernés et sur leur responsabilité quant au dommage subi par l'Etat et les condamnent donc à réparer le dommage subi ;

que, dès lors, c'est manifestement la responsabilité, aquilienne ou quasi-aquilienne qui est le fondement des décisions de la Cour ;

Considérant que, même si cette interprétation extensive de la compétence de la Cour des comptes était fondée, il ne peut plus être question d'un procès équitable si les agents concernés ne peuvent comparaître devant la Cour des comptes afin d'y faire valoir leurs moyens de défense ; qu'en d'autres termes, c'est tout le problème de l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est posé ;

Considérant en outre que, même si la commission ad hoc invite les conseils des parties à s'expliquer devant elle et que si elle se prononce publiquement, la question reste posée de savoir si les règles d'une procédure équitable ont été suffisamment respectées dès le début."

26. A ce jour, l'arrêt de la Cour des comptes n'a pas encore été exécuté.

B. Le droit et la pratique interne pertinents (1)

a) L'organisation de la Cour des Comptes

27. La Cour des comptes est composée de douze membres et est divisée en deux chambres. En vertu de l'article 116 de la Constitution et de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, les membres de la Cour sont nommés par la chambre des représentants, laquelle a toujours le droit de les révoquer. La durée de leur mandat, renouvelable, est de six ans. Le principe du mandat temporaire a été proposé lors de la discussion du texte relatif à la loi précitée du 29 octobre au motif que le droit de révoquer les membres de la Cour des comptes était presque illusoire, étant donné le caractère sévère de la mesure qui n'aurait pu être autorisée que pour des raisons très graves. A ce jour, on ne connaît pas de cas de révocation.

b) Les attributions de la Cour des comptes

28. La mission de la Cour des comptes comporte des attributions de nature très différente, à la fois d'ordre administratif, d'ordre parlementaire et d'ordre juridictionnel. Seul ce dernier aspect des attributions de la Cour des comptes entre en ligne de compte pour les besoins de l'affaire.

29. L'article 116 de la Constitution fait de la Cour des comptes une juridiction spéciale chargée d'instruire et de décider sur toutes les contestations qui pourraient surgir à l'occasion du maniement des fonds et valeurs de l'Etat. En vertu de cette disposition, la Cour est en effet chargée de "l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le Trésor public".

30. Cette compétence juridictionnelle se trouve précisée par les articles 5 et 10 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes.

L'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 est libellé comme suit :

"Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor ... Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tous renseignements et toutes pièces comptables. La Cour a le droit de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'Etat et des provinces."

(1) Cet exposé est basé sur l'ouvrage de P. Quertainmont, "La Cour des comptes et sa mission juridictionnelle", Bruylant, Bruxelles, 1977.

L'article 10 de la même loi énonce :

"La Cour règle et apure les comptes de l'Etat et des provinces. Elle établit par des arrêts définitifs si les comptables sont quittes en avance ou en débet.

Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge définitive (...).

Dans le troisième cas, elle les condamne à solder leur débet au trésor, dans le délai qu'elle prescrit."

31. Il y a lieu de noter que la compétence de la Cour des comptes de Belgique est plus étendue qu'en France. En effet, en Belgique, la Cour des comptes non seulement procède à la liquidation du compte du comptable mais se prononce également sur la responsabilité du comptable du chef de la gestion des fonds qui lui sont confiés et fixe, en cas de déficit, le montant des sommes à mettre à charge des comptables après examen de leur comportement.

Tandis qu'en France, cette responsabilité, en ce qui concerne les comptables de l'Etat, a un caractère essentiellement administratif. La Cour des Comptes se borne en effet à juger le compte et à faire ressortir le débet éventuel, laissant au ministre des finances le soin de fixer les responsabilités encourues, sauf recours éventuel devant le Conseil d'Etat. Dans ce sens, la Cour des comptes de France juge les comptes et ne juge pas les comptables.

32. Il y a controverse de droit interne sur la question de savoir si la Cour des comptes, dans l'exercice de sa mission juridictionnelle, statue sur une contestation. La Cour de cassation et une partie de la doctrine estiment que la Cour des comptes ne tranche pas une véritable contestation. Monsieur Ganshof van der Meersch écrivait déjà en 1957 que "quand la Cour des comptes établit par des arrêts définitifs que les comptables sont quittes, en avance ou en débet, en vertu de l'article 10 de la loi du 29 octobre 1846, il n'y a pas de contestation exprimée par le comptable, mais la Cour statue néanmoins sur un litige ...". (J.T.1957, p. 62-63). Plus récemment, la Commission ad hoc de la chambre des représentants, dans l'arrêt du 29 mai 1986 concernant la présente affaire, a affirmé que la Cour des comptes statuait sur un contentieux. Cette solution a été approuvée (F. Delpérée, J.T. 1987, pp. 27-28 ; P. Lambert, J.T. 1988, p. 56).

33. De même, il y a controverse interne quant à la nature des droits sur lesquels la juridiction de la Cour des comptes trouve à s'exercer. Certains ont écrit que la responsabilité des comptables publics du chef de leur gestion mettait en cause des droits de nature politique. D'autres, par contre, ont affirmé que le pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes consiste à vider entre l'Etat et les comptables des contestations relatives à des droits civils.

34. Les arrêts de la Cour contre les comptables sont exécutoires et constituent un titre pour l'Etat belge. Ils peuvent être déférés à la Cour de cassation pour violation des formes ou de la loi. Le pourvoi est jugé sur requête et sans plaidoirie. Si l'arrêt est cassé, l'affaire est renvoyée à une commission ad hoc, formée dans le sein de la Chambre des représentants, et jugeant sans recours ultérieur (art. 13 de la loi précitée du 29 octobre 1846).

35. Le pouvoir qui est ainsi conféré de condamner ou de libérer le comptable fait de la Cour des comptes un corps juridictionnel investi d'une autorité analogue à celle des tribunaux mais qui, par la volonté du pouvoir constituant, n'appartient pas au pouvoir judiciaire. En effet, la Cour apparaît, dans le système belge, comme une émanation du pouvoir législatif.

c) La procédure devant la Cour des comptes

36. La Cour des comptes étant un corps de contrôle doté de prérogatives juridictionnelles, son fondement ne saurait être assimilé à celui d'un simple tribunal. Les juges des comptes statuent en effet dans des conditions fondamentalement différentes de celles que connaissent le juge de l'ordre judiciaire ou le juge de l'ordre administratif. Quant à l'ouverture de l'instance, la Cour des comptes est saisie d'office par le dépôt à son greffe des comptes du comptable, sans qu'aucune demande ou requête ne lui ait été présentée au préalable.

37. Compte tenu du fait qu'il n'y a pas de véritables parties, au sens procédural du terme, débattant devant la Cour des comptes d'intérêts opposés, le juge des comptes joue un rôle primordial dans la conduite de l'instance. C'est lui-même qui est chargé de la recherche de la vérité et qui détermine les divers devoirs utiles à l'instruction et à l'apurement des comptes ainsi qu'au jugement de la responsabilité des comptables.

38. La Cour, lorsqu'elle statue sur un compte de comptable, siège à huis clos, ses débats se déroulent en l'absence de toute publicité. Cette absence de publicité des débats entraîne la non-publicité des décisions. De l'absence de la publicité des débats, il résulte que la procédure suivie devant la Cour des comptes est écrite : les parties présentent leurs observations dans des mémoires et les appuient, le cas échéant, de justifications nouvelles, et en séance, la Cour statue sur documents.

d) Etendue et limite de la responsabilité du comptable ;

39. La responsabilité des comptables publics déroge, dans son principe, au régime général de la responsabilité des fonctionnaires envers l'Etat, du chef des dommages qu'ils lui ont causés. Cette responsabilité présente certaines analogies avec la responsabilité contractuelle du mandataire (responsabilité pécuniaire de toute faute commise dans sa gestion, possibilité d'exonération par la force majeure). Néanmoins, le comptable public se trouve dans le cadre d'un statut sui generis, dont dérivent des responsabilités spécifiques qui ne sont pas celles des autres fonctionnaires et qui, a priori, ne sont pas forcément incompatibles avec une certaine forme de mandat.

40. D'une façon générale, tout comptable public est responsable de sa gestion. Néanmoins, cette responsabilité n'est pas absolue puisque le comptable peut obtenir décharge de sa responsabilité s'il justifie d'un cas de force majeure. Dans ce sens, l'article 11 alinéa 1er de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat prévoit que le comptable des deniers publics "ne pourra obtenir décharge d'un vol ou perte de fonds, s'il n'est justifié qu'il est l'effet d'une force majeure et que les précautions prescrites par le règlement ont été prises".

41. Il appartient à la Cour d'apprécier souverainement les faits et les circonstances permettant de dégager la responsabilité du comptable et de lui accorder la décharge légale. Ce pouvoir d'appréciation de la Cour des comptes dans l'octroi de la décharge au comptable implique que celui-ci n'est pas tenu d'apporter la preuve de l'existence de la force majeure. La loi n'exige d'ailleurs pas que la force majeure soit établie par le comptable lui-même pour permettre à la Cour des comptes de lui accorder la décharge ; elle stipule simplement que la force majeure sera justifiée, sans préciser par qui, ni comment, laissant ainsi à la Cour seule le soin d'apprécier cette justification.

42. Dans la pratique, la constatation des circonstances qui autorisent le comptable à se prévaloir de la force majeure, a lieu sous forme d'enquête menée à la diligence des fonctionnaires désignés à cette fin. Ainsi, en principe, un rapport d'enquête est établi par le directeur régional ou un autre fonctionnaire délégué à cette fin. Ce rapport doit permettre à la Cour des comptes d'établir si le déficit est l'effet d'une force majeure et si les précautions prescrites par les règlements ont été prises.

### III. AVIS DE LA COMMISSION

#### A. Grief déclaré recevable

43. Le grief déclaré recevable est le suivant :

Invoquant l'article 6 de la Convention, la requérante se plaint de la procédure devant la Cour des comptes. Elle allègue que sa cause n'a pas été entendue publiquement par un tribunal indépendant et impartial, notamment en l'absence de débats publics contradictoires.

#### B. Points en litige

44. Les points sur lesquels la Commission est appelée à se prononcer sont les suivants :

- a) L'arrêt de la Cour des comptes du 5 mai 1982 condamnant la requérante à verser à la Régie des postes la somme de 2.000.000 FB a-t-il tranché une "contestation" relative à une "obligation de caractère civil" au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention ?
- b) Dans l'affirmative, la procédure devant la Cour des comptes a-t-elle satisfait aux exigences de l'article 6 par. 1 de la Convention ?

45. L'article 6 par. 1 de la Convention est ainsi conçu :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, 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 jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou de la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice."

#### C. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 de la Convention

1. Sur l'existence d'une "contestation" relative à une "obligation"

46. Pour dire s'il y a eu "contestation" au sens de l'article 6 par. 1, la Commission se réfère au principe dégagé par la jurisprudence de la Cour et résumé dans l'arrêt Benthem du 23 octobre 1985 (Série A n° 97, p. 14-15, par. 32) :

- a. L'esprit de la Convention commande de ne pas prendre le terme de "contestation" dans une acception trop technique et d'en donner une définition matérielle plutôt que formelle.

b. La "contestation" peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou ses modalités d'exercice. Elle peut concerner tant des points de fait que des questions juridiques.

c. Elle doit être réelle et sérieuse.

d. Les mots "contestation sur des droits et obligations de caractère civil" couvrent toute procédure dont l'issue est déterminante pour de tels droits et obligations. L'article 6 par. 1 ne se contente pourtant pas d'un lien tenu de répercussions lointaines : des droits et obligations de caractère civil doivent constituer l'objet - ou l'un des objets de la contestation, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour un tel droit.

47. La requérante relève que la contestation dont question en l'espèce portait non pas sur l'existence d'un déficit mais portait sur la question de sa responsabilité dans la disparition des fonds. Le Gouvernement au contraire estime que l'article 6 n'était pas applicable à la procédure litigieuse puisqu'il n'y avait pas divergence de vues entre l'Etat et la requérante quant au point de savoir s'il y avait découvert. Ainsi que l'a déclaré la Cour de cassation dans la présente affaire, "lorsque la Cour des comptes statuant, par application des articles 5 et 10 de la loi du 29 octobre 1846, procède à l'examen et à la liquidation des comptes d'un comptable envers le Trésor et établit si celui-ci est quitte, en avance ou en débet, elle ne statue pas sur une contestation".

48. Quoiqu'il en soit de la controverse existant en Belgique sur le point de savoir si la Cour des comptes, lorsqu'elle examine un compte, accomplit un acte de juridiction gracieuse ou contentieuse, la Commission estime que, dans les circonstances de la cause, si l'on donne une définition matérielle au terme "contestation", il paraît clair qu'une contestation a surgi dès lors que le compte de gestion de la requérante présentait un découvert. Réelle et sérieuse, elle portait sur la présence ou non de circonstances qui, en application de l'article 11 de la loi du 15 mai 1846, était de nature à permettre à la requérante d'obtenir décharge de la perte de fonds. L'issue de la procédure litigieuse était déterminante pour l'obligation de la requérante de "restituer" au Trésor les sommes dont elle était comptable.

49. La Cour des comptes avait donc en l'espèce à statuer sur une contestation relative à une obligation.

## 2. Sur le caractère civil de l'obligation

50. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la notion "droits et obligations de caractère civil" ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur et l'article 6 s'applique indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de la loi régissant la contestation et des autorités compétentes pour trancher ; il suffit que l'issue de la procédure soit déterminante pour des droits et obligations de caractère privé (voir notamment les arrêts Benthem précité, Série A n° 97, p. 16 par. 34 ; Pudas du 27 octobre 1987 N° 125 - A, p. 15 par. 35, et l'arrêt Tre Traktörer AB du 7 juillet 1989 Série A n° 159, p. 18 par. 41).

51. Pour la requérante, l'obligation de réparer les dommages causés par une faute est source de droit civil. Dès le moment où la Cour des comptes s'est prononcée sur la responsabilité encourue et sur la hauteur des fautes soi-disant commises par elle et des autres agents de la Régie des postes, il ne s'agissait plus uniquement de droit public mais il était statué sur des obligations de caractère civil. En outre, l'issue de la procédure était directement déterminante pour le patrimoine privé de la requérante.

52. Pour le Gouvernement, si une partie de l'arrêt de la Cour des comptes s'intitule "quant aux responsabilités", cette circonstance n'est nullement décisive, la responsabilité du comptable étant simplement de "répondre" des deniers de l'Etat, obligation entièrement liée à l'appartenance à la fonction publique, c'est-à-dire à la soumission à des règles de droit public. Il est vrai que la Cour des comptes a apprécié la nature et la gravité des manquements de la requérante et des autres agents concernés mais il faut remarquer que cette appréciation a conduit la Cour à ne mettre qu'une partie du déficit à la charge des agents alors que si la Cour n'était pas rentrée dans cette voie, c'est la totalité du déficit que la requérante aurait dû rembourser. En outre, ainsi que la Cour de cassation l'a déclaré, il n'appartient pas à la Cour des comptes "de se prononcer sur un dommage au sens des articles 1382 et suivants du code civil et de condamner un comptable à réparer celui-ci ; elle doit se borner à constater que le comptable est quitte, en avance ou en débet, et, dans ce dernier cas, à le condamner à solder ce débet". L'obligation que peut avoir le comptable de recourir à son patrimoine privé n'est qu'une conséquence de l'arrêt de condamnation et ne constitue pas l'objet de la procédure suivie devant la Cour des comptes.

53. La Commission relève tout d'abord que l'obligation pour la requérante de verser au Trésor une partie du montant dont elle était comptable a sans aucun doute des répercussions sur son patrimoine privé. Néanmoins, ce seul fait ne signifie pas à lui seul que l'obligation en cause a un caractère civil.

54. Avec le Gouvernement, la Commission relève que les droits et obligations du comptable vis-à-vis du Trésor public belge résulte de son appartenance à la fonction publique et de son statut, en sorte qu'ils doivent essentiellement être déterminés sur le fondement des règles de droit public. A cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que l'article 6 de la Convention ne s'applique pas aux contestations relatives à la fonction publique (voir notamment N° 8496/79, D.R. 21, p. 168 ; N° 8686/79, D.R. 21, p. 208). Ainsi, une contestation relative à la liquidation du compte d'un comptable en tant que tel ne tomberait pas en principe dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention.

55. Néanmoins, dans les circonstances de la présente affaire, la Cour des comptes ne s'est pas contentée de procéder à la liquidation, sur base des règles de droit public, du compte de la requérante et à condamner cette dernière au paiement du déficit de 4.976.200 FB. En effet, elle a également statué sur la responsabilité de la requérante et, à cet égard, a apprécié les manquements dans l'exercice de sa fonction. Retenant des négligences tant à charge de la requérante que des deux autres agents, la Cour a opéré un partage de responsabilité et a condamné la requérante non pas à restituer les fonds dont elle était comptable mais à verser à la Régie des postes la somme de deux millions de francs. Le fondement de la responsabilité dont l'étendue peut, selon la Cour de cassation, être appréciée sur base de certaines règles déduites des principes généraux consacrés par le code civil, n'est donc pas la liquidation du compte mais l'appréciation des fautes commises par la requérante.

56. Dans ces circonstances compte tenu du caractère autonome de la notion de "droits et obligations de caractère civil" et même si certains éléments donnent à penser que l'obligation en cause a un certain caractère public, la Commission estime qu'elle revête plutôt un caractère mixte dont les aspects privés sont prépondérants. La contestation portait dès lors sur une obligation de caractère civil au sens de l'article 6 de la Convention.

57. En conséquence, la Commission estime que l'article 6 par. 1 de la Convention est applicable à la procédure suivie, en l'espèce, devant la Cour des comptes.

### C. Sur l'observation de l'article 6 de la Convention

58. La Commission est ainsi amenée à rechercher si la procédure suivie devant la Cour des comptes remplissait les conditions de cette disposition. La requérante admet que la Cour des comptes est un "tribunal" "établi par la loi", mais émet certains doutes quant à son indépendance et impartialité.

59. Même si la Cour des comptes n'est pas une juridiction intégrée dans les structures judiciaires de l'Etat belge (voir mutatis mutandis arrêt Lithgow et autres du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 73 par. 201), cette institution, dans l'exercice de sa mission juridictionnelle, constitue, aux yeux de la Commission, un "tribunal" au sens où l'entend la Cour (voir notamment arrêt Lithgow et autres, série A n° 102, p. 73 par. 201 ; arrêt H du 30 novembre 1987, série A n° 127, pp. 34-35 par. 50). Par ailleurs, instituée par la Constitution, la Cour des comptes est manifestement établie par la loi. Son indépendance et son impartialité sont à suffisance garanties par la durée du mandat de ses membres et leur inamovibilité de fait pendant la durée dudit mandat (sur ce point, voir Cour eur. D.H., arrêts Lecompte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, Série A n° 43, pp. 24-25 par. 57 ; Campbell et Fell du 28 juin 1984, Série A n° 80, pp. 39-40 par. 80 ainsi que Sramek du 22 octobre 1984, Série A n° 84, p. 18 par. 38).

60. En revanche, la requérante estime que la procédure devant la Cour des comptes n'offrait pas les garanties inhérentes à la notion de tribunal. Elle se plaint plus particulièrement du fait que, condamnée sans avoir été avisée de la date de l'audience, elle n'a pu faire valoir ses moyens devant la Cour des comptes ni provoquer un débat contradictoire sur sa responsabilité. Elle se plaint en particulier qu'elle n'a pu répondre à l'argumentation de la Régie des postes alors que celle-ci a elle-même procédé à l'instruction de l'affaire. Elle n'aurait pas non plus reçu communication des pièces et le mémoire justificatif ne constituait qu'un relevé partiel des faits. Elle ajoute encore que la Cour des comptes n'avait pas à sa disposition le dossier répressif et qu'elle n'avait aucun recours pour faire examiner une nouvelle fois le fond. Enfin, elle relève que la commission ad hoc a considéré qu'il ne pouvait être question d'un procès équitable si les agents concernés ne pouvaient comparaître devant la Cour des comptes afin d'y faire valoir leurs moyens de défense.

61. Le Gouvernement observe que si c'est la Régie des postes qui constitue le dossier soumis à la Cour des comptes, la Régie n'est aucunement l'adversaire de l'agent en cause. Par ailleurs, la requérante a produit un mémoire justificatif, a eu connaissance des avis de ses supérieurs hiérarchiques sur son mémoire ainsi que du rapport établi par l'inspecteur principal chargé de l'enquête, rapport qu'elle a pu commenter. Elle n'établit pas que la Cour des comptes aurait écarté du dossier une pièce qu'elle aurait demandé d'y verser ni n'allègue que l'accès au dossier soumis à la Cour lui aurait été refusé. Enfin, il était loisible à la requérante de verser au dossier copie de l'information répressive. En conclusion, le Gouvernement estime que la procédure litigieuse, même si elle est écrite, doit être qualifiée de contradictoire.

62. La Commission rappelle tout d'abord que la question de savoir si un procès est conforme aux exigences de l'article 6 par. 1 doit être examinée selon les circonstances particulières de chaque affaire et ne peut être résolue que grâce à un examen de l'ensemble de la procédure, c'est-à-dire une fois que celle-ci a pris fin. Néanmoins, on ne saurait exclure qu'un élément déterminé soit à ce point décisif qu'il permette de juger de l'équité du procès à un stade plus précoce (N° 7945/77, déc. 4.7.78, D.R. 14, p. 228). La Commission rappelle également qu'elle a déjà considéré que si le droit de comparaître personnellement dans une instance civile n'est pas comme tel garanti par la Convention, ce droit peut toutefois, dans des circonstances particulières, dériver du droit à un procès équitable (N° 7370/76, déc. 28.2.77, D.R. 9, p. 95).

63. La Commission relève tout d'abord qu'au cours de l'enquête administrative la requérante a eu l'occasion de se défendre et de présenter ses observations à plusieurs reprises. Ainsi, elle a produit un mémoire justificatif, a eu connaissance des avis de ses supérieurs hiérarchiques, des mémoires justificatifs des autres agents dont la responsabilité était également mise en cause, d'un des rapports établis par l'inspecteur principal, mémoires et rapports qu'elle a d'ailleurs commentés.

64. Saisie d'office par le dépôt à son greffe du compte de gestion rendu par la requérante, la Cour des comptes a statué sur base du seul dossier administratif et, pour établir la responsabilité de la requérante dans la disparition de la somme litigieuse, a retenu à sa charge les infractions aux règlements qui avaient été relevées par l'inspecteur principal lors de l'enquête administrative. Toutefois, la procédure suivie devant la Cour des comptes n'a manifestement pas revêtu un caractère contradictoire alors que ce caractère constitue l'une des principales garanties d'une procédure judiciaire (voir arrêt Feldbrugge du 21 mai 1988, série A n° 99, p. 18 par. 44). En effet, avant de condamner la requérante, la Cour des comptes n'a pas entendu la requérante ni ne l'a invitée à comparaître. Il n'apparaît pas non plus qu'elle ait été invitée à présenter des observations complémentaires. Le comportement personnel de la requérante contribuant directement à former l'opinion de la Cour des comptes, la Commission est d'avis que le droit à un procès équitable exigeait dans les circonstances particulières de l'affaire un examen direct par la Cour des moyens de la requérante.

65. La requérante critique par ailleurs l'absence d'audience publique devant la Cour des comptes, absence qui selon le Gouvernement découle de la nature même de la procédure suivie. Le principe de l'absence de publicité des débats a été consacré par la Cour de cassation et rappelé par celle-ci dans la présente affaire (voir par. 23).

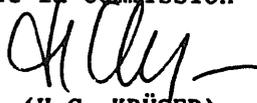
66. La publicité des débats constitue un principe fondamental, consacré par l'article 6 par. 1 (Cour eur. D.H., arrêt Håkansson et Stureson du 21 février 1990, à paraître dans Série A n° 171, par. 66). Ce principe doit être intégralement respecté au moins lors d'un degré de juridiction traitant du bien-fondé de l'affaire, à moins que ne soit établie l'existence d'une des raisons énoncées à l'article 6 par. 1, permettant d'exclure le public (Adler c/Suisse, rapport Comm. 15.3.85, D.R. 46, p. 55, par. 51).

67. La requérante souhaitant des débats publics, la Commission estime que l'article 6 par. 1 ne permettait pas de les lui refuser puisque l'on ne se trouvait dans aucun des cas énumérés par sa seconde phrase. S'agissant d'un arrêt relatif à la liquidation du compte de la requérante, il n'y avait pas de raisons suffisantes pour ne pas donner au public la faculté d'assister à la séance.

#### CONCLUSION

68. La Commission conclut par neuf voix contre deux qu'en l'espèce il y a eu violation de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Le Secrétaire  
de la Commission

  
(H.C. KRÜGER)

Le Président  
de la Commission

  
(C.A. NØRGAARD)

## OPINION DISSIDENTE DE M. MARTINEZ

1. J'ai voté pour la non violation de l'article 6 de la Convention. A mon avis, cet article ne doit pas s'appliquer en l'espèce au motif qu'il ne s'agit pas d'une contestation sur les droits et obligations de caractère civil de la requérante.

Certes, la notion de "droits et obligations de caractère civil" est autonome et ne peut s'interpréter par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur (arrêt Köning du 28 juin 1978, série A n° 27, pp. 29-30, par. 88-89). Néanmoins, la qualification interne offre un point de départ (arrêt Deumeland du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 22, par. 62).

Selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'un des éléments à prendre en considération pour interpréter la notion autonome de "droits et obligations de caractère civil" serait l'existence d'un dénominateur commun qui permette de dégager une notion européenne uniforme. C'est faute de ce dénominateur commun que la Cour se livre, notamment dans l'arrêt Deumeland, à un examen en vue de discerner les éléments de droit public et de droit privé que présente la situation en cause.

2. Il me semble que, pour la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, la distinction entre la responsabilité pénale, la responsabilité civile et la responsabilité administrative soit bien connue. Cette dernière, découlant de la conduite d'un agent public qui n'accomplit pas son devoir, s'inscrit dans le cadre des rapports entre une administration publique et son agent. Il s'agit donc des rapports de droit public.

Or, si pour la plupart des Etats membres la responsabilité d'un fonctionnaire ressort du domaine du droit public, la notion européenne de "droits et obligations de caractère civil" ne saurait l'embrasser.

3. La lecture des paragraphes 19 et 21 du rapport de la Commission montre, sans aucun doute, que nous sommes dans le domaine de la responsabilité administrative. La condamnation par la Cour des comptes repose sur le fait que la requérante a failli à ses obligations, à savoir restituer à la puissance publique les deniers dont elle était comptable. Etablir un déficit à l'encontre de la requérante, ce n'est pas décider des contestations sur des droits et obligations de caractère civil.

4. La majorité dit que "même si certains éléments donnent à penser que l'obligation en cause a un certain caractère public, la Commission estime qu'elle revêt plutôt un caractère mixte dont les aspects privés sont prépondérants "(paragraphe 55 du rapport).

Je ne saurais suivre la majorité ni dans la méthode ni dans la conclusion.

Pour ce qui est de la méthode, je pense qu'il faut commencer par rechercher l'existence d'un dénominateur commun européen avant d'évaluer le poids respectif des aspects de droit privé et les aspects de droit public. C'est le procédé utilisé par la Cour dans l'arrêt Deumeland précité. Dans le rapport, la majorité n'explique point quels sont les aspects de droit privé ni pourquoi ils sont prépondérants.

Pour ce qui est de la conclusion, je ne trouve pas d'éléments de droit privé. Compte tenu du fait qu'un litige relatif à une sanction infligée à un fonctionnaire, ayant failli à ses devoirs, a toujours été exclu du champ d'application de l'article 6, même si la décision ainsi prise peut avoir des répercussions sur le patrimoine de l'agent (par exemple, privation d'avancement ou amende ; voire même la révocation, mesure extrêmement grave qui, pour moi, s'apparente à une peine), je serai enclin à considérer que les fonctionnaires qui n'ont pas eu de succès devant la Commission font l'objet d'une discrimination. En effet, je ne vois pas de justification raisonnable entre le refus opposé aux agents publics sanctionnés au disciplinaire et l'accueil réservé à celui qui, par la voie de la responsabilité administrative, se voit obligé à restituer à la puissance publique les deniers qui ont disparu en raison du fait qu'il a failli à ses obligations résultant de son appartenance à la fonction publique.

Je m'interroge sur le point de savoir s'il ne s'agit pas d'une discrimination qui tombe sur l'article 14 de la Convention.

**ANNEXE I****HISTORIQUE DE LA PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION**

---

<b>Date</b>	<b>Acte</b>
<b>a) <u>Examen de la recevabilité</u></b>	
22.12.1983	Introduction de la requête
02.06.1986	Enregistrement de la requête
07.10.1987	Délibérations de la Commission et décision de celle-ci d'inviter le Gouvernement à lui soumettre des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête
14.03.1988	Observations du Gouvernement
08.06.1988	Observations du requérant
10.10.1988	Décision de la Commission de tenir une audience sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête
17.01.1989	Audience sur la recevabilité et le bien-fondé Délibérations de la Commission, décision de déclarer la requête recevable et de demander des observations complémentaires aux parties
<b>b) <u>Examen du bien-fondé</u></b>	
2.10.1990	Délibérations de la Commission sur le bien-fondé vote final et adoption du texte du présent rapport

## DECISION

SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 12217/86  
présentée par Marie-Louise MUYLDERMANS  
contre la Belgique

---

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en  
chambre du conseil le 17 janvier 1989 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président

G. SPERDUTI

E. BUSUTTIL

G. JØRUNDSSON

A.S. GØZÜBÜYÜK

A. WEITZEL

J.C. SOYER

H. DANELIUS

G. BATLINER

H. VANDENBERGHE

Sir Basil HALL

MM. F. MARTINEZ

C.L. ROZAKIS

Mme J. LIDDY

M. J. RAYMOND, Secrétaire adjoint 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 22 décembre 1983 par Marie-Louise  
MUYLDERMANS contre la Belgique et enregistrée le 2 juin 1986 sous le  
No de dossier 12217/86 ;

Vu les rapports prévus à l'article 40 du Règlement intérieur de  
la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur  
le 14 mars 1988 et les observations en réponse présentées par le  
requérant le 8 juin 1988 ;

Vu les observations orales des parties développées à  
l'audience du 17 janvier 1989 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits de la cause, tels que présentés par les parties, peuvent se résumer comme suit :

La requérante, ressortissante belge, née en 1948, est domiciliée à Gosselies. Elle était comptable intérimaire des postes au bureau de Courcelles lorsqu'a été constatée la disparition d'une somme de 4.976.200 FB dans la nuit du 5 au 6 septembre 1979. Devant la Commission, elle est représentée par Me Malaise, avocat au barreau de Charleroi.

Suite aux faits, la requérante fut constituée en déficit et le dossier fut transmis à la Cour des comptes. Par trois arrêts du 5 mai 1982, la Cour des comptes, statuant sur le compte de gestion rendu par la requérante, la déclara responsable, ainsi que les agents L. et C., du déficit de 4.976.200 FB. Fixant la part de responsabilité de chacun d'eux, la Cour condamna la requérante à verser à la Régie des postes la somme de deux millions de francs.

Contre ces arrêts, les trois intéressés se pourvurent en cassation. La requérante fit valoir que l'article 6 de la Convention avait été violé en ce que la Cour des comptes l'avait condamnée sans que sa cause n'ait été entendue publiquement et n'ait donné lieu à un débat contradictoire et à un exposé oral.

Par arrêt du 30 juin 1983, la Cour de cassation rejeta le pourvoi de la requérante aux motifs suivants :

"Attendu que l'article 6 de la Convention est étranger aux droits et obligations qui découlent de rapports juridiques relevant du droit public ;

Que, lorsque la Cour des comptes statuant, comme en l'espèce, par application des articles 5 et 10 de la loi du 29 octobre 1846, procède à l'examen et à la liquidation des comptes d'un comptable envers le Trésor et établit si celui-ci est quitte, en avance ou en débet, elle ne statue pas sur une contestation ;

Que la Cour des comptes ne décide pas non plus au sujet des droits et obligations de caractère civil ; qu'il est vrai que certaines règles, déduites des principes généraux consacrés par le Code civil, sont applicables quant à la détermination de ce qui serait dû au Trésor par le comptable ; que, cependant, les droits et obligations de celui-ci à cet égard résultent de son appartenance à la fonction publique et de son statut, en sorte qu'ils doivent essentiellement être déterminés sur le fondement de règles de droit public."

Par deux arrêts du même jour, la Cour de cassation cassa les arrêts rendus à charge des agents L. et C., considérant que la Cour des comptes était incompétente à leur égard au motif que ces agents étaient des fonctionnaires subalternes et ne pouvaient être considérés comme des comptables envers le Trésor public. Conformément à la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes, leur affaire fut renvoyée devant une commission ad hoc constituée au sein de la Chambre des Représentants.

Par décision du 29 mai 1986, la commission ad hoc se joignit aux arrêts de la Cour de cassation en déclarant que la Cour des comptes était incompétente pour statuer sur la responsabilité imputée par elle aux agents C. et L. La motivation de sa décision comprend deux parties :

Dans la première partie, intitulée "quant à la compétence *ratione personae*", la commission ad hoc analyse la notion de comptable justiciable de la Cour des comptes, qu'elle définit comme "l'agent dont la mission essentielle est la gestion des fonds, et non la personne qui, accessoirement à d'autres fonctions, dispose des fonds". Elle constate que les agents en cause "n'étaient pas chargés, à titre principal, de la gestion des deniers publics et maniaient des deniers publics tout en assurant d'autres fonctions" et elle conclut que "la Cour des comptes et, partant, la commission ad hoc n'ont pas compétence pour statuer dans cette affaire".

La deuxième partie, intitulée "Quant à la compétence *ratione materiae*", est ainsi libellée :

"Considérant que, si un arrêt de la Cour des comptes n'a trait qu'à la fonction essentielle de la Cour des comptes, à savoir la liquidation du compte (du comptable), et ne porte donc pas sur des droits et obligations de caractère civil, mais qu'il se fonde sur des règles de droit public, l'article 6 alinéa 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'est pas d'application ;

Considérant que les arrêts de la Cour des comptes rendus à charge de L. et C. n'ont pas trait à la fonction essentielle de la Cour des comptes et qu'ils portent un jugement sur le comportement des agents concernés et sur leur responsabilité quant au dommage subi par l'Etat et les condamnent donc à réparer le dommage subi ;

que, dès lors, c'est manifestement la responsabilité aquilienne ou quasi-aquilienne qui est le fondement des décisions de la Cour ;

Considérant que, même si cette interprétation extensive de la compétence de la Cour des comptes était fondée, il ne peut plus être question d'un procès équitable si les agents concernés ne peuvent comparaître devant la Cour des comptes afin d'y faire valoir leurs moyens de défense ; qu'en d'autres termes, c'est tout le problème de l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est posé ;  
Considérant en outre que, même si la commission ad hoc invite les conseils des parties à s'expliquer devant elle et que si elle se prononce publiquement, la question reste posée de savoir si les règles d'une procédure équitable ont été suffisamment respectées dès le début ;"

#### GRIEFS

La requérante se plaint de la procédure devant la Cour des comptes. Elle allègue que sa cause n'a pas été entendue publiquement et n'a pas donné lieu à un débat contradictoire ni à un exposé oral et que le jugement n'a pas été rendu publiquement. Elle invoque l'article 6 par. 1 de la Convention et précise, dans ses observations du 8 juin 1988, que sa requête est également fondée sur l'article 1 du Protocole additionnel du fait que la décision de la Cour des comptes aboutit nécessairement à la priver de tout ou partie de son patrimoine privé.

#### PROCEDURE

La Commission considère que la requête a été introduite le 22 décembre 1983. Elle a été enregistrée le 2 juin 1986.

Après un examen préliminaire par le Rapporteur, la Commission a procédé à l'examen de la recevabilité de la requête le 7 octobre 1987. Elle a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement de la Belgique, en application de l'article 42 par. 2 b) de son Règlement intérieur, et d'inviter celui-ci à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête quant au grief soulevé au titre de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Le Gouvernement a présenté ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête le 14 mars 1988 et les observations en réponse du requérant sont parvenues le 8 juin 1988.

Le 10 octobre 1988, la Commission a décidé de tenir une audience sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le 17 janvier 1989, l'audience a eu lieu. Les parties y étaient représentées comme suit.

#### Pour le Gouvernement

- Monsieur Jan LATHOUWERS, du Ministère de la Justice, en qualité de Délégué de l'Agent du Gouvernement
- Maître André DE BLUTS, avocat au barreau de Bruxelles, en qualité de conseil

#### Pour la requérante

- Maître Jules MALAISE, avocat au barreau de Charleroi.

## ARGUMENTATION DES PARTIES

### A. Le Gouvernement

Le Gouvernement tient d'abord à faire trois remarques préliminaires à propos de la décision rendue le 29 mai 1986 par la commission ad-hoc de la Chambre des Représentants concernant les agents L. et C., décision rendue après la cassation des arrêts de la Cour des comptes les concernant.

Avant même que ne soit proclamée la Constitution belge en 1831, le Congrès National belge a organisé la Cour des comptes, prévu un recours contre ses décisions devant la Cour de cassation et s'est posé la question de savoir quelle serait la juridiction de renvoi après cassation. Tenant compte du caractère illusoire du renvoi de l'affaire devant la Cour des Comptes, l'article 12 du décret du 30 décembre 1830 a prévu le renvoi devant une commission ad hoc de la Chambre des représentants. Ce système a été maintenu dans la loi du 29 octobre 1846, toujours en vigueur. Il faut retenir que la décision de cette commission n'a pas la valeur d'un arrêt de la Cour de cassation qui est, en Belgique, la Cour suprême (sous réserve du contentieux attribué dans certaines matières à la Cour d'arbitrage).

Dans la seconde partie de sa décision, intitulée "quant à la compétence *ratione materiae*", la Commission ad hoc s'était posé la question de savoir si les règles de procédures avaient suffisamment été respectées et semble entendre que tel n'était pas le cas. Il convient tout d'abord de remarquer que la commission prend soin de nuancer sa motivation. Il faut ensuite relever que cette motivation prête le flanc à la critique à deux égards principalement.

1. Il est inexact d'énoncer que la Cour des comptes a porté un jugement sur le comportement des agents concernés et que les arrêts n'avaient pas trait à la fonction essentielle de la Cour des comptes. Les arrêts liquidait les comptes des agents et s'il prononçait des condamnations, c'est parce que l'agent se trouvait en débet. La condamnation est la conséquence du débet. Si, nonobstant l'existence de ce débet indiscutable et indiscuté, la Cour des comptes a examiné le comportement des agents, c'est en vertu de la règle qui prévoit que le comptable "pourra obtenir décharge d'un vol ou perte de fonds, s'il est justifié qu'il est l'effet d'une force majeure et que les précautions prescrites par les règlements ont été prises" (loi du 15 mai 1946, art. 11). Il serait naturellement impossible d'examiner s'il y a eu force majeure ou si les précautions prescrites par les règlements ont été observées sans examiner le comportement de l'agent.

2. Il est également injustifié de considérer que la Cour des comptes fonde ses décisions sur la "responsabilité aquilienne ou quasi-aquilienne", comme le fait la commission ad-hoc lorsqu'elle estime que cette cour juge le comportement des agents et les condamne "à réparer le dommage subi". Il n'est question ni dans la loi ni dans les arrêts de la Cour des comptes d'indemniser l'Etat d'un dommage. La Cour condamne les comptables à payer des sommes qu'ils n'ont pu représenter. En outre, ce n'est pas parce que l'on examine le comportement d'une personne que l'on se trouve en matière de responsabilité civile. La rubrique intitulée "quant aux responsabilités" que comporte l'arrêt de la Cour des comptes vise le sens général du terme, soit "l'obligation de répondre, d'être garant de certains actes", ce qui est loin de se limiter à la seule responsabilité civile. Il existe en effet une responsabilité politique, pénale, etc... et l'appréciation de toute responsabilité suppose l'examen du comportement de l'intéressé. En réalité, la responsabilité du comptable envers l'Etat ou les organismes d'intérêt public constitue une responsabilité sui generis, soumise à des règles propres tenant à la spécificité de sa tâche.

La dernière observation préliminaire porte sur les droits de la défense invoqués par la requérante. Le Gouvernement n'aperçoit pas dans la requête de quelle violation des droits de la défense distincte de prétendues infractions à l'article 6 la requérante se plaint. Il rappelle également que les organes de la Convention sont institués pour veiller au respect de la Convention et non des règles de droit interne, fussent-elles des principes généraux aussi importants que les droits de la défense, sauf dans la mesure où une violation de ces droits constitue également une violation de la Convention.

1. Sur l'applicabilité de l'article 6 de la Convention à la procédure devant la Cour des comptes

a) Notion de contestation sur des droits et obligations de caractère civil

Les organes de la Commission ont décidé que la notion de droits et obligations de caractère civil ne devaient pas être appréciée en fonction du droit interne de l'Etat concerné, mais eu égard au sens et au but de la Convention ainsi qu'aux conceptions dominantes dans les systèmes juridiques des Etats liés par celle-ci (Cour eur. D.H., arrêt Benthem du 23 octobre 1985, série A n° 97). A cet égard, ils ont estimé que doivent être considérés comme droits de caractère civil :

- le droit d'un médecin de continuer à exercer sa profession. Ce droit étant en cause lorsque des sanctions disciplinaires aboutissent à la radiation ou à la suspension (Cour eur. D.H., arrêt Albert et Le Compte du 10 février 1983, Série A n° 58) ou qu'une autorisation d'exploiter une clinique privée est retirée au médecin propriétaire de l'établissement (Cour eur. D.H., arrêt König du 28 juin 1978, Série A n° 27).

- le droit de vendre un terrain, refusé par une commission de remembrement rural (Cour eur. D.H., arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971, Série A n° 13).
- le droit aux allocations d'assurance-maladie, lorsque le régime de l'assurance-maladie et proche d'une assurance de droit commun (Cour eur. D.H., arrêt Feldbrugge du 29 mai 1986, Série A n° 127). Il faut noter à cet égard que la Commission avait conclu en sens inverse.
- le droit d'obtenir une licence d'exploitation d'une installation de gaz liquéfié, droit en relation étroite avec celui d'user de sa propriété, mis en cause par le refus de licence (Cour eur. D.H., arrêt Benthem précité).

On ne peut cependant pas aboutir à une conception à ce point large des droits civils que tous les litiges, à l'exception de ceux survenant en matière pénale, soient considérés comme portant sur des droits de caractère civil. Dans ce cas, il suffisait de prévoir que "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue... par un tribunal... qui décidera de toutes contestations sur ses droits, ce qui ne fut pas fait. En outre, la Cour européenne admet que l'énumération figurant à l'article 6 par. 1 est limitative (Cour eur. D.H., arrêt Albert et Le Compte précité).

On peut dès lors considérer que restent en dehors du champ de l'article 6 par. 1 les poursuites disciplinaires, sauf dans certaines circonstances particulières (suspension, radiation) et les procédures intentées par un particulier en qualité de citoyen et relevant du droit public.

De plus, pour que l'article 6 par. 1 soit applicable il faut qu'il existe une contestation et il faut que cette contestation porte sur des droits de caractère civil. Autrement dit, il faut un lien entre la procédure litigieuse et un droit civil. A cet égard, la Cour européenne a estimé que cette expression vise "toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé" (Cour eur. D.H., arrêt Ringeisen précité) et que l'article 6 ne se contente pas d'un lien ténu, ni de répercussions lointaines : les droits et les obligations de caractère civil doivent constituer l'objet - ou l'un des objets - de la contestation (Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, Série A n° 43).

b) Applicabilité de l'article 6 en l'espèce :

Le Gouvernement relève que la requérante a invoqué le grief de la violation de l'article 6 par. 1 devant la Cour de cassation et que celle-ci a considéré que l'article 6 était inapplicable. Les motifs de l'arrêt du 30 juin 1983 (voir supra) présentent un intérêt en raison que cette juridiction a statué après l'arrêt de la Cour européenne du 10 février 1983 (Cour eur. D.H., arrêt Albert et Le Compte précité), c'est-à-dire en ayant une parfaite connaissance de la conception extensive faite par la Cour des termes "contestation sur des droits et obligations de caractère civil".

Dans ses conclusions précédant l'arrêt du 30 juin 1983, le Procureur général près la Cour de cassation avait également estimé que l'article 6 par. 1 était inapplicable, faisant valoir qu'"il s'agit de l'obligation pour le comptable de restituer au Trésor le montant dont il est comptable, ce qui peut certes avoir une influence sur son patrimoine privé, mais qui ne signifie nullement que cette obligation est liée à un droit du comptable. Cette obligation est liée à un droit de la puissance publique, c'est-à-dire au droit de celle-ci sur des deniers publics. Il doit rendre à l'Etat ce que l'Etat lui a confié. La Cour des comptes statue sur un droit de la puissance publique, dont le comptable doit lui rendre compte (...) En décider autrement aurait pour conséquence que tous les droits, quelle que soit leur nature, se ramèneraient à des droits civils de l'individu. Les obligations militaires, par exemple, ont évidemment aussi des répercussions sur les droits du milicien". (Pasicrisie, 1983, I, 1233-1234).

Plus particulièrement, sur la question de l'existence d'une contestation, la Cour de cassation a considéré que la Cour des comptes n'avait pas statué, dans le cas d'espèce, sur une contestation au motif qu'il ne s'agissait que d'une simple constatation, déduite du solde du compte. Pour qu'il y ait eu "contestation" dans le sens large du terme comme l'admet la Cour européenne, il eût fallu une divergence entre l'Etat et le comptable quant au point de savoir si en fait le comptable était en débet, ce que la requérante ne contestait pas, prétendant uniquement n'être pour rien dans la survenance de ce déficit, ce qui est autre chose.

La requérante prétend également que la Cour des comptes a statué sur sa responsabilité et sur la hauteur des fautes des trois agents, de sorte qu'elle a statué sur des obligations de caractère civil. Le Gouvernement rappelle que si une partie de l'arrêt de la Cour des comptes s'intitule "quant aux responsabilités", cette circonstance n'est nullement décisive, la responsabilité du comptable étant simplement de "répondre" des deniers de l'Etat, obligation entièrement liée à l'appartenance à la fonction publique. Il est vrai que la Cour des comptes a apprécié la nature et la gravité des manquements des agents concernés, mais il faut cependant remarquer que cette appréciation a conduit la Cour à ne mettre qu'une partie du déficit à la charge des agents, alors que si la Cour n'était pas rentrée dans cette voie, c'est la totalité du déficit que la requérante aurait dû rembourser. En outre, la Cour de cassation considère qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes "de se prononcer sur un dommage au sens des articles 1382 et suivants du code civil et de condamner un comptable à réparer celui-ci ; (qu')elle doit se borner à constater que le comptable est quitte, en avancé ou en débet, et, dans ce dernier cas, à le condamner à solder ce débet."

Il reste que si les deniers publics ont disparu, le comptable se trouve dans l'impossibilité matérielle de les restituer et il faut bien qu'il fasse transformer son patrimoine personnel. Cela ne saurait cependant suffire à transformer son obligation de solder le débet en obligation de caractère civil. L'obligation que peut avoir le comptable de recourir à son patrimoine n'est qu'une conséquence de l'arrêt de condamnation et ne constitue pas l'objet de la procédure suivie devant la Cour des comptes, cet objet étant de constater si le comptable est quitte, en avance ou en débet et éventuellement de le condamner à solder ce compte. Estimer que le seul fait d'une atteinte à son patrimoine suite à sa condamnation suffirait à créer une obligation de caractère civil consisterait à étendre le champ d'application à toutes les contestations (voir supra). Or, si large que soit l'interprétation de cette disposition par les organes de la Convention, la Cour européenne continue à admettre que l'article 6 ne s'applique pas à toutes les contestations (Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere et arrêt Albert et Le Compte précités).

2. Sur la compatibilité de la procédure suivie devant la Cour des comptes avec l'article 6 par. 1 de la Convention

Dans le cas où l'article 6 par. 1 de la Convention serait jugé applicable à la procédure suivie devant la Cour des comptes, le Gouvernement estime que celle-ci a respecté les dispositions de l'article 6 par. 1.

Le Gouvernement tient d'abord à faire observer que si, par la force des choses, c'est la Régie des Postes qui constitue le dossier soumis à la Cour des comptes, elle n'est aucunement l'adversaire de l'agent en cause. Il est d'ailleurs significatif que ni l'Etat, ni aucun organisme public, la Régie des Postes dans le cas d'espèce, ne possède un droit de recours en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes, ce droit n'appartenant qu'au comptable.

Dans le cas d'espèce, la requérante a pu produire un "mémoire justificatif", elle a eu connaissance - comme l'attestent ses paraphes apposés dans la marge - de l'avis de ses supérieurs hiérarchiques sur son mémoire et elle a eu connaissance du "commentaire des observations formulées par les agents dont la responsabilité est mise en cause", établi par l'inspecteur principal chargé de l'enquête, puisqu'elle a formulé, dans une lettre qui se trouve au dossier, des observations sur ce commentaire.

En outre, la requérante n'allègue ni n'établit que la Cour des comptes aurait écarté du dossier une pièce qu'elle aurait demandé d'y verser ou aurait refusé de procéder à des investigations complémentaires. Le Gouvernement estime qu'il lui était également loisible de joindre au dossier copie de l'information répressive ouverte par le parquet de Charleroi dont elle a obtenu copie ultérieurement et dont il n'est pas établi qu'elle lui aurait été refusée avant le prononcé de l'arrêt de la Cour des comptes.

Enfin, le Gouvernement observe que la requérante ne prouve ni n'allègue que l'accès au dossier soumis à la Cour des comptes lui aurait été refusé. Le Gouvernement tient à ce sujet à préciser que le Premier Président de la Cour des comptes enseigne que le comptable "a le droit d'avoir connaissance des rapports d'enquête ou des autres documents relatifs au déficit dont il a à répondre devant la Cour des comptes. Celle-ci doit, à sa requête, lui donner communication sur place de ces documents ou lui en délivrer des copies ou des extraits" (M. MATTON, Droit budgétaire, n° 2765).

Il est vrai que la procédure devant la Cour des comptes est, jusqu'à son terme, purement écrite alors que l'article 6 par. 1 dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit "entendue". Le Gouvernement estime cependant qu'il n'est pas certain que les auteurs de la Convention ait ainsi voulu dire que toute cause devait être traitée oralement. Une procédure écrite peut parfaitement garantir le traitement contradictoire d'une affaire, et, si elle possède ce caractère contradictoire, elle satisfait au voeu de l'article 6 par. 1. On ne saurait, en raison de sa nature même, lui demander en outre d'être publique.

#### B. La requérante

A titre préliminaire, la requérante tient tout d'abord à préciser que, de façon implicite mais certaine, les bases de son recours sont également, outre l'article 6 par. 1 de la Convention, l'article 1er du Protocole additionnel et les normes de droit international que sont l'équité et le droit de la défense. La décision prise à son égard par la Cour des comptes en date du 5 mai 1982 aboutit nécessairement à la priver de tout ou partie de son patrimoine privé.

La requérante met également en doute la compétence de la Cour des comptes qui, à son avis, a considéré à tort qu'elle exerçait la fonction de comptable au sens de la loi du 29 octobre 1846 alors qu'elle n'a pas été instituée en cette qualité sur base d'un titre régulier.

#### 1. Sur l'applicabilité de l'article 6 de la Convention à la procédure devant la Cour des comptes

Quant à l'existence d'une contestation, la requérante relève que la contestation ne portait pas sur l'existence d'un déficit, ressortant d'ailleurs d'un compte qu'elle avait rendu et signé, mais portait sur la responsabilité à elle attribuée dans la survenance de ce déficit. Elle remarque qu'elle a toujours contesté sa responsabilité dans les faits qui ont entraîné sa condamnation.

Quoi que le Gouvernement prétende, la contestation en cause portait sur des droits et obligations de caractère civil. La Cour des comptes a en effet statué sur les responsabilités encourues dans la disparition des fonds. Il est certain que, même sans les citer, ce sont les articles 1382 et suivants du code civil belge et les règles générales afférentes au problème de la responsabilité civile qui ont été pris en considération par la Cour des comptes pour statuer.

L'obligation de réparer le dommage causé par une faute est la source d'un droit civil (voir arrêt du Conseil d'Etat du 17 mars 1953, Pas. 1956, IV, 63) et en l'espèce, dès le moment où la Cour des comptes se prononçait sur les responsabilités encourues et sur la hauteur des fautes soi-disant commises par les agents de la Régie des postes, il ne s'agissait donc plus uniquement de droit public et il était statué sur des obligations à caractère civil.

Par ailleurs, il ressort de l'arrêt de la Cour des comptes que la personne et les biens de la requérante allaient subir des dommages importants. En effet, en raison des considérations émises sur les responsabilités prétendument encourues par la requérante, le signalement de cette dernière allait se trouver immanquablement atteint et faire obstacle à ses chances ultérieures de promotion, cependant que son patrimoine privé allait devoir faire l'objet d'une exécution pour permettre le paiement d'une somme de 2 millions à la puissance publique. Le Gouvernement ne peut pas soutenir que la décision de la Cour des comptes n'est qu'une décision de principe et n'a aucune implication sur le patrimoine de la requérante ni sur la personne de cette dernière et ne peut donc affirmer que seule sa responsabilité publique est engagée puisque nécessairement, et en vertu du caractère exécutoire de l'arrêt de la Cour des comptes, le patrimoine de la requérante est directement entamé.

Compte tenu des implications sur le signalement de la requérante, la procédure suivie devant la Cour des comptes contient en outre une connotation disciplinaire laquelle peut évidemment avoir des implications directes au point de vue civil.

Pour toutes ces raisons, il est difficile de soutenir que des droits de caractère civil n'aient pas été immédiatement en cause dans cette affaire.

2. Quant à la compatibilité de la procédure suivie devant la Cour des comptes avec l'article 6 par. 1 de la Convention

Dans l'intérêt de son patrimoine, de son signalement et de sa propriété, la requérante avait directement intérêt à pouvoir faire valoir contradictoirement son argumentation devant une juridiction ordinaire.

Quant au terme "entendre", il signifie qu'à tout le moins une partie de la procédure doit être orale. Dans toute procédure judiciaire, une partie écrite importante existe : il s'agit de la communication des pièces dont chaque partie fera état, de l'échange de conclusions et de mémoires. En Belgique, la procédure écrite est exceptionnelle et requiert d'ailleurs l'accord préalable des parties, de même que les dépôts par ces dernières, d'un inventaire complet des dossiers déposés à l'appui des prétentions respectives.

L'obligation de motiver tout jugement prévu à l'article 97 de la Constitution belge est inséparable de la mission de juger une contestation et est donc applicable à toute juridiction contentieuse (cassation, 5 janvier 1973, Pasicrisis 1973, I, p. 442). En l'espèce, il s'agissait bien d'une décision contentieuse dans le chef de la Cour des comptes puisqu'elle a statué sur la responsabilité encourue par la requérante et a décidé, en fonction d'éléments qui lui avaient été soumis de façon incomplète par la Régie des postes elle-même, de lui imputer une part des responsabilités dans les faits et de lui imposer le paiement d'une somme de 2 millions de francs belges.

La requérante rappelle qu'au sens de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les critères à retenir et à réunir pour qu'une assemblée soit considérée comme un tribunal sont :

1. Indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif : en l'espèce, les membres de la Cour des comptes sont nommés pour 6 ans par la Chambre des représentants, qui est indépendante du pouvoir exécutif.
2. Durée du mandat des membres de cet organe : leur mandat a une durée de 6 ans, mais est toujours et à tout moment révocable par la Chambre des représentants, ce qui n'est pas le cas dans le chef des membres des tribunaux et cours ordinaires, lesquels, en vertu même de la Constitution belge, sont nommés à vie et inamovibles.
3. Pouvoir de dire le droit : en l'espèce, la Cour des comptes, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, est allée au-delà de la constatation d'un débet et a dit pour droit que la requérante était responsable à concurrence de 2.000.000 de francs du préjudice subi suite au vol commis dans la nuit du 5 au 6 septembre 1979.
4. Garanties d'une procédure judiciaire : ici, ces garanties ne sont manifestement pas réunies :
  - Aucune procédure contradictoire n'a été organisée.
  - La requérante n'a pas été entendue lors de l'audience de la Cour des comptes.
  - La requérante n'a pas été mise au courant des argumentations développées par la Régie des postes à son encontre.
  - La Régie des postes, qui est partie au procès, a elle-même procédé à l'instruction de l'affaire, ce qui a déjà fait, pour d'autres affaires, l'objet de critiques de la Cour de cassation belge (voir notamment arrêt du 23 mai 1985, Revue critique de jurisprudence belge, 1987, page 331) et également par la Cour européenne (voir arrêt Piersack du 1er octobre 1982, Série A n° 53 et arrêt De Cubber du 26 octobre 1984, Série A n° 86).
  - En l'espèce, aucune procédure contradictoire n'a eu lieu, en manière telle que la requérante n'a pu répondre soit à l'argumentation de la Régie des postes, soit aux considérations que les membres de la Cour des comptes pouvaient émettre quant à son comportement.

- Aucune communication de pièces n'a pu avoir lieu, alors que cela est élémentaire dans le respect de tout droit judiciaire.
- La requérante n'a eu qu'à répondre sommairement, sur des formulaires qui lui étaient remis, aux quelques questions de fait qui lui avaient été posées.
- Contrairement à ce qui est invoqué par le Gouvernement belge, la requérante n'a pu organiser sa défense normalement. C'est ainsi que :
  - 1° La pièce dénommée "Mémoire justificatif" par le Gouvernement ne constituait, de par la procédure administrative elle-même, qu'un relevé partiel d'éléments de faits.
  - 2° Les avis de ses supérieurs hiérarchiques n'impliquaient pas dans son esprit une sanction civile à son égard par la Cour des comptes.
  - 3° Une série d'observations n'a pu être émise dans le cadre de l'instruction de cette affaire.
- La requérante n'a jamais eu le loisir, dans le cadre de cette procédure administrative, de consulter un avocat ni de se faire représenter ou assister par ce dernier pour apporter des réponses sur les formulaires qui lui étaient adressés par la Régie des postes.
- Contrairement à ce que soutient le Gouvernement belge, il n'était pas loisible à la requérante de verser au dossier de la Cour des comptes copie de l'information répressive ouverte par le parquet de Charleroi : non seulement, elle n'avait pas été mise en cause dans le cadre de cette instruction judiciaire, en manière telle qu'elle n'avait pas accès à ce dossier répressif, et en outre, la Régie des postes elle-même a dû avoir connaissance de cette instruction puisqu'elle est régulièrement avertie par le parquet du classement sans suite ou d'un renvoi correctionnel faisant suite à une instruction judiciaire.
- La requérante ajoute encore que la qualité de tribunal de la Cour des comptes doit être mise en doute du fait que la requérante n'a pas disposé selon la loi organisant la Cour des comptes, du double degré de juridiction, prévu dans toutes les procédures mettant en cause des intérêts civils ou dans toutes procédures pénales. En effet, outre que la procédure devant la Cour des comptes n'est ni publique ni ne permet de débats contradictoires, le seul recours possible pour un agent des postes est de se pourvoir dans les trois mois à compter de la notification de l'arrêt de la Cour des comptes, devant la Cour de cassation, mais uniquement pour violation des formes ou de la loi (article 13 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes).

EN DROIT

1. La requérante se plaint que la procédure devant la Cour des comptes, au terme de laquelle elle a été condamnée à verser la somme de 2 millions de FB à la Régie des postes, ne répond pas aux exigences de l'article 6 par. 1 de la Convention, qui dispose notamment :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement ... par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, 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..."

a. La Commission est tout d'abord appelée à examiner la question préliminaire de savoir si l'article 6 par. 1 de la Convention était ou non applicable à la procédure visée par la requête et en particulier celle de savoir si cette procédure portait sur une contestation relative à un droit ou obligation de caractère civil.

La requérante expose principalement que la contestation portait sur la question de sa responsabilité dans la disparition des fonds et que l'issue de la procédure a été déterminante pour son patrimoine privé.

Le Gouvernement estime que l'article 6 n'est pas applicable à la procédure litigieuse. Celle-ci ne porterait pas sur une contestation au sens de l'article 6 de la Convention puisqu'il n'y avait pas divergence de vues entre l'Etat et la requérante quant au point de savoir s'il existait un découvert. En outre, l'obligation en cause aurait un caractère public puisque la responsabilité d'un comptable est uniquement celle de répondre des deniers de l'Etat, obligation entièrement liée à l'appartenance à la fonction publique.

Après avoir procédé à un examen préliminaire de l'argumentation des parties sur ce point et eu égard à la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des Droits de l'Homme sur l'interprétation de la notion de droits et obligations de caractère civil, la Commission estime que la présente affaire pose, à l'égard de l'applicabilité de l'article 6 par. 1, d'importantes questions dont la complexité appelle, pour en décider, un examen au fond.

b. Si l'article 6 par. 1 devait être reconnu applicable, il se poserait au regard de cet article la question de savoir si la procédure suivie devant la Cour des comptes répondait aux exigences de cette disposition. La requérante se plaint notamment qu'elle n'a pas pu faire valoir ses moyens de défense compte tenu de l'absence de débats publics contradictoires devant la Cour des comptes. Elle se plaint également de l'absence de prononcé public de l'arrêt.

Le Gouvernement estime que la procédure suivie devant la Cour des comptes a respecté les dispositions de l'article 6 par. 1 de la Convention. Même si elle a été purement écrite en raison de sa nature même, la procédure litigieuse devrait être qualifiée de contradictoire puisque la requérante a pu déposer tout mémoire justificatif et aurait pu faire déposer au dossier administratif toute pièce qu'elle estimerait utile. Selon le Gouvernement, une procédure écrite peut parfaitement garantir le traitement contradictoire d'une affaire et dès lors qu'une procédure est contradictoire, elle satisfait aux exigences de l'article 6 par. 1 de la Convention.

La Commission a également procédé à un examen préliminaire des arguments présentés par les parties sur ce point. Elle constate que si la réponse à la première question est affirmative, cette partie de la requête posera, au regard de la Convention, d'importantes questions dont la complexité appellera également, pour en décider, un examen au fond.

Il s'ensuit que la requête ne saurait être considérée, à ce stade de la procédure, comme incompatible ratione materiae avec la Convention ou comme manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention. Elle constate en outre qu'aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été établi.

2. Le requérant se plaint également d'une violation de l'article 1 du Protocole additionnel en ce que la décision du 5 mai 1982 de la Cour des comptes aboutit à la priver de tout ou partie de son patrimoine privé.

L'article 1er du Protocole additionnel stipule en son premier alinéa :

"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".

Toutefois, aux termes de l'article 26 de la Convention, la Commission ne peut être saisie que dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive.

Or, la Commission remarque que la requérante n'a pas formulé le présent grief dans sa requête introductive du 22 décembre 1983 mais l'a soulevé pour la première fois dans ses observations du 8 juin 1988. La Commission n'a donc été saisie de ce grief que le 8 juin 1988.

D'autre part, la décision définitive est en l'espèce l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 30 juin 1983. Le grief a été soulevé plus de six mois après cette date.

Il s'ensuit que ce grief est tardif et doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE IRRECEVABLE le grief de la requérante selon lequel l'arrêt de la Cour des comptes du 5 mai 1982 porte atteinte aux droits que lui garantit l'article 1er du Protocole additionnel ;

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire adjoint  
de la Commission

Le Président  
de la Commission

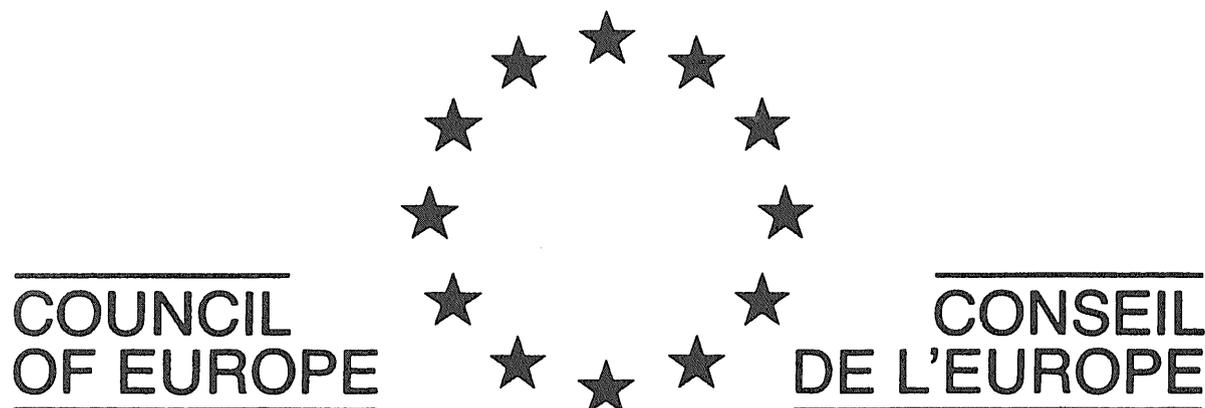
(J. RAYMOND)

(C.A. NØRGAARD)



BIJLAGE 2

ANNEXE 2



COUR EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME

EUROPEAN COURT  
OF HUMAN RIGHTS

**Affaire *Muyldermans* c. Belgique**  
**Case of *Muyldermans* v. Belgium**

(59/1990/250/321)

Arrêt/Judgment

Strasbourg, 23 octobre/October 1991

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

**AFFAIRE MUYLDERMANS c. BELGIQUE**

**CASE OF MUYLDERMANS v. BELGIUM**

(59/1990/250/321)

**ARRET/JUDGMENT**

**STRASBOURG**

23 octobre/October 1991

Le présent arrêt paraîtra prochainement dans le volume n° 214-B de la série A des publications imprimées de la Cour, éditée par le Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Strasse 449, D - 5000 Cologne 41) qui se charge aussi de la diffuser, en collaboration, pour certains pays, avec les agents de vente dont la liste figure au verso.

A printed version of this judgment will shortly appear as volume 214-B of Series A of the Publications of the Court. This series is obtainable from the publisher, Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Strasse 449, D - 5000 Köln 41), who will also arrange for its distribution, in association with the agents for certain countries as listed overleaf.

Liste des agents de vente

Belgique : Etablissements Emile Bruylant (rue de la Régence 67,  
B - 1000 Bruxelles)

Luxembourg : Librairie Promoculture (14, rue Duchscher  
(place de Paris) , B. P. 1142, L - 1011 Luxembourg-Gare)

Pays-Bas : B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat  
A. Jongbloed & Zoon (Noordeinde 39, NL - 2514 GC La Haye)

List of Agents

Belgium: Etablissements Emile Bruylant (rue de la Régence/  
Regentschapsstraat 67, B - 1000 Bruxelles/Brussel)

Luxembourg: Librairie Promoculture (14 rue Duchscher  
(place de Paris), B.P. 1142, L - 1011 Luxembourg-Gare)

The Netherlands: B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat  
A. Jongbloed & Zoon (Noordeinde 39, NL - 2514 GC - s' Gravenhage)

SOMMAIRE<sup>1</sup>

Arrêt rendu par une chambre

Belgique - procédure suivie devant la Cour des comptes sans audience publique et en l'absence de la requérante - article 6 § 1 de la Convention

Article 49 §§ 2 et 4 du règlement de la Cour<sup>2</sup>

Règlement amiable conclu entre le gouvernement belge et la requérante - absence de motif d'ordre public de nature à exiger la poursuite de la procédure, eu égard à une réforme législative en cours.

Conclusion : radiation du rôle (unanimité).

---

<sup>1</sup> Rédigé par le greffe, le présent sommaire ne lie pas la Cour.

<sup>2</sup> Selon la numérotation applicable depuis le 1er avril 1989.

SUMMARY<sup>1</sup>

Judgment delivered by a Chamber

Belgium - proceedings conducted in the Audit Court without a public hearing and in the absence of the applicant - Article 6 § 1 of the Convention

Rule 49 §§ 2 and 4 of the Rules of Court<sup>2</sup>

Friendly settlement reached between the Belgian Government and the applicant - no reasons of public policy (ordre public) of a kind such as to necessitate continuation of the proceedings, having regard to legislative reform in progress.

Conclusion: case to be struck out of list (unanimously).

---

<sup>1</sup> This summary by the registry does not bind the Court.

<sup>2</sup> In accordance with the numbering applicable as from 1 April 1989.

En l'affaire *Muyldermans contre Belgique*<sup>1</sup>,

la Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")<sup>2</sup> et aux clauses pertinentes de son règlement<sup>3</sup>, en une chambre composée des juges dont le nom suit :

M. J. Cremona, président,  
Mme D. Bindschedler-Robert,  
MM. B. Walsh,  
C. Russo,  
R. Bernhardt,  
J. De Meyer,  
N. Valticos,  
J.M. Morenilla,  
F. Bigi,

ainsi que de MM. M.-A. Eissen, greffier, et H. Petzold, greffier adjoint,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 septembre et 22 octobre 1991,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

#### PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 8 décembre 1990, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 12217/86) dirigée contre le Royaume de Belgique et dont une ressortissante de cet Etat, Mme Marie-Louise Muyldermans, avait saisi la Commission le 22 décembre 1983 en vertu de l'article 25.

---

#### Notes du greffier

<sup>1</sup> L'affaire porte le n° 59/1990/250/321. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celles des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

<sup>2</sup> Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8, entré en vigueur le 1er janvier 1990.

<sup>3</sup> Les amendements au règlement entrés en vigueur le 1er avril 1989 s'appliquent en l'espèce.

In the case of *Muyldermans v. Belgium*<sup>1</sup>,

The European Court of Human Rights, sitting, in accordance with Article 43 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention")<sup>2</sup> and the relevant provisions of the Rules of Court, as a Chamber composed of the following judges:

Mr J. Cremona, President,  
Mrs D. Bindschedler-Robert,  
Mr B. Walsh,  
Mr C. Russo,  
Mr R. Bernhardt,  
Mr J. De Meyer,  
Mr N. Valticos,  
Mr J.M. Morenilla,  
Mr F. Bigi,

and also of Mr M.-A. Eissen, Registrar, and Mr H. Petzold, Deputy Registrar,

Having deliberated in private on 26 September and 22 October 1991,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

#### PROCEDURE

1. The case was referred to the Court by the European Commission of Human Rights ("the Commission") on 8 December 1990, within the three-month period laid down by Article 32 § 1 and Article 47 of the Convention. It originated in an application (no. 12217/86) against the Kingdom of Belgium lodged with the Commission under Article 25 by a Belgian national, Mrs Marie-Louise Muyldermans, on 22 December 1983.

---

#### Notes by the Registrar

- <sup>1</sup> The case is numbered 59/1990/250/321. The first number is the case's position on the list of cases referred to the Court in the relevant year (second number). The last two numbers indicate the case's position on the list of cases referred to the Court since its creation and on the list of the corresponding originating applications to the Commission.
- <sup>2</sup> As amended by Article 11 of Protocol No. 8, which came into force on 1 January 1990.
- <sup>3</sup> The amendments to the Rules of Court which came into force on 1 April 1989 are applicable to this case.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration belge reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 § 1.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 § 3 d) du règlement, la requérante a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. J. De Meyer, juge élu de nationalité belge (article 43 de la Convention), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 3 b) du règlement). Le 21 février 1991, celui-ci en a désigné par tirage au sort les sept autres membres, à savoir Mme D. Bindschedler-Robert, M. F. Matscher, M. J. Pinheiro Farinha, Sir Vincent Evans, M. C. Russo, M. N. Valticos et M. J. M. Morenilla, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 § 4 du règlement). Ultérieurement, MM. B. Walsh et R. Bernhardt, suppléants, ont remplacé Sir Vincent Evans et M. Pinheiro Farinha, qui avaient donné leur démission et dont les successeurs à la Cour étaient entrés en fonctions avant les délibérations (articles 2 § 3, 22 § 1 et 24 § 1 du règlement).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 § 5 du règlement), M. Ryssdal a organisé la procédure écrite le 11 mars 1991 après avoir consulté l'agent du gouvernement belge ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et l'avocat de la requérante par l'intermédiaire du greffier.

5. Les 21 mai et 11 juin 1991, le greffier a reçu du délégué de l'agent, puis du conseil de Mme Muyldermans le texte d'un accord conclu le 11 mai entre le Gouvernement et l'intéressée.

Sur les instructions du président il a invité, le 22 mai, le délégué de la Commission à formuler ses observations dans un délai d'un mois et, le 5 juin, le Gouvernement à tenir la Cour informée de l'évolution du projet de loi mentionné dans l'accord. Leurs réponses sont parvenues au greffe les 10 juin et 15 juillet respectivement (paragraphe 16 et 17 ci-dessous).

6. M. le président Ryssdal se trouvant empêché de participer à la délibération du 26 septembre 1991 et M. Matscher à celle du 22 octobre, M. le vice-président Cremona et M. F. Bigi, suppléant, les ont remplacés à partir des dates (articles 21 § 5 et 22 § 1 et 24 § 1 du règlement).

7. Le 22 octobre 1991, la Cour a décidé de se passer de débats en l'espèce, après avoir constaté la réunion des conditions à remplir pour déroger de la sorte à sa procédure habituelle (articles 26 et 38).

The Commission's request referred to Articles 44 and 48 and to the declaration whereby Belgium recognised the compulsory jurisdiction of the Court (Article 46). The object of the request was to obtain a decision as to whether the facts of the case disclosed a breach by the respondent State of its obligations under Article 6 § 1.

2. In response to the enquiry made in accordance with Rule 33 § 3 (d) of the Rules of Court, the applicant stated that she wished to take part in the proceedings and designated the lawyer who would represent her (Rule 30).

3. The Chamber to be constituted included ex officio Mr J. De Meyer, the elected judge of Belgian nationality (Article 43 of the Convention), and Mr R. Ryssdal, the President of the Court (Rule 21 § 3 (b)). On 21 February 1991, in the presence of the Registrar, the President drew by lot the names of the other seven members, namely Mrs D. Bindschedler-Robert, Mr F. Matscher, Mr J. Pinheiro Farinha, Sir Vincent Evans, Mr C. Russo, Mr N. Valticos and Mr J.M. Morenilla (Article 43 in fine of the Convention and Rule 21 § 4). Subsequently, Mr B. Walsh, and Mr R. Bernhardt, substitute judges, replaced Sir Vincent Evans and Mr Pinheiro Farinha, who had resigned and whose successors at the Court had taken up their duties before the deliberations (Rules 2 § 3, 22 § 1 and 24 § 1).

4. Mr Ryssdal assumed the office of President of the Chamber (Rule 21 § 5) and, after consulting, through the Registrar, the Agent of the Belgian Government ("the Government"), the Delegate of the Commission and the applicant's lawyer, gave instructions concerning the written procedure on 11 March 1991.

5. On 21 May and 11 June 1991 the Registrar received from the Deputy Agent and then Mrs Muyldermans's lawyer the text of an agreement concluded on 11 May between the Government and the applicant.

On the instructions of the President, the Registrar, on 22 May, invited the Delegate of the Commission to submit his observations within one month and, on 5 June, asked the Government to keep the Court informed of the progress of the draft Law referred to in the agreement. Their replies reached the registry on 10 June and 15 July respectively (see paragraphs 16 and 17 below).

6. Mr Ryssdal being unable to participate in the deliberations on 26 September 1991 and Mr Matscher in those on 22 October, the former was replaced by the Vice-President, Mr J. Cremona, and the latter by Mr F. Bigi, substitute Judge, from those dates (Rules 21 § 5, 22 § 1 and 24 § 1).

7. On 22 October 1991 the Court decided to dispense with a hearing in this case, having established that the conditions for this derogation from its usual procedure were met (Rules 26 and 38).

EN FAIT

8. Mme Marie-Louise Muyldermans exerçait la profession de comptable au bureau des postes de Courcelles (Hainaut).

9. Dans la nuit du 5 au 6 septembre 1979, une somme de 4 976 200 francs belges disparut de la caisse. L'information ouverte par la police de Charlerois se termina, le 22 mai 1980, par une ordonnance de non-lieu.

10. Dans un mémoire justificatif destiné à son administration, la requérante invoqua son inexpérience et son manque de formation. Le percepteur des postes attribua lui aussi à ces facteurs la faute imputée à l'intéressée, mais le directeur régional releva de la part de celle-ci l'inobservation de certaines consignes élémentaires de sécurité.

Le coupable n'ayant pu être identifié, l'inspecteur principal des postes décida que l'on devait retenir à la charge des agents directement responsables toute négligence qui aurait permis ou facilité le vol.

11. Saisie d'office, par le dépôt à son greffe des comptes déficitaires de Mme Muyldermans, la Cour des comptes se prononça, le 5 mai 1982, à huis clos et sur la base du seul dossier administratif (loi du 29 octobre 1846). Estimant que la requérante avait failli à plusieurs de ses obligations, elle la condamna à rembourser à la Régie des postes la somme de 2 000 000 francs belges. Par deux arrêts du même jour, elle mit à la charge de deux autres fonctionnaires, L. et C., le solde du déficit constaté.

12. Les trois intéressés se pourvurent en cassation. Mme Muyldermans alléguait une violation de l'article 6 de la Convention, la Cour des comptes n'ayant pas entendu sa cause au moyen de débats contradictoires et publics.

13. La Cour de cassation la débouta le 30 juin 1983, au motif que l'article 6 § 1 ne s'appliquait pas en l'espèce.

En revanche, elle annula le même jour les arrêts rendus à l'encontre de L. et C. (paragraphe 11 ci-dessus) : fonctionnaires subalternes, ceux-ci n'avaient pas la qualité de comptable envers le Trésor public et la Cour des comptes était donc incompétente pour statuer à leur égard.

AS TO THE FACTS

8. Mrs Marie-Louise Muyldermans worked as an accountant in the post office of Courcelles (Hainaut).

9. In the night of 5 to 6 September 1979, a sum of 4,976,200 Belgian francs disappeared from the cashier's desk. The investigation opened by the Charleroi police terminated on 22 May 1980 with an order closing the case.

10. In a written statement intended to justify her position to her superiors, the applicant cited her inexperience and her lack of training. The postmaster also attributed to these factors the faults imputed to her, but the regional director noted that she had failed to comply with certain elementary instructions regarding security.

As the guilty party could not be identified, the Chief Inspector of the Post Office decided that the officials directly responsible should be held liable for any negligence which had made possible or facilitated the theft.

11. Mrs Muyldermans' accounts in which the deficit appeared were automatically submitted to the Audit Court, which ruled on the question on 5 May 1982 in private and on the basis solely of the administrative file (Law of 29 October 1846). It found that the applicant had failed to perform properly several of her duties and ordered her to reimburse the Post Office the sum of 2,000,000 Belgian francs. By two judgments of the same day, it found two other officials, L. and C., liable to pay the balance of the deficit.

12. The three officials appealed to the Court of Cassation. Mrs Muyldermans alleged a violation of Article 6 of the Convention on the ground that the Audit Court had examined her case without holding an adversarial and public hearing.

13. On 30 June 1983 the Court of Cassation dismissed her appeal finding that Article 6 § 1 was not applicable to the case before it.

On the other hand, on the same day, it quashed the judgments concerning L. and C. (see paragraph 11 above). It considered that the latter were subordinate officials who did not have the status of accountants in relation to the Treasury and the Audit Court therefore lacked jurisdiction to rule in their regard.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

14. Dans sa requête du 22 décembre 1983 à la Commission (n° 12217/86), Mme Muyldermans invoquait l'article 6 § 1 de la Convention en ce que sa cause n'avait pas été entendue publiquement et n'avait pas donné lieu à un débat contradictoire ni à un exposé oral. Elle prétendait en outre que l'arrêt de la Cour des comptes avait pour résultat de la priver de tout ou partie de son patrimoine, enfreignant ainsi l'article 1 du Protocole n° 1.

15. Le 17 janvier 1986, la Commission a déclaré irrecevable le second grief mais retenu le premier. Dans son rapport du 2 octobre 1990 (article 31), elle conclut, par neuf voix contre deux, à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt<sup>1</sup>.

EN DROIT

16. Le greffier de la Cour a reçu le 21 mai 1991 du délégué de l'agent du Gouvernement, puis le 11 juin de l'avocat de la requérante, communication d'un même texte signé le 13 mai par Mme Muyldermans et Me De Bluts, avocat de l'Etat belge, et ainsi libellé :

"1° Le Gouvernement belge a marqué un accord de principe pour renoncer à exécuter l'arrêt de la Cour des comptes du 5.5.82, condamnant la requérante au paiement de FB 2 000 000. Cette décision sera incessamment inscrite dans une disposition législative.

2° Le Gouvernement belge a marqué un accord de principe pour modifier la loi du 29.10.1846, relative à l'organisation de la Cour des comptes, et la loi du 28.6.1963 sur la comptabilité de l'Etat.

Un projet de loi largement détaillé sera incessamment déposé au Parlement et ce projet rencontre les objections du rapport de la Commission européenne dans la présente affaire.

-----  
<sup>1</sup> Note du greffier : Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 214-B de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

14. In her application of 22 December 1983 to the Commission (no. 12217/86), Mrs Muyldermans relied on Article 6 § 1 of the Convention inasmuch as she had not received a public hearing and there had been no adversarial argument or oral submissions; she claimed in addition that the judgment of the Audit Court had the effect of depriving her of all or part of her assets, thus infringing Article 1 of Protocol No. 1.

15. On 17 January 1989 the Commission declared the second complaint inadmissible; however, it found the first one admissible. In its report of 2 October 1990 (Article 31), it expressed the opinion, by nine votes to two, that there had been a breach of Article 6 § 1 of the Convention. The full text of its opinion and of the dissenting opinion contained in the report is reproduced as an annex to the present judgment<sup>1</sup>.

AS TO THE LAW

16. The Registrar of the Court received on 21 May 1991 from the Deputy Agent of the Government, then on 11 June from the applicant's lawyer, communication of an identical text signed on 13 May by Mrs Muyldermans and Mr De Bluts, the Belgian State's lawyer, and worded as follows:

"1° The Belgian Government have agreed in principle not to enforce the judgment of the Audit Court of 5 May 1982 in which the applicant was ordered to pay BEF 2,000,000. This decision will be enshrined in a legislative provision without delay.

2° The Belgian Government have agreed in principle to amend the Act of 29.10.1846 on the organisation of the Audit Court and the Law of 28.6.1963 on public accounts.

An extremely detailed draft Law will shortly be put before Parliament; the draft Law meets the objections raised in the European Commission's report in the present case.

---

<sup>1</sup> Note by the Registrar: For practical reasons this annex will appear only with the printed version of the judgment (volume 214-B of Series A of the Publications of the Court), but a copy of the Commission's report is obtainable from the registry.

3° Outre les points 1 et 2 ci-dessus qui rencontrent les critiques que la requérante formulait dans sa requête et qui, réalisés, constituent déjà une "satisfaction équitable", la requérante demande :

a) le remboursement par le Gouvernement belge des frais et honoraires justifiés par la procédure introduite par elle à Strasbourg et qu'elle établit à .... FB 50 000

b) le paiement à titre de réparation du préjudice matériel résultant de ses diverses démarches, déplacements, etc... qu'elle établit à ... FB 20 000

soit un total de FB 70 000, que le Gouvernement belge accepte de payer, dans le cadre de cet accord global.

La requérante déclare accepter le règlement amiable ci-dessus proposé.

Elle reconnaît que le virement de la somme ci-dessus précisée constitue le dédommagement intégral et définitif des préjudices matériels et moraux allégués par elle et couvre la totalité des frais engagés par elle dans cette affaire.

Elle accepte de se désister de l'instance introduite à Strasbourg et renonce à toute action ultérieure contre le Gouvernement belge."

Consulté (article 49 § 2 du règlement), le délégué de la Commission a exprimé, le 10 juin 1991, l'avis qu'il s'agissait d'un arrangement équitable et que la Cour pouvait donc rayer l'affaire du rôle (paragraphe 5 ci-dessus).

17. Par une lettre du 9 juillet 1991, le délégué de l'agent du Gouvernement a fourni les précisions suivantes, que le greffier lui avait demandées le 5 juin sur les instructions du président :

"(...) j'ai l'honneur de vous informer que le Conseil des Ministres a déjà approuvé le projet de loi-programme contenant la disposition législative par laquelle le Gouvernement renonce à l'exécution de l'arrêt de la Cour des comptes du 5 mai 1982, condamnant la requérante au paiement de 2 000 000 Fr.

Cette loi-programme sera déposée incessamment au Parlement, mais le débat parlementaire n'est prévu qu'au mois d'octobre.

Le projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la Comptabilité de l'Etat est soumis à l'approbation du prochain Conseil des Ministres.

30 In addition to points 1 and 2 above, which meet the criticisms levelled by the applicant in her application and which, once put into effect, will in themselves constitute "just satisfaction", the applicant has requested:

(a) the reimbursement by the Belgian Government of the costs and fees incurred in the proceedings brought by her in Strasbourg, which she assesses at ... BEF 50,000

(b) payment as compensation for the pecuniary damage resulting from the various steps taken, travel etc., which she assesses at ... BEF 20,000

that is to say a total of BEF 70,000, which the Belgian Government agree to pay as part of this overall settlement.

The applicant states that she accepts the friendly settlement proposed above.

She acknowledges that the payment of the above-mentioned sum will constitute full and final reparation for the pecuniary and non-pecuniary damage alleged by her and will cover all the costs incurred by her in this case.

She agrees not to proceed with the case pending at Strasbourg and not to institute any subsequent proceedings against the Belgian Government."

The Delegate of the Commission was consulted (Rule 49 § 2) and, on 10 June 1991, expressed the view that the friendly settlement proposed was a fair one and that the Court could therefore strike the case out of its list (see paragraph 5 above).

17. In a letter of 9 July 1991, the Deputy Agent of the Government provided the following details, which the Registrar on the instructions of the President had requested from him on 5 June:

"... I have the honour to inform you that the Cabinet has already approved the draft Law which includes the legislative provision by which the Government waive enforcement of the Audit Court's judgment of 5 May 1982 in which the applicant was ordered to pay BEF 2,000,000.

This Law will be put before Parliament forthwith, but the Parliamentary debate is not expected to take place until October.

The draft Law amending the Law of 29 October 1846 on the organisation of the Audit Court and the Law of 28 June 1963 amending and supplementing the laws on public accounting will be laid before the Cabinet at its next meeting for approval.

Après son accord le projet sera soumis, pour avis, au Conseil d'Etat.

En principe ce projet de loi pourra être déposé également début octobre à la rentrée parlementaire."

18. Le texte du projet de loi se trouvait annexé à ladite lettre. Il contient notamment les dispositions ci-après :

### Article 3

(modifiant l'article 8 de la loi de 1846)

"(...)

Lorsque le compte arrêté fait apparaître un débet, le ministre ou le fonctionnaire spécialement délégué par lui à cette fin, ou la députation permanente du conseil provincial, décide s'il y a lieu de citer le comptable devant la Cour en remboursement du débet.

(...)"

### Article 5

(modifiant l'article 10 de la loi de 1846)

"Le comptable et l'ordonnateur sont cités par exploit d'huissier de justice (...)

(...)

L'administration citante dépose le dossier au greffe de la Cour, où les parties et leurs avocats ont le droit d'en prendre connaissance depuis le jour de la citation jusqu'à la veille de l'audience."

### Article 6

(modifiant l'article 11 de la loi de 1846)

"La majorité des membres de la chambre, compte non tenu du greffier, doit être présente pour pouvoir instruire et juger une affaire. Seuls les membres ayant assisté à toute l'instruction peuvent prendre part au jugement de l'affaire. Lorsque la procédure est suivie à charge d'un comptable, le membre de la Cour qui a arrêté le compte de ce comptable ne peut faire partie du siège.

La partie citante comparaît par un avocat ou par un fonctionnaire qu'elle désigne spécialement à cette fin.

Once the draft has been approved it will be submitted to the Conseil d'Etat for its opinion.

It will be possible in principle for this draft Law likewise to be introduced when Parliament reconvenes in early October."

18. The text of the draft Law was annexed to this letter. It contains inter alia the following provisions:

Article 3

(amending Article 8 of the Law of 1846)

"...

Where the final account discloses a debit, the Minister or the official specifically delegated by him to this end, or the permanent delegation of the regional council, shall decide whether it is necessary to institute proceedings against the accountant in the Court for reimbursement of the sum in question.

..."

Article 5

(amending Article 10 of the Law of 1846)

"The accountant and the authorising officer shall be summoned by bailiff's writ ...

...

The public authority instituting the proceedings shall lodge the file with the Court registry, where it may be consulted by the parties and their lawyers from the day of the summons until the day before the hearing."

Article 6

(amending Article 11 of the Law of 1846)

"The majority of the members of the chamber, not including the registrar, shall be present in order to be able to examine and rule on a case. Only the members who have participated in every step of the investigation proceedings may take part in the deliberations. Where proceedings are conducted against an accountant, the member of the Court who closed the account of this accountant may not sit.

The party issuing the summons shall be represented by a lawyer or by an official whom he has appointed specifically to this end.

Le comptable et l'ordonnateur comparaissent en personne. Ils peuvent se faire assister d'un avocat. La Cour peut autoriser la représentation, par un avocat, de la partie citée qui justifie de l'impossibilité de comparaître en personne.

Les parties peuvent déposer un mémoire.

Les débats ont lieu en audience publique. La Cour peut toutefois décider, par arrêt motivé, qu'ils auront lieu à huis clos parce que la publicité serait dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, ou pour tout autre motif prévu à l'article 6, § 1, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955.

(...)."

19. De l'exposé des motifs, il y a lieu de citer les passages suivants :

"(...)

(...) La procédure [en vigueur] se caractérise, dans un souci d'efficacité, par des formes extrêmement simples : le comptable en débet n'est pas convoqué devant la Cour (seul le comptable retardataire est convoqué et seulement pour rendre son compte, non pour se justifier d'un éventuel débet) ; celle-ci juge sur pièces, sans débat contradictoire ni publicité ; l'ordonnateur délégué n'est pas davantage entendu ; ni l'ordonnateur délégué ni le contrôleur des engagements ne peuvent se pourvoir en cassation contre les arrêts de la Cour qui les condamnent à des dommages-intérêts ou à une amende.

La modification de ce système ancien s'impose, dans le but de garantir davantage les droits des fonctionnaires justiciables de la Cour, quelles que soient les exigences d'efficacité que l'on peut avoir en matière de contrôle de la comptabilité publique. L'adoption d'une nouvelle procédure est apparue d'autant plus souhaitable que, saisie du recours d'un comptable condamné par la Cour des comptes, la Commission européenne des Droits de l'Homme a, le 2 octobre 1990, conclu que la procédure en vigueur devant la Cour des comptes méconnaissait l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, en ce que cette procédure n'était ni contradictoire ni publique. Depuis lors, la Commission a déféré l'affaire à la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui n'a pas encore statué.

Devant la Commission, le Gouvernement avait soutenu, en ordre principal, que la procédure suivie devant la Cour des comptes ne portait pas sur des droits et obligations de caractère civil et ne constituait pas non plus une procédure pénale, de

The accountant and the authorising officer shall appear in person. They may be assisted by a lawyer. The Court may give leave to the party summoned to be represented by a lawyer if he establishes that he is unable to appear in person.

The parties may lodge a memorial.

The hearing shall be held in public. The Court may, however, decide, by a reasoned judgment, that it shall take place in private because a public hearing would constitute a risk to public order or to morals or on any other grounds set out for in Article 6 § 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950, approved by the Law of 13 May 1955.

... ."

19. The following extracts from the explanatory memorandum may be cited:

"...

... the rules governing the procedure [in force] are, for the sake of efficiency, extremely simple: the accountant whose accounts disclose a debit is not summoned before the Court (only an accountant who has failed to submit his accounts in due time is so summoned and solely to render his account, not to explain any debit which may arise); the Court takes its decision on the basis of documents without adversarial argument or a public hearing; nor is the delegated authorising officer heard; neither the delegated authorising officer nor the financial comptroller may appeal to the Court of Cassation against the judgments of the Court ordering them to pay damages or a fine.

It is necessary to amend this old system in order to provide greater protection for the rights of the officials subject to the jurisdiction of the Court, regardless of the requirements of efficiency in the field of the inspection of public accounts. The adoption of a new procedure became even more desirable in view of the fact that, examining an application lodged by an accountant convicted by the Audit Court, the European Commission of Human Rights expressed the opinion on 2 October 1990 that the procedure in force before the Audit Court was in breach of Article 6 § 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, inasmuch as the procedure was neither adversarial nor public. Since then, the Commission has brought the case before the European Court of Human Rights which has not yet ruled thereon.

Before the Commission the Government had maintained, primarily, that the procedure before the Audit Court did not concern civil rights and obligations and did not constitute criminal proceedings so that it fell outside the scope of

sorte que l'on se trouvait en dehors du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention. Cette thèse était d'ailleurs celle de la Cour de cassation (...). La Commission n'a pas suivi le Gouvernement sur ce point. Elle a considéré que l'obligation du comptable revêtait "plutôt un caractère mixte dont les aspects privés sont prépondérants". L'on peut ne pas se rallier à cette vision des choses. Il convient toutefois d'en tenir compte, dans l'optique d'autres recours qui seraient introduits par des comptables condamnés. En toute hypothèse, une réforme est justifiée par le caractère vieilli - et lacunaire - de la procédure actuelle, qui, si elle veille aux intérêts des pouvoirs publics, ne se soucie pas suffisamment de ceux des comptables. Le présent projet vise dès lors à ce que cette procédure soit désormais conforme à l'article 6 de la Convention, et de façon générale, soit caractérisée par plus de symétrie dans les rapports entre les pouvoirs publics et les comptables. Le Gouvernement a, en outre, saisi cette occasion pour proposer des modifications sur quelques autres points.

(...)

Le projet tend à instaurer, devant la Cour des comptes, un véritable débat contradictoire et public. Dans le système actuel, il n'y a pas de débats ni même de parties (...): la Cour reçoit le dossier de l'administration (comportant un mémoire justificatif établi par le comptable) et statue sur pièces, sans entendre ni le comptable ni un représentant de l'administration.

Si l'on se contentait de modifier la situation en prescrivant que la Cour doit entendre le comptable et doit le faire en audience publique, on répondrait sans doute aux critiques de la Commission européenne des Droits de l'Homme, mais l'on n'aboutirait pas pour autant à une solution entièrement satisfaisante. En effet, en l'absence de contradictoire, le comptable serait en quelque sorte amené à plaider contre son juge et aurait, au départ, l'impression d'un préjugé, la Cour le convoquant sur la base du dossier établi par l'administration.

C'est pourquoi le Gouvernement a opté pour une solution changeant radicalement la procédure. Il est proposé que ce soit l'administration qui, en cas de déficit, cite le comptable devant la Cour, comme un demandeur en matière civile. Il n'y aura donc plus de saisine d'office: la Cour devra toujours être saisie par l'administration. De plus, c'est un réel débat contradictoire qui se déroulera devant elle, en audience publique, entre l'administration et le comptable (...).

(...)"

Article 6 § 1 of the Convention. This approach was moreover that taken by the Court of Cassation ... . The Commission did not follow the Government's view on this point. It considered that the accountant's obligation was 'mixed [,] with the private aspects predominating'. This point of view is debatable. However, it must be taken into account in view of the possibility of other applications being lodged by convicted accountants. In any event, a reform is justified by the outdated - and deficient - nature of the existing procedure, which, while it protects the interests of the public authorities, does not make sufficient allowance for those of the accountants. The present draft is therefore intended to ensure that this procedure is hereafter in conformity with Article 6 of the Convention and, generally, more symmetrical in regard to the relationships between the public authorities and the accountants. The Government have, in addition, taken this opportunity to put forward amendments on various other points.

(...)

The draft is intended to introduce before the Audit Court a genuine adversarial and public oral procedure. Under the current system there is no oral argument, nor are there even any parties ...: the Court receives the file from the relevant authority (including a justificatory memorial drawn up by the accountant) and rules on the basis of the documents, without hearing either the accountant or a representative of the authority.

If reform were to be limited to prescribing that the Court must hear the accountant and must do so in a public hearing, it would undoubtedly meet the criticisms of the European Commission of Human Rights, but this would not be entirely satisfactory. In the absence of an adversary, the accountant would to some extent have to plead against his judges and would have, from the outset, the impression of already having been judged, as the Court summons him on the basis of the file drawn up by the competent authority.

That is why the Government have opted for a solution which radically changes the procedure. It is proposed that it should be the authority which, in the event of a deficit, summons the accountant before the Court, like a plaintiff in civil proceedings. The matter will no longer come before the Court automatically: the authority will always have to refer it to the Court. In addition, there will be a genuine adversarial oral procedure before it in a public hearing, between the authority concerned and the accountant ... .

... "

20. La Cour prend acte de l'accord auquel ont abouti le Gouvernement et Mme Muyldermans. Elle note qu'il donnera satisfaction à celle-ci. Elle relève en outre qu'en son article 6, le projet de loi modifiant les lois des 29 octobre 1846 et 28 juin 1963 prévoit la tenue, par la Cour des comptes, de débats contradictoires et publics, solution destinée - ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs - à répondre aux critiques de la Commission (paragraphe 60-68 du rapport). Son adoption par les autorités belges compétentes supprimerait tout motif éventuel d'ordre public de nature à exiger une décision de la Cour sur le fond (article 49 § 4 du règlement).

En conséquence, la Cour estime approprié de rayer l'affaire du rôle.

**PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,**

Décide de rayer l'affaire du rôle.

Fait en français et en anglais, puis communiqué par écrit le 23 octobre 1991 en application de l'article 55 § 2 du règlement.

John CREMONA  
Président

Marc-André EISSEN  
Greffier

20. The Court takes formal note of the agreement concluded between the Government and Mrs Muyldermans. It observes that this agreement will give satisfaction to the latter. It notes in addition that Article 6 of the draft Law amending the Laws of 29 October 1846 and 28 June 1963 provides that the Audit Court shall hold adversarial and public hearings, a solution intended - as appears from the explanatory memorandum - to meet the criticisms of the Commission (see paragraphs 60-68 of the report). Its adoption by the relevant Belgian authorities would remove any reason of public policy (ordre public) such as would necessitate a decision by the European Court on the merits of the case (Rule 49 § 4).

Accordingly, the Court concludes that it is appropriate to strike the case out of its list.

**FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY**

Decides to strike the case out of the list.

Done in English and in French, and notified in writing under Rule 55 § 2 of the Rules of Court on 23 October 1991.

John CREMONA  
President

Marc-André EISSEN  
Registrar