

JAAC 52.65

Arrêt de la Cour eur. DH du 29 avril 1988, affaire Belilos c/Suisse, Série A 132; voir encore cette affaire sous l'angle de la déclaration interprétative concernant le contrôle judiciaire final [art. 64 § 1 et 2], JAAC 52.85 et JAAC 52.86, et de l'octroi par la Cour d'une satisfaction équitable [art. 50], JAAC 52.84

Art. 6 § 1 CEDH. Droit à un procès équitable. Contenu de la garantie. Notion de tribunal indépendant et impartial.

L'organe investi doit pouvoir exercer un contrôle juridictionnel intégral, qui porte aussi bien sur les questions de droit que sur celles de fait. Cette exigence n'est pas remplie par la commission de police selon la loi vaudoise de 1969 sur les sentences municipales.

Art. 6 § 1 EMRK. Anspruch auf ein billiges (faïres) Verfahren. Inhalt der Garantie. Begriff des unabhängigen und unparteiischen Gerichts.

Das berufene Organ muss eine vollständige richterliche Prüfung ausüben können, welche sowohl die Rechts- als auch die Tatfragen umfasst. Nicht erfüllt wird dieses Erfordernis durch die Polizeikommission nach dem Waadtländer Gesetz von 1969 über Gemeindeurteile.

Art. 6 § 1 CEDU. Diritto a un processo equo. Contenuto della garanzia. Nozione di tribunale indipendente e imparziale.

Il giudice adito deve poter esercitare un controllo giurisdizionale integrale sulle questioni di diritto e su quelle di fatto. Questa esigenza non è adempita dalla commissione di polizia giusta la legge vodese del 1969 sulle sentenze municipali.

L'extrait qui suit provient de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Belilos, dont l'état de fait a paru dans JAAC 49.91 (1985), dans le cadre de la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête. Le rapport de la Commission figure dans JAAC 50.100 (1986), JAAC 50.128 (1986) et JAAC 50.129 (1986).

(Suite de [JAAC 52.86](#))

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ART. 6 § 1

61. La requérante se prétend victime d'une violation de l'art. 6 § 1 CEDH, ainsi libellé:

«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 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.»

A ses yeux, la commission de police de la municipalité de Lausanne ne constituait pas un «tribunal indépendant et impartial»; en outre, ni la cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois ni le Tribunal fédéral n'auraient assuré un «contrôle judiciaire final» d'une étendue suffisante, faute de pouvoir reconsidérer les conclusions auxquelles une autorité purement administrative - la commission de police - avait abouti quant aux faits de la cause[7].

62. La Cour constate que les comparants, mis à part le problème de l'effet de la déclaration interprétative suisse[8], ne contestent pas l'applicabilité de l'art. 6 § 1 en l'espèce. Sur la base des critères qui se dégagent de sa jurisprudence, elle estime elle aussi que la contravention reprochée à la requérante relevait de la «matière pénale» (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Öztürk* du 21 février 1984, Série A 73, p. 18-21, § 50-54).

1. La commission de police de la municipalité de Lausanne

63. Mme Belilos reproche à la commission de police sa dépendance envers les autorités de police: composée d'un fonctionnaire de police, elle ne pourrait que se prononcer en leur faveur.

Dans son avis, la Commission se borne à noter que la condamnation infligée à l'intéressée émanait d'une autorité administrative qui a établi définitivement les faits[9].

Le Gouvernement ne le conteste pas, mais d'après lui la requérante n'en a pas moins bénéficié d'un procès équitable. D'une part, le fonctionnaire communal jouirait, «en pratique, d'une grande indépendance dans l'exercice de ses fonctions» et Mme Belilos n'aurait jamais prétendu, même implicitement, qu'il ait manqué d'impartialité. En outre, la procédure suivie devant lui répondrait à l'essentiel des exigences de l'art. 6 § 1: le prévenu peut requérir des mesures d'instruction, et Mme Belilos a usé de cette ressource avec succès; la commission apprécie les preuves; elle n'a qu'un pouvoir limité de sanction; enfin, sa sentence ne figure pas au casier judiciaire.

64. Selon la jurisprudence de la Cour, un «tribunal» se caractérise au sens matériel par son rôle juridictionnel: trancher, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence (voir, en dernier lieu, l'arrêt *H. c/Belgique* du 30 novembre 1987, Série A 127, p. 34, § 50). Il doit aussi remplir une série d'autres conditions - indépendance, notamment à l'égard de l'Exécutif, impartialité, durée du mandat des membres, garanties offertes par la procédure - dont plusieurs figurent dans le texte même de l'art. 6 § 1 (voir, entre autres, l'arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* du 23 juin 1981, Série A 43, p. 24, § 55).

65. La loi vaudoise du 17 novembre 1969 sur les sentences municipales (ci-après: loi de 1969) qualifie d'«autorité municipale» la commission de police. Quant au Tribunal fédéral, son arrêt du 2 novembre 1982 mentionne les «autorités administratives», formule que le Gouvernement a reprise devant la Commission européenne des droits de l'homme. Même si de telles expressions n'apparaissent pas décisives, elles fournissent un important indice de la nature de l'organe en question.

66. En revanche, le droit vaudois attribue à la commission de police un rôle juridictionnel et prévoit devant elle une procédure qui permet à l'intéressé de présenter ses moyens de défense. La nomination du membre unique incombe à la municipalité, mais cela ne suffit pas pour jeter un doute sur l'indépendance et l'impartialité de la personne ainsi désignée, d'autant que dans de nombreux Etats contractants la désignation des magistrats relève de l'exécutif.

Ledit membre, un juriste de la direction de police, a la qualité de fonctionnaire communal, mais il siège à titre individuel et ne se trouve pas dans un état de subordination dans l'exercice de ses attributions; il prête un serment distinct de celui des policiers, encore que l'exigence d'indépendance n'apparaisse pas dans le texte; il est en principe à l'abri d'une révocation pendant la durée de son mandat qui s'étend sur quatre ans. De surcroît, son impartialité personnelle n'a pas été mise en cause en l'espèce.

67. Pourtant, des considérations de caractère fonctionnel et organique entrent aussi en ligne de compte; même les apparences peuvent présenter de l'importance (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *De Cubber* du 26 octobre 1984, Série A 86, p. 14, § 26^[10]). A Lausanne, le membre de la commission de police est un fonctionnaire supérieur issu de la direction de police et susceptible d'être appelé à y accomplir à nouveau d'autres tâches. Les justiciables auront tendance à voir en lui un membre du corps de police, intégré à une hiérarchie et solidaire de ses collègues. Pareille situation risque d'ébranler la confiance que les juridictions se doivent d'inspirer dans une société démocratique.

Bref, la requérante pouvait légitimement éprouver des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité structurelle de la commission de police, laquelle ne répondait donc pas sur ce point aux exigences de l'art. 6 § 1.

2. Recours disponibles

68. Dans son arrêt *Öztürk* du 21 février 1984, la Cour a déjà jugé:

«Eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un Etat contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'art. 6.» (Série A 73, p. 21-22, § 58; voir aussi l'arrêt Lutz du 25 août 1987, Série A 123, p. 24, § 57)

Ces considérations s'appliquent aussi en l'espèce. Dès lors, il y a lieu de s'assurer que les recours disponibles permettaient de combler les lacunes constatées en première instance.

a) La cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois

69. En vertu de l'art. 43 de la loi de 1969, Mme Belilos a saisi d'un recours en nullité la cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois, mais elle prétend n'avoir pu porter sa cause devant un juge doté de la plénitude de juridiction et habilité notamment à réexaminer les faits ainsi qu'à entendre des témoins. La Commission se rallie à cette thèse.

D'après le Gouvernement au contraire, les garanties judiciaires cantonales, envisagées dans leur ensemble, vont nettement au-delà d'un simple contrôle de type cassatoire, nonobstant l'absence d'une dévolution pure et simple de la connaissance des faits; elles équivaldraient en pratique à celles que fournit un authentique appel. En premier lieu, la requérante n'a pas exercé le recours en réforme qu'elle aurait pu introduire «pour fausse application de la loi ou pour abus du pouvoir d'appréciation dans l'application de celle-ci» (art. 44 de la loi de 1969); le Gouvernement en déduit qu'elle n'avait pas de motif de se plaindre de la commission de police. En outre, la cour de cassation pénale pouvait et même devait, si l'existence des faits - comme la participation de l'intéressée à la manifestation non autorisée - lui inspirait des «doutes sérieux», renvoyer l'affaire à la commission de police en l'invitant à procéder à un complément d'instruction (art. 43 et 52 de la loi de 1969).

70. Le recours en réforme n'entre pas en ligne de compte car il ne correspondait pas à la nature des griefs de la requérante; le Gouvernement le relève du reste.

Quant à la cour de cassation pénale, on ne saurait perdre de vue l'arrêt rendu par elle le 25 novembre 1981. Elle y citait le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 4 mars 1974, qui mentionnait le cas où «la décision prise par une autorité administrative peut être déférée à un juge, non pas

pour un jugement au fond, mais seulement pour l'examen de sa régularité et de sa conformité avec la loi (pourvoi en nullité)». Elle notait aussi que la procédure menée devant elle ne comportait ni débats oraux ni administration de preuves sous la forme, par exemple, de l'audition de témoins. Comme le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs indiqué, dans son arrêt du 2 novembre 1982, «elle ne revoit (...) pas librement les faits». Ces divers éléments amènent à conclure que la cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois ne possédait pas en l'occurrence une compétence suffisante au regard de l'art. 6 § 1 (voir, entre autres, l'arrêt *Albert et Le Compte* du 10 février 1983, Série A 58, p. 16, § 29).

b) Le Tribunal fédéral

71. Aux yeux de la requérante, le Tribunal fédéral ne pouvait combler la lacune observée aux niveaux municipal et cantonal: par la voie du recours de droit public - le seul ouvert en l'occurrence -, il ne réexamine ni les questions de fait ni celles de droit car son pouvoir d'appréciation se limite au contrôle de l'absence d'arbitraire.

Le Gouvernement reconnaît que Mme Belilos n'a pas bénéficié à ce stade non plus d'un contrôle juridictionnel intégral sur les points de fait. Tel est aussi l'avis de la Commission.

72. La Cour aboutit à la même conclusion. A cet égard, elle prend en considération l'arrêt rendu en l'espèce de 2 novembre 1982 par le Tribunal fédéral. Ce dernier, après avoir rappelé les compétences dont la cour de cassation du Tribunal cantonal vaudois jouit en vertu des art. 43 let. e et 44 de la loi de 1969, a relevé: «La juridiction cantonale jouit (...) ici d'un pouvoir d'examen beaucoup plus étendu que ne l'est celui du Tribunal fédéral dans le cadre du recours de droit public limité à l'arbitraire.» Or la Cour a déjà noté l'insuffisance du contrôle assuré à l'échelon du Tribunal cantonal; le manquement constaté au niveau de la commission de police n'a donc pu être corrigé ensuite.

73. Il y a donc eu violation de l'art. 6 § 1.

(Suite de [JAAC 52.84](#))

[7] Cf. JAAC 49.91 (1985).

[8] Cf. [JAAC 52.85](#) et [JAAC 52.86](#).

[9] Cf. JAAC 50.100 (1986).

[10] Cf. JAAC 48.84 (1984).

JAAC 52.65 - Arrêt de la Cour eur. DH du 29 avril 1988, affaire Belilos c/Suisse, Série A 132; voir encore cette affaire sous l'angle de la déclaration interprétative concernant le contrôle judiciaire final [art. 64 § 1 et 2], JAAC 52.85 et JAAC 52.8...

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	52
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 818

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.