



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE KINDLHOFFER c. AUTRICHE

(Requête n° 20962/15)

ARRÊT

Art. 2 P7 • Exception au droit à un réexamen de la cause par une instance supérieure • Infraction passible d'une amende ou, faute du paiement de celle-ci, d'une peine d'emprisonnement, mais considérée comme « mineure » eu égard aux garanties procédurales encadrant l'exécution de la peine d'emprisonnement • Infraction sans gravité, au vu tant de la peine maximale prévue par la loi que du montant de l'amende réellement imposée

STRASBOURG

26 octobre 2021

DÉFINITIF

26/01/2022

Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Kindlhofer c. Autriche,

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Yonko Grozev, *président*,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Pere Pastor Vilanova,
Jolien Schukking,

Ana Maria Guerra Martins, *juges*,
et d'Andrea Tamiotti, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 20962/15) dirigée contre la République d'Autriche et dont un ressortissant de cet État, M. Manfred Kindlhofer (« le requérant ») a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 20 avril 2015,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement autrichien (« le Gouvernement »),

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 septembre 2021,

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

INTRODUCTION

1. La présente affaire concerne principalement un grief formulé sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention. Le requérant se plaint de ne pas avoir disposé d'un recours contre une décision relative à une infraction administrative rendue par un tribunal administratif régional.

EN FAIT

2. Le requérant est né en 1963 et réside à Graz. Il a été représenté par M^e R. Frühwirth, avocat à Graz.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. H. Tichy, ambassadeur, chef du service du droit international au ministère fédéral pour l'Europe, l'Intégration et les Affaires étrangères.

4. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

5. Le 20 novembre 2012, la direction régionale de la police (*Landespolizeidirektion* – « la LPD ») de Styrie émet un avis d'imposition de peine à l'égard du requérant pour non-respect de l'article 4 § 5 du code de la route (paragraphe 19 ci-dessous), au motif que, conducteur d'une voiture impliquée dans un accident de la circulation n'ayant causé que des dommages matériels, l'intéressé avait omis de signaler promptement l'accident au poste

de police le plus proche. Elle lui infligea une amende d'un montant de 200 euros (EUR), plus 20 EUR de frais. Il était précisé qu'en cas de défaut de paiement, le requérant s'exposait à quatre jours d'emprisonnement.

6. Le 19 décembre 2012, le requérant introduisit un recours (*Beschwerde*) devant le tribunal administratif régional (*Landesverwaltungsgericht*) de Styrie, affirmant être innocent. Il expliquait que le soir en question il avait consommé de l'alcool dans plusieurs bars et n'était donc pas rentré chez lui au volant du véhicule en cause. Il précisait qu'il avait emprunté ce véhicule à un ami, et qu'il était incapable de dire qui le conduisait au moment de l'accident. Il se plaignait également de la manière dont la LPD avait apprécié les éléments de preuve.

7. Le 5 février 2014, le tribunal administratif régional rejeta le recours du requérant après avoir tenu une audience. Il confirma la sanction infligée par la LPD, à savoir une amende de 200 EUR assortie de quatre jours d'emprisonnement à défaut de paiement, et ordonna en outre le paiement de 40 EUR au titre des frais relatifs à la procédure menée devant lui. Il estima que la LPD avait apprécié correctement les éléments de preuve, à savoir des témoignages, des morceaux de l'aile de la voiture ayant causé l'accident, qui avaient été retrouvés sur les lieux, ainsi que l'aveu du requérant selon lequel il avait conduit le véhicule en question plus tôt ce soir-là. Il jugea non plausible l'argument avancé par le requérant pour sa défense consistant à dire que le conducteur de la voiture de son ami devait avoir été blessé à la tête (ce qui n'était pas son cas) étant donné que le coin supérieur gauche du pare-brise était fêlé. Il refusa de faire réaliser une expertise technique ainsi que le demandait le requérant, estimant qu'il était manifeste qu'une personne assise à la place du conducteur n'aurait pas pu se cogner la tête à cet endroit précis. Dans l'indication des voies de recours (*Rechtsmittelbelehrung*), il informa le requérant qu'en vertu de l'article 25a § 4 de la loi sur la Cour administrative (paragraphe 12 ci-dessous) sa décision n'était pas susceptible de recours devant la Cour administrative (*Verwaltungsgerichtshof*).

8. Le 31 mars 2014, le requérant introduisit un recours devant la Cour constitutionnelle (*Verfassungsgerichtshof*). Il y soutenait que l'article 25a de la loi sur la Cour administrative était inconstitutionnel. En vertu de cette disposition, les amendes d'un montant inférieur à 400 EUR n'étaient pas susceptibles de recours devant la Cour administrative. Le requérant arguait que cette règle était inconstitutionnelle car contraire à l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention, étant donné que tant la liste des peines imposables en vertu de la disposition concernée de manière générale (paragraphe 14-15 ci-dessous) que la sanction qui lui avait effectivement été imposée prévoyaient une mesure d'emprisonnement à défaut de paiement. Il se plaignait en outre d'une atteinte au principe de l'égalité des armes consacré par l'article 6 de la Convention, soulignant que l'autorité qui avait imposé l'amende et le ministre fédéral compétent pouvaient l'une comme l'autre saisir la Cour

administrative indépendamment du montant de l'amende alors que lui-même ne le pouvait pas (paragraphe 10 ci-dessous).

9. Le 25 septembre 2014, la Cour constitutionnelle refusa de connaître du recours du requérant, au motif qu'il ne présentait pas de perspectives suffisantes de succès. Observant que le requérant contestait dans son recours la constitutionnalité de l'article 25a § 4 de la loi sur la Cour administrative, elle considéra qu'à la lumière de sa jurisprudence en la matière, rien n'indiquait que, comme l'alléguait l'intéressé, il eût été porté atteinte à un droit garanti par la Constitution, ou à un autre droit du fait de l'application d'une loi inconstitutionnelle. Elle jugea que les points de droit en cause n'appelaient pas un examen constitutionnel de l'affaire.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES

A. La Loi constitutionnelle fédérale

10. En leurs parties pertinentes, les articles 133 et 144 de la Loi constitutionnelle fédérale sont ainsi libellés :

Article 133

« 1) La Cour administrative examine :

1. les pourvois pour illégalité formés contre les décisions des juridictions administratives régionales et fédérales ;

(...)

4) Peuvent faire l'objet d'un pourvoi les décisions des juridictions administratives qui reposent sur la résolution d'une question de droit d'importance fondamentale, en particulier lorsqu'elles s'écarterent de la jurisprudence de la Cour administrative ou que celle-ci n'a pas tranché ou pas résolu uniformément la question de droit en jeu. Si la décision porte sur une amende de faible montant, la loi fédérale peut prévoir qu'elle n'est pas susceptible de pourvoi [*Revision*].

(...)

6) Peuvent introduire un pourvoi pour illégalité contre une décision rendue par une juridiction administrative :

(...)

2. l'autorité dont la décision faisait l'objet de la procédure menée devant la juridiction administrative ;

3. le ministre fédéral de la compétence duquel relèvent les questions juridiques mentionnées à l'article 132 § 1 point 2 (...) »

Article 144

« 1) La Cour constitutionnelle examine les recours pour violation d'un droit garanti par la Constitution formés contre les décisions [des juridictions administratives] (...) »

2) Jusqu'à l'audience, la Cour constitutionnelle peut, par une décision, refuser de connaître d'un recours s'il ne présente pas de perspectives suffisantes de succès ou si l'on ne peut s'attendre à ce que le fait qu'elle statue sur l'affaire clarifie une question de droit constitutionnel.

(...)

5) Pour autant que la décision de la juridiction administrative porte sur la recevabilité d'un pourvoi, elle ne peut faire l'objet d'un recours en vertu du paragraphe 1. »

B. La loi sur la Cour constitutionnelle

11. En sa partie pertinente, l'article 88a § 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle (*Verfassungsgerichtshofgesetz*) se lit ainsi :

« 2) Sont insusceptibles de recours :

1. les décisions conformes à l'article 25a § 1 de la loi sur la Cour administrative (*Journal officiel fédéral* n° 10/1985) (...) »

C. La loi sur la Cour administrative

12. En ses parties pertinentes, l'article 25a de la loi sur la Cour administrative (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*) est libellé comme suit :

« 1) La Cour administrative précise dans sa décision si celle-ci peut faire l'objet d'un pourvoi en vertu de l'article 133 § 4 de la Loi constitutionnelle fédérale. La décision est brièvement motivée.

(...)

4) Dans le cas des infractions administratives et des infractions financières où

1. l'infraction est passible d'une amende d'un montant maximal de 750 euros et n'est pas passible d'une peine privative de liberté,

et

2. l'amende infligée ne dépasse pas 400 euros,

la décision n'est pas susceptible de pourvoi. »

D. La loi sur les infractions administratives

13. La loi sur les infractions administratives (*Verwaltungsstrafgesetz*) établit les principes généraux applicables en matière d'infractions administratives et les procédures à suivre. En ses articles 10 à 18, elle définit les peines encourues en cas d'infraction administrative, notamment l'emprisonnement (article 12), les amendes (articles 13 à 15) et la confiscation (article 17).

14. En sa partie pertinente, l'article 16, qui porte sur l'emprisonnement à défaut de paiement d'une amende (*Ersatzfreiheitsstrafe*), se lit ainsi :

« 1) Lorsque la sanction infligée est une amende, il faut fixer en même temps une peine d'emprisonnement à défaut de paiement [*für den Fall der Uneinbringlichkeit*].

2) La durée de la peine d'emprisonnement à défaut de paiement ne peut excéder la durée de la peine d'emprisonnement maximale dont est passible l'infraction administrative, ou deux semaines si l'infraction n'est pas passible d'une peine d'emprisonnement. Elle ne peut être supérieure à six semaines (...) »

15. En ses parties pertinentes, l'article 54b, qui porte sur l'exécution des peines d'amende, est libellé comme suit :

« 1) Une amende (...) doit être payée dans un délai de deux semaines à compter de la date à laquelle elle devient définitive. Si aucun paiement n'est reçu au cours de ce délai, un délai supplémentaire approprié de deux semaines au maximum peut être fixé. Après l'expiration de ce délai, la peine d'emprisonnement est exécutée. S'il y a des raisons de penser que la personne sanctionnée n'est pas prête à payer ou que l'amende ne pourra être recouvrée par des mesures d'exécution, il n'est pas nécessaire de fixer un délai supplémentaire et il y a lieu de prendre immédiatement des mesures d'exécution ou d'appliquer le paragraphe 2.

(...)

2) Si une amende est irrécouvrable [*uneinbringlich*] ou s'il y a de bonnes raisons de penser que tel est le cas, la peine d'emprisonnement correspondant à l'amende impayée est exécutée. La peine d'emprisonnement n'est pas exécutée si les sommes restant dues sont payées. Cela doit être indiqué dans l'avis de mise à exécution de la peine [*Aufforderung zum Strafantritt*].

3) Lorsqu'il apparaît qu'une personne condamnée à une amende ne peut, pour des raisons financières, la payer immédiatement, l'autorité lui accorde un délai de paiement approprié ou [l'autorisation de payer] de manière échelonnée (...) [L'autorisation de paiement] échelonné de l'amende ne peut être accordée qu'à la condition que toutes les échéances restantes deviendront dues immédiatement à partir de deux retards de paiement des échéances. »

16. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a précisé les conditions dans lesquelles une amende infligée pour infraction administrative pouvait être considérée comme « irrécouvrable » (*uneinbringlich*) :

« En vertu de l'article 54b de la loi sur les infractions administratives, la mise à exécution de la peine d'emprisonnement à défaut de paiement d'une amende administrative au lieu du recouvrement de l'amende imposée n'est pas laissée à la libre appréciation de l'autorité. Au contraire, avant de mettre à exécution la peine d'emprisonnement à défaut de paiement, l'autorité doit mener une procédure d'exécution régulière afin de recouvrer l'amende ou procéder à des investigations, dont l'issue doit justifier la conclusion selon laquelle il est hautement probable que l'amende imposée ne sera pas recouvrée. Le facteur décisif n'est pas la volonté de payer de la personne condamnée, mais le point de savoir si le recouvrement de l'amende est réellement impossible [*tatsächliche Uneinbringlichkeit*] [voir la décision B921/89 de la Cour constitutionnelle, en date du 26 février 1990, avec les références qui y sont citées]. »

17. Selon la jurisprudence de la Cour administrative, les investigations menées relativement à la situation financière de la personne condamnée doivent être récentes et complètes et tenir compte des éléments spécifiques de la situation de cette personne et de ses revenus réels (décisions 94/02/0165 (20 mai 1994) et 2011/02/0232 (22 février 2013) de la Cour administrative),

afin qu'il y ait une base suffisante pour conclure à l'existence de raisons objectives de penser que la personne ne pourra pas payer.

18. La Cour constitutionnelle a dit également qu'un avis de mise à exécution de la peine devait être communiqué à la personne condamnée, et qu'en l'absence de cet avis, qui n'est pas une décision formelle (*Bescheid*) susceptible d'appel, l'exécution d'une peine d'emprisonnement à défaut de paiement est irrégulière et contraire au droit à la liberté (voir, par exemple, ses décisions B175/85 du 27 septembre 1985 et B463/87 du 27 novembre 1987).

E. Le code de la route

19. En ses parties pertinentes, l'article 4 du code de la route (*Straßenverkehrsordnung*) est libellé comme suit :

« 1) Toute personne dont la conduite présente un lien de causalité avec un accident de la circulation doit :

- a) si elle conduit le véhicule, s'arrêter immédiatement ;
- b) si l'accident de la circulation risque de causer des dommages à des personnes ou à des biens, prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter ces dommages ;
- c) apporter son concours à l'établissement des faits.

(...)

5) S'il s'est produit un accident de la circulation n'ayant causé que des dommages matériels [*Sachschaden*], les personnes visées au paragraphe 1 doivent le signaler sans délai au poste de police le plus proche, à moins que celles d'entre elles dont les biens ont été endommagés aient échangé leurs noms et adresses. »

20. En ses parties pertinentes, l'article 99 § 3 est libellé ainsi :

« 3) Commet une infraction administrative [*Verwaltungsübertretung*] passible d'une amende d'un montant maximal de 726 euros [et], en cas d'impossibilité de recouvrer l'amende [*Uneinbringlichkeit*], d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux semaines :

(...)

b) toute personne qui enfreint les dispositions de l'article 4, en particulier si elle (...) n'informe pas les autorités des dommages matériels causés par un accident de la circulation (...) »

II. LE RAPPORT EXPLICATIF DU PROTOCOLE N° 7 À LA CONVENTION

21. Les paragraphes pertinents du rapport explicatif du Protocole n° 7 se lisent ainsi :

« 17. Cet article reconnaît à toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation. Il n'est pas exigé que, dans tous les cas, cette

personne ait la possibilité de faire examiner à la fois la déclaration de culpabilité et la condamnation. Ainsi, par exemple, si la personne condamnée s'est avouée coupable de l'infraction dont elle a été inculpée, ce droit peut être restreint à la révision de sa condamnation. Par rapport au libellé de la disposition correspondante du Pacte des Nations Unies (article 14, paragraphe 5), le terme « tribunal » a été ajouté pour qu'il soit bien clair que cet article ne concerne pas les infractions jugées par des autorités qui ne sont pas des tribunaux au sens de l'article 6 de la Convention.

18. L'examen par une juridiction supérieure est réglé différemment dans les divers États membres du Conseil de l'Europe. Dans certains pays, cet examen peut se limiter, selon les cas, à l'application de la loi, tel le recours en cassation. D'autres pays connaissent l'appel, qui permet de porter devant une juridiction supérieure aussi bien les faits que les points de droit. Cet article laisse à la législation interne le soin de déterminer les modalités de l'exercice de ce droit, y compris les motifs pour lesquels il peut être exercé.

(...)

20. Le paragraphe 2 de cet article autorise des exceptions à ce droit :

- pour les infractions mineures, telles qu'elles sont définies par la loi ;

(...)

21. Pour décider si une infraction est de caractère mineur, un critère important est la question de savoir si l'infraction est passible d'emprisonnement ou non. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

22. Le requérant se plaint de ne pas avoir eu la possibilité de contester devant la Cour administrative la décision du tribunal administratif régional, contrairement à l'autorité qui avait pris la décision en cause. S'estimant victime d'une atteinte au principe de l'égalité des armes, il invoque l'article 6 § 1 de la Convention. En ses parties pertinentes, cette disposition est ainsi libellée :

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

23. Le Gouvernement soutient que le requérant ne se plaint pas d'une violation concrète de la Convention mais seulement de possibilités théoriques ou hypothétiques de violation, l'autorité compétente n'ayant pas introduit de pourvoi en l'espèce. Il ajoute que la faculté qu'ont l'autorité ayant émis la décision en cause et le ministre fédéral compétent (paragraphe 10 ci-dessus) d'introduire un pourvoi d'initiative officielle (*Amtsrevision*) indépendamment du montant de l'amende imposée dans le cadre de la procédure n'emporte pas violation du principe de l'égalité des armes car ce recours spécifique vise à préserver l'uniformité et l'exactitude de la

jurisprudence des tribunaux administratifs régionaux pour assurer le respect de la loi et l'interprétation uniforme des lois fédérales compte tenu de la structure fédérale de l'État. Il souligne également que, si la possibilité d'introduire un pourvoi d'initiative officielle n'était ouverte qu'à l'autorité concernée et au ministre fédéral, seul le requérant pouvait saisir la Cour constitutionnelle pour se plaindre d'une violation de ses droits constitutionnels ou soulever des questions de droit constitutionnel concernant la base légale de la peine imposée et la conduite de la procédure relative à l'infraction.

24. Le requérant conteste cette thèse. Il soutient que le fait que le réexamen en deuxième instance d'une décision rendue par une juridiction de première instance ne puisse être obtenu que par l'autorité administrative en sa qualité d'autorité chargée des poursuites des infractions administratives, et non par l'accusé, a pour conséquence que cette autorité se trouve dans une position plus forte que celle de l'accusé dans le cadre de la procédure de première instance. Il argue que même si les deux parties à la procédure ont les mêmes droits procéduraux en première instance, seule l'accusation a la possibilité de se plaindre de défaillances procédurales telles que par exemple le rejet d'une demande de production de preuves, le fait de ne pas avoir interrogé un témoin, tandis qu'une atteinte aux droits procéduraux de l'accusé serait sans conséquence, celui-ci ne pouvant introduire de pourvoi devant la Cour administrative.

25. Le requérant reconnaît que la faculté pour le ministre fédéral compétent d'introduire un pourvoi d'initiative officielle devant la Cour administrative a pour objectif d'assurer l'uniformité et l'exactitude de la jurisprudence et vise donc un but légitime d'intérêt public. Il estime cependant que ces considérations ne s'appliquent pas dans le cas de l'autorité chargée des poursuites, celle-ci pouvant introduire un pourvoi d'initiative officielle sans que la loi ne restreigne cette possibilité aux seules affaires dans lesquelles ce pourvoi viserait à assurer l'uniformité et l'exactitude de la jurisprudence.

26. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la Convention ne reconnaît pas l'*actio popularis* et la Cour n'a pas normalement pour tâche d'examiner dans l'abstrait la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont été appliquées au requérant ou l'ont touché a donné lieu à une violation de la Convention. Il s'ensuit que pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34, une personne doit pouvoir démontrer qu'elle a « subi directement les effets » de la mesure litigieuse. Cette condition est nécessaire pour que soit enclenché le mécanisme de protection prévu par la Convention, même si ce critère ne doit pas s'appliquer de façon rigide, mécanique et inflexible tout au long de la procédure (*Roman Zakharov c. Russie* [GC], n° 47143/06, § 164, CEDH 2015, avec les références qui y sont citées).

27. En l'espèce, la Cour observe en premier lieu que, de fait, seule l'autorité ayant émis la décision en cause ou le ministre fédéral de la compétence duquel relèvent certaines questions juridiques prévues dans la législation interne (paragraphe 10 ci-dessus) pouvaient introduire un pourvoi d'initiative officielle pour illégalité devant la Cour administrative. Elle note toutefois que ni le ministre fédéral compétent, ni l'autorité émettrice de l'avis d'imposition de peine, qui était l'adversaire du requérant dans la procédure menée devant le tribunal administratif régional, n'ont effectivement introduit de pourvoi d'initiative officielle devant la Cour administrative. Le requérant argue que la simple existence de la faculté d'introduire pareil pourvoi donne à la partie adverse un poids plus important que celui de l'accusé dans la procédure menée devant le tribunal administratif régional. Cependant, en l'absence de toute justification à l'appui de cet argument, la Cour ne voit pas en quoi la simple existence d'un recours a pu renforcer la position procédurale de la partie adverse au détriment du requérant dans la procédure menée devant le tribunal administratif régional.

28. Ainsi, les faits de l'espèce ne sont pas de nature à permettre au requérant de se prétendre victime d'une violation du principe de l'égalité des armes tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention. Ce grief est donc incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et il doit être rejeté en vertu de l'article 35 § 4.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 7 À LA CONVENTION

29. Le requérant se plaint de ne pas avoir eu la possibilité de saisir la Cour administrative d'un pourvoi contre la décision du tribunal administratif régional. Il invoque l'article 2 du Protocole n° 7, qui est libellé comme suit :

« 1. Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation. L'exercice de ce droit, y compris les motifs pour lesquels il peut être exercé, sont régis par la loi.

2. Ce droit peut faire l'objet d'exceptions pour des infractions mineures telles qu'elles sont définies par la loi ou lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction ou a été déclaré coupable et condamné à la suite d'un recours contre son acquittement. »

A. Sur la recevabilité

30. Il ne fait pas controverse entre les parties que la procédure menée contre le requérant devant le tribunal administratif régional concernait sa condamnation pour une infraction, et était donc de nature pénale. La Cour ne voit aucune raison de conclure différemment. En effet, selon sa jurisprudence constante, l'article 6 § 1 de la Convention trouve à s'appliquer, sous son volet pénal, aux infractions administratives telles que celle en cause en l'espèce et

aux procédures dont elles font l'objet en vertu du droit autrichien (*Gradinger c. Autriche*, 23 octobre 1995, § 36, série A n° 328-C, et *Baischer c. Autriche*, n° 32381/96, § 22, 20 décembre 2001). La notion d'« infraction pénale » de la première phrase de l'article 2 du Protocole n° 7 correspond à celle d'« accusation en matière pénale » de l'article 6 § 1 de la Convention (*Zaicevs c. Lettonie*, n° 65022/01, § 53, 31 juillet 2007). L'article 2 du Protocole n° 7 trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

31. Constatant par ailleurs que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

32. Le requérant s'estime victime d'une violation du droit à un réexamen de sa condamnation par une instance supérieure. Citant la jurisprudence de la Cour (*Zaicevs*, précité, *Galstyan c. Arménie*, n° 26986/03, 15 novembre 2007, et *Gurepka c. Ukraine (n° 2)*, n° 38789/04, 8 avril 2010), il soutient qu'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée pouvant aller jusqu'à quatorze jours n'est pas considérée comme une infraction mineure et que, dès lors, la condamnation que le tribunal administratif régional a prononcée à son égard ne concernait pas une infraction mineure, puisque l'infraction dont il a été reconnu coupable était passible d'une peine d'emprisonnement à défaut de paiement d'une durée maximale de deux semaines.

33. En ce qui concerne l'argument du Gouvernement consistant à dire que l'accusé peut contester la décision du tribunal administratif régional devant la Cour constitutionnelle, le requérant plaide que la compétence décisionnelle de la Cour constitutionnelle est tout à fait différente de celle de la Cour administrative, en particulier parce qu'il n'est possible de se plaindre devant la Cour constitutionnelle que d'une violation des droits garantis par la Constitution. Ainsi, on ne pourrait alléguer une application incorrecte de la loi ou la présence d'erreurs de procédure que dans les cas où ces défaillances seraient graves au point d'être inconstitutionnelles, par exemple si elles constituaient une application arbitraire de la loi. Au contraire, le rejet par une juridiction de première instance d'une demande de production de preuves, comme dans son affaire, ne pourrait être contesté avec succès, n'atteignant pas le niveau d'une décision arbitraire.

34. Le Gouvernement invoque pour sa part l'ample marge d'appréciation dont bénéficie le législateur pour définir le système de protection juridique. Il soutient que l'impossibilité dans laquelle s'est trouvé le requérant de contester la décision du tribunal administratif régional devant la Cour administrative était conforme à l'article 2 du Protocole n° 7 car elle était fondée sur l'exception au droit à un double degré de juridiction en matière

pénale que constituent les infractions mineures. Il argue que la législation interne en cause répondait aux critères pertinents de la jurisprudence de la Cour étant donné que la peine maximale était une amende, d'un montant maximal de 726 EUR, et que l'infraction n'était pas passible d'une peine d'emprisonnement. Il fait valoir que, dans l'affaire *Putz c. Autriche* (n° 18892/91, décision de la Commission du 3 décembre 1993, non publiée), la Commission avait considéré qu'une infraction passible d'une sanction pénale consistant en une amende d'un montant maximal de 10 000 schillings autrichiens (soit environ 726 EUR) assortie d'une peine d'emprisonnement à défaut de paiement d'une durée maximale de huit jours était une infraction mineure au sens de l'article 2 § 2 du Protocole n° 7.

35. Il ajoute qu'en toute hypothèse, le requérant a exercé la possibilité qu'il avait de soumettre son affaire à l'examen de la Cour constitutionnelle, et qu'il a ainsi bénéficié d'un réexamen de sa condamnation suffisant aux fins de l'article 2 du Protocole n° 7.

2. *Appréciation de la Cour*

36. La Cour examinera d'abord la question de savoir si l'infraction dont le requérant a été reconnu coupable peut être considérée comme « mineure » au sens de l'article 2 § 2 du Protocole n° 7 et si l'affaire relève en conséquence de l'une des exceptions au droit à un réexamen de la cause par une juridiction supérieure.

37. À cet égard, elle note que le rapport explicatif du Protocole n° 7 énonce expressément que pour décider si une infraction est de caractère mineur, un critère important est la question de savoir si l'infraction est passible d'emprisonnement ou non. Elle a jugé à maintes reprises qu'une infraction pour laquelle la loi prévoit une peine privative de liberté à titre de sanction principale ne peut pas être qualifiée de « mineure » au sens de l'article 2 § 2 (*Zaicevs*, précité, § 55, *Galstyan*, précité, § 124, *Stanchev c. Bulgarie*, n° 8682/02, § 48, 1^{er} octobre 2009, et *Gurepka*, précité, § 33). Elle a également considéré qu'un fait de vol de simple police, qui n'était pas passible d'emprisonnement, était une infraction mineure, relevant des exceptions autorisées par l'article 2 § 2 du Protocole n° 7 (*Luchaninova c. Ukraine*, n° 16347/02, § 72, 9 juin 2011). Cela étant, quoiqu'elle constitue un facteur important pour déterminer si une infraction est de caractère mineur, l'absence de peine d'emprisonnement n'est pas en elle-même un élément décisif. Dans son appréciation, la Cour doit tenir compte des circonstances particulières de l'affaire dont elle est saisie (voir l'arrêt *Saqueti Iglesias c. Espagne*, n° 50514/13, §§ 36 *in fine* et 44, 30 juin 2020, où elle a jugé que l'imposition pour une infraction douanière d'une sanction financière très lourde, sans aucun examen de sa proportionnalité, pouvait également s'opposer à ce que l'infraction soit considérée comme mineure au sens de cette disposition).

38. En l'espèce, le requérant s'est vu infliger une amende de 200 EUR, assortie d'une peine d'emprisonnement à défaut de paiement de quatre jours, pour une infraction au code de la route (paragraphe 5 ci-dessus), qui était considérée comme une infraction administrative en droit interne. En vertu de l'article 99 § 3 du code de la route, l'infraction en question – à savoir le manquement à l'obligation de signaler à la police un accident n'ayant causé que des dommages matériels – était passible « d'une amende d'un montant maximal de 726 euros, [et], en cas d'impossibilité de recouvrer l'amende, d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux semaines » (paragraphe 20 ci-dessus). Au sein de l'échelle des sanctions pénales prévues dans le code de la route, cette peine maximale est clairement l'une des moins lourdes, ce qui indique que dans le système juridique interne l'infraction en cause fait partie des infractions les moins graves.

39. En vertu de l'article 25a § 4 de la loi sur la Cour administrative, la décision du tribunal administratif régional – la juridiction qui a rejeté le recours introduit par le requérant contre l'avis d'imposition de peine (paragraphe 7 ci-dessus) – n'était pas susceptible de recours devant la Cour administrative, étant donné que le montant de l'amende encourue par le requérant n'excédait pas 750 EUR, qu'aucune peine (primaire) d'emprisonnement ne pouvait être imposée, et que le montant de l'amende réellement imposée n'excédait pas 400 EUR (paragraphe 12 ci-dessus).

40. L'infraction dont le requérant a été reconnu coupable n'était pas passible d'une peine privative de liberté à titre de sanction principale. La Cour doit donc trancher la question, qui se pose à elle pour la première fois, de savoir si une infraction passible en vertu de la loi d'une peine d'emprisonnement à défaut de paiement d'une durée maximale de deux semaines peut être considérée comme « mineure » aux fins de l'article 2 § 2 du Protocole n° 7.

41. Le requérant argue que pareille peine doit être traitée de la même manière qu'une peine primaire d'emprisonnement et qu'en conséquence l'exemption prévue à l'article 2 § 2 du Protocole n° 7 relativement aux condamnations pour des infractions mineures n'est pas applicable. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

42. La Cour considère que pour déterminer si la peine d'emprisonnement à défaut de paiement a une incidence sur la question de savoir si une infraction peut être considérée comme mineure, elle doit tenir compte des circonstances particulières de l'espèce (voir, *mutatis mutandis*, *Saqueti Iglesias*, précité, § 37), en particulier du point de savoir s'il est probable que la peine d'emprisonnement à défaut de paiement soit réellement exécutée. Elle doit donc tenir compte du cadre juridique relatif à l'exécution de cette peine. Elle note que l'article 54b de la loi sur les infractions administratives prévoit que lorsqu'une condamnation au paiement d'une amende administrative est devenue définitive, les autorités ne jouissent pas d'un pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'exécution de la peine d'emprisonnement à défaut de paiement

(paragraphe 15 ci-dessus). Au contraire, comme l'a expliqué la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence (paragraphe 16 ci-dessus), elles doivent d'abord tenter de faire exécuter le paiement de l'amende ou mener des investigations complètes sur la situation financière de la personne condamnée. En outre, cette personne doit être informée de l'exécution imminente de la peine d'emprisonnement, et bénéficier de la possibilité de l'éviter en payant le montant dû, ainsi que de la possibilité de demander un paiement échelonné.

43. La Cour considère donc que la peine d'emprisonnement à défaut de paiement constitue en droit interne une mesure exceptionnelle, dont l'exécution est soumise à un certain nombre de garanties procédurales. En particulier, la personne condamnée doit être clairement informée de ce risque et se voir offrir les moyens appropriés pour l'éviter. Dans ces conditions, cette peine doit être considérée comme une mesure substantiellement différente d'une peine primaire d'emprisonnement, et elle ne fait dès lors pas obstacle à ce que l'infraction dont le requérant a été reconnu coupable soit considérée comme mineure au sens de l'article 2 § 2 du Protocole n° 7. La Cour considère en outre que ni le montant de l'amende qui a été effectivement imposée ni le montant maximal de l'amende que le requérant encourait ne sont suffisamment élevés en eux-mêmes pour qu'il y ait lieu de considérer que l'infraction n'était pas mineure. Elle tient compte également du fait qu'au sein du système administratif pénal interne, cette infraction ne relève pas des infractions graves (paragraphe 38 ci-dessus). De plus, le requérant n'a pas allégué qu'il était dans l'incapacité de payer l'amende ni que sa situation financière n'avait pas été suffisamment prise en compte dans la détermination du montant de cette amende.

44. Eu égard à cette conclusion, il n'y a pas lieu d'examiner l'argument du Gouvernement consistant à dire qu'étant donné qu'il a pu porter son affaire devant la Cour constitutionnelle, le requérant a eu accès à une procédure de recours conforme aux exigences de l'article 2 § 1 du Protocole n° 7.

45. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, les griefs concernant l'impossibilité d'introduire un pourvoi devant la Cour suprême administrative recevables et le surplus de la requête irrecevable ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention.

ARRÊT KINDLHOFFER c. AUTRICHE

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 26 octobre 2021, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Andrea Tamietti
Greffier

Yonko Grozev
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Vehabović.

Y.G.
A.T.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE VEHABOVIĆ

(Traduction)

À mon grand regret, je ne puis souscrire à l'avis de la majorité de la chambre.

Il est évident que l'infraction dont le requérant a été reconnu coupable n'était pas passible d'une peine privative de liberté à titre de sanction principale ; mon désaccord porte sur la question de savoir si une infraction pour laquelle la loi prévoit une peine d'emprisonnement à défaut de paiement d'une durée pouvant aller jusqu'à deux semaines doit être considérée comme « mineure », ainsi que la majorité l'a conclu.

J'estime que le facteur déterminant n'est pas le montant maximal de l'amende applicable, ni le montant de l'amende effectivement imposée, mais plutôt l'ensemble de la palette des sanctions applicables, parmi lesquelles figurait une mesure privative de liberté. L'élément décisif est la sanction potentielle de manière générale plutôt que la sanction effectivement imposée, comme dans l'affaire *Gurepka c. Ukraine* (n° 2) (n° 38789/04, §§ 12 et 33, 8 avril 2010). Dans l'affaire *Putz c. Autriche* (n° 18892/91, décision de la Commission du 3 décembre 1993, non publiée), la situation était différente de celle de l'espèce tant en ce qui concernait la nature de l'infraction et la sanction que quant à la procédure de conversion de la sanction pécuniaire en peine privative de liberté : l'imposition d'une peine d'emprisonnement à défaut de paiement était directement en jeu du fait de la condamnation du requérant pour une infraction au code de la route.

Indépendamment du point de savoir s'il s'agit d'une peine primaire ou secondaire, le fait qu'une personne puisse se voir imposer une mesure privative de liberté emporte des conséquences graves, qui ne peuvent être qualifiées de « mineures » au sens de l'article 2 du Protocole n° 7 (*Kamburov c. Bulgarie*, n° 31001/02, § 26, 23 avril 2009).

Je partage l'avis exprimé par la Cour dans l'arrêt *Shvydka c. Ukraine* (n° 17888/12, § 50, 30 octobre 2014), où elle a dit que, lorsqu'existe un droit au réexamen de la cause en vertu de l'article 2 du Protocole n° 7, ce droit doit être effectif de la même manière que le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, eu égard à la place éminente que tient le droit à un procès équitable dans une société démocratique. Ainsi, on peut observer qu'il est indiqué au point 18 du rapport explicatif du Protocole n° 7 que les juridictions d'appel et de cassation peuvent être considérées comme répondant aux exigences du réexamen par une instance supérieure, tandis que les juridictions constitutionnelles n'y sont pas mentionnées. Il apparaît en l'espèce que la Cour constitutionnelle a limité la faculté pour le requérant d'alléguer une violation de ses droits, et que l'intéressé ne pouvait se plaindre d'une application erronée de la loi ou d'erreurs procédurales que si ces manquements atteignaient le niveau d'une application arbitraire de la loi.

Cela a évidemment limité la portée du contrôle opéré par la Cour constitutionnelle par rapport à celui qu'aurait fait la Cour administrative. En outre, la Cour constitutionnelle n'a même pas accepté d'examiner la demande du requérant, au motif qu'elle ne présentait pas de perspectives suffisantes de succès, et elle a jugé que les questions juridiques en jeu n'appelaient pas un examen constitutionnel de l'affaire.

Dans ces conditions, je ne puis que me dissocier de l'avis de la majorité en l'espèce. J'estime que le requérant n'a pas bénéficié d'un réexamen effectif de son affaire pénale par une instance supérieure aux fins de l'article 2 § 1 du Protocole n° 7.