



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

AFFAIRE LAUKO c. SLOVAQUIE

(4/1998/907/1119)

ARRÊT

STRASBOURG

2 septembre 1998

En l'affaire Lauko c. Slovaquie¹,

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 ») et aux clauses pertinentes de son règlement B², en une chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. BERNHARDT, *président*,

F. GÖLCÜKLÜ,

R. PEKKANEN,

D. GOTCHEV,

B. REPIK,

U. LÖHMUS,

J. CASADEVALL,

P. VAN DIJK,

V. BUTKEVYCH,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 mai et 28 juillet 1998,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par un ressortissant slovaque, M. Ivan Lauko (« le requérant »), le 7 janvier 1998 et par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 26 janvier 1998, 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° 26138/95) dirigée contre la République slovaque et dont le requérant avait saisi la Commission le 13 juin 1994 en vertu de l'article 25.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration slovaque reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46). La requête de M. Lauko devant la Cour renvoie à l'article 48 tel qu'amendé par le Protocole n° 9, que la Slovaquie a ratifié. Toutes deux ont 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 des articles 6 et 13 de la Convention.

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 4/1998/907/1119. 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 celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 35 § 3 d) du règlement B, le requérant a exprimé le désir de participer à l'instance. Désigné à l'origine par ses initiales, I.L., il a consenti à la divulgation de son identité. Le 25 mars 1998, le président de la Cour, M. R. Bernhardt, l'a autorisé à présenter lui-même son mémoire à la Cour.

3. Le 31 janvier 1998, M. Bernhardt, alors vice-président de la Cour, avait décidé, en vertu de l'article 21 § 7 du règlement B et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de ne constituer qu'une seule chambre pour examiner à la fois le cas d'espèce et l'affaire Kadubec c. Slovaquie¹.

4. La chambre à constituer de la sorte comprenait de plein droit M. B. Repik, juge élu de nationalité slovaque (article 43 de la Convention), et M. R. Ryssdal, président de la Cour à l'époque (article 21 § 4 b) du règlement B). Le 31 janvier 1998, le vice-président de la Cour a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. F. Gölcüklü, F. Matscher, R. Pekkanen, U. Lõhmus, J. Casadevall, P. van Dijk et V. Butkevych, en présence du greffier (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement B). Ultérieurement, M. Bernhardt a remplacé à la présidence de la chambre M. Ryssdal, décédé le 18 février 1998 (article 21 § 6, second alinéa, du règlement B) et M. D. Gotchev, juge suppléant, a remplacé M. Matscher, empêché (articles 22 §§ 1 et 2 et 24 § 1).

5. En sa qualité de président de la chambre à l'époque (article 21 § 6 du règlement B), M. Ryssdal avait consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement slovaque (« le Gouvernement »), le requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 § 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires du Gouvernement et du requérant le 14 avril 1998, ces derniers s'étant vu accorder, sur leur demande, les 25 mars et 3 avril 1998 respectivement, une prorogation du délai de dépôt.

6. Le 12 mai 1998, le président a décidé d'accorder l'assistance judiciaire au requérant (article 4 de l'addendum au règlement de la Cour).

7. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 22 mai 1998, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. R. FICO, docteur en droit, ministère de la Justice,	<i>agent,</i>
M ^{me} Z. KUPCOVÁ, membre des services de l'agent,	
M. M. JEŽOVICA, directeur de la section des droits de l'homme,	
ministère des Affaires étrangères,	

1. Affaire n° 5/1998/908/1120.

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ, Représentant permanent
de la Slovaquie auprès du Conseil de l'Europe,
M. P. KORMUTH, Représentant permanent adjoint
de la Slovaquie auprès du Conseil de l'Europe, *conseillers* ;

– *pour la Commission*
M. D. ŠVÁBY, *délégué.*

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Šváby et M. Fico.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant est né en 1953 et habite Považská Bystrica, en Slovaquie.

9. En juin 1992, il demanda, en application d'une nouvelle législation, à acheter l'appartement qu'il habitait, situé dans un immeuble de Dubnica nad Váhom, en Slovaquie.

10. M. Lauko prétendit avoir par la suite été dérangé par ses voisins et d'autres personnes, ayant à son égard un comportement bruyant, railleur et menaçant. A plusieurs reprises, la porte et les fenêtres de son appartement, ainsi que sa boîte aux lettres, furent endommagés. Selon lui, ces perturbations visaient à le dissuader d'acheter l'appartement.

11. Le requérant demanda en diverses occasions aux services de police de Dubnica nad Váhom d'enquêter sur ces troubles et d'en poursuivre les auteurs. Il cita notamment la famille B. La police l'informa qu'il était

impossible d'établir les faits dont il se plaignait et décida dès lors de clore l'enquête. Le 15 avril 1994, les services de police, conformément à l'article 63 de la loi de 1990 sur les contraventions, informèrent le bureau local (*Obvodný úrad*) de Dubnica nad Váhom des plaintes déposées par le requérant (paragraphe 31 ci-dessous).

12. Le 11 mai 1994, le bureau local estima que le requérant s'était rendu coupable de la contravention (*priestupok*) prévue à l'article 49 § 1 d) de la loi sur les contraventions, en accusant à tort la famille B. de troubles de voisinage. La décision se fondait sur les éléments de preuve soumis par la police de Dubnica nad Váhom et sur les faits établis au cours de la procédure devant le bureau local.

13. Le requérant fut condamné à payer une amende de 300 couronnes slovaques (SKK) et à verser 150 SKK pour frais de procédure. La décision du bureau local fut signée par le chef du service juridique. Le requérant en appela de cette décision devant le bureau de district (*Okresný úrad*) de Považská Bystrica.

14. Le 28 juillet 1994, ce dernier débouta M. Lauko et confirma la décision du bureau local. Son service juridique examina le recours et l'écarta par décision signée du chef de service.

15. Le 16 août 1994, le requérant saisit la Cour constitutionnelle (*Ústavný súd*). Dans ses observations, il invoqua notamment la violation de l'article 6 de la Convention, faisant valoir qu'il n'avait pas pu faire entendre sa cause équitablement et publiquement et que les autorités administratives qui avaient traité l'affaire n'avaient pas fait preuve d'impartialité.

16. Le 24 novembre 1994, la Cour constitutionnelle rejeta le recours du requérant pour défaut manifeste de fondement. Elle déclara notamment :

« Une contravention se caractérise en général par un manquement à la loi ou à des obligations légales dans différents domaines de l'administration publique, lequel constitue un danger sans gravité pour la société. De par leur nature, les contraventions ne sont pas examinées par un tribunal (...). En vertu de la loi sur les contraventions, leur examen relève de la compétence des autorités administratives. Conformément à l'article 83 de ladite loi, combiné avec les articles 244 et suivants du code de procédure civile, les tribunaux ne peuvent contrôler la légalité des décisions administratives concernant des contraventions qu'en cas d'amende dépassant 2 000 SKK, d'interdiction d'exercer une activité donnée pendant plus de six mois ou de confiscation d'un objet d'une valeur supérieure à 2 000 SKK. La disposition précitée de la loi spécifique régissant les contraventions s'impose également à la Cour constitutionnelle de la République slovaque. »

17. Le 2 juillet 1997, la Cour constitutionnelle rejeta la demande du requérant l'invitant à revoir sa décision du 24 novembre 1994.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

18. L'article 46 § 2 de la Constitution garantit à quiconque s'estime lésé dans ses droits par la décision d'une autorité administrative le droit de saisir un tribunal afin que celui-ci en examine la légalité, sauf si la loi en dispose autrement. L'examen des décisions concernant les droits et libertés fondamentaux ne peut être exclu de la compétence des tribunaux.

19. L'article 121 autorise le gouvernement à accorder l'amnistie en matière de contraventions.

20. Aux termes de l'article 127, la Cour constitutionnelle statue sur les recours formés contre les décisions définitives rendues, notamment, par les organes de l'administration locale et les collectivités locales autonomes, lorsque lesdites décisions portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux des citoyens, à moins que la protection de ces droits ne relève de la compétence d'une autre juridiction.

B. La loi de 1990 sur les contraventions

21. A l'époque des faits, la législation était la suivante.

22. L'article 1 de la loi sur les contraventions définit ainsi son objet :

« Les autorités administratives de la République slovaque et les organes municipaux encouragent les citoyens à respecter la loi et les droits de leurs concitoyens. Elles veillent notamment à ce que les citoyens n'entravent pas le fonctionnement de l'administration (...), ne portent pas atteinte à l'ordre public et n'adoptent pas une conduite incivique. »

23. L'article 2 § 1 définit les contraventions comme suit :

« Une contravention est un acte délictueux qui porte atteinte à l'intérêt général ou représente une menace pour celui-ci, et qui est expressément qualifié de contravention dans la présente loi ou une autre, à moins que l'acte en question ne constitue une infraction administrative distincte, dont l'auteur est passible des sanctions prévues par des dispositions légales spécifiques, ou une infraction pénale. »

24. L'article 11 permet aux autorités compétentes d'infliger des sanctions (*sankcie*) aux contrevenants. Il se lit ainsi :

« 1. Les sanctions suivantes peuvent être infligées pour une contravention :

- a) réprimande,
- b) amende,
- c) interdiction d'exercer une activité donnée,
- d) confiscation d'un objet.

2. Une sanction peut être infligée isolément ou combinée à une autre ; une réprimande ne peut être assortie d'une amende.

3. Il est possible de ne pas infliger de sanction si le simple fait d'examiner la contravention suffit à amener son auteur à se corriger. »

25. L'article 12 § 1 énonce dans sa partie pertinente :

« Pour déterminer la catégorie et le quantum de la sanction, il faut tenir compte de la gravité de la contravention et, en particulier, de la façon dont celle-ci a été commise et des circonstances dans lesquelles elle l'a été, de ses conséquences, du degré de culpabilité de l'auteur, de ses motivations et de sa personnalité, et examiner notamment si l'intéressé(e) a déjà été puni(e) pour le même acte dans le cadre d'une (...) procédure disciplinaire. »

26. L'article 49 de la loi régit les contraventions pour incivisme. En application de son paragraphe 1 d), se rend coupable d'une telle contravention quiconque adopte délibérément une conduite incivique en proférant des menaces de coups et blessures, en provoquant des dommages corporels mineurs, en accusant à tort autrui d'avoir commis une contravention, en provoquant des troubles ou en adoptant tout autre comportement offensant. Selon l'article 49 § 2, le contrevenant s'expose à une amende de 3 000 SKK maximum.

27. Aux termes de l'article 51, la procédure relative aux contraventions est régie, sauf dispositions contraires, par la loi sur la procédure administrative.

28. Selon l'article 52, les autorités administratives suivantes sont habilitées à examiner les contraventions : i) les bureaux locaux, ii) les services de police si la contravention a été commise en violation des dispositions légales généralement contraignantes en matière de sécurité routière, et iii) d'autres organes de l'administration de l'Etat si une loi spécifique le prévoit.

29. Conformément à l'article 58 § 4 b), l'enquête sur les affaires relatives aux contraventions pour incivisme, lorsqu'elles constituent des menaces pour la sécurité des personnes, est menée par les services de police, relevant du ministère de l'Intérieur.

30. L'article 59 § 1 énonce que l'examen des contraventions doit se fonder soit sur une enquête menée par le service de police compétent, soit sur la plainte d'un particulier, d'une organisation ou d'une autorité.

31. En vertu de l'article 63 § 1, le service de police doit soumettre à l'organe administratif compétent un rapport renfermant ses conclusions à l'issue de l'enquête sur l'affaire. Le rapport doit notamment comporter une description des faits pertinents et préciser de quelle contravention ils sont constitutifs.

32. L'article 73 dispose :

« 1. Un citoyen est accusé d'avoir commis une contravention dès que l'autorité administrative prend la première mesure procédurale à son encontre. L'intéressé est présumé innocent tant que sa culpabilité n'a pas été établie par une décision définitive.

2. Une personne accusée d'avoir commis une contravention a le droit de soumettre des observations sur tous les faits qui lui sont reprochés et les éléments de preuve y afférents, de présenter des faits et des preuves à décharge, d'exposer des arguments et de former des recours. Elle ne peut être contrainte à faire des déclarations ni à plaider coupable. »

33. L'article 77, en ses dispositions pertinentes, est ainsi libellé :

« Le dispositif de la décision par laquelle une personne accusée d'avoir commis une contravention est déclarée coupable doit également comporter la description de l'acte, notamment les lieu et date, le verdict de culpabilité, la catégorie et le quantum de la sanction ou, le cas échéant, la décision de ne pas infliger de sanction (...) »

34. En vertu de l'article 83 § 1 les décisions infligeant pour contravention une amende supérieure à 2 000 SKK, une interdiction d'exercer une activité donnée pendant plus de six mois ou la confiscation d'un objet d'une valeur supérieure à 2 000 SKK, peuvent faire l'objet d'un contrôle par les tribunaux. En pareil cas, les dispositions des articles 244 et suivants du code de procédure civile régissant les juridictions administratives sont applicables.

C. La loi de 1990 sur l'administration locale

35. L'article 1 § 1 de la loi n° 472/1990 sur l'organisation de l'administration locale, dans sa teneur modifiée, confie aux bureaux de district et aux bureaux locaux l'administration locale relevant de la compétence de l'Etat. L'exercice de l'administration locale par les autorités précitées est dirigé et contrôlé par le gouvernement.

36. Selon l'article 6 § 1, le chef d'un bureau local est nommé et révoqué par le chef d'un bureau de district.

37. Conformément à l'article 8 § 1, le chef d'un bureau de district est nommé par le gouvernement, sur proposition du ministère de l'Intérieur.

38. Les agents des bureaux locaux et de district sont subordonnés aux chefs de ces bureaux et leurs contrats de travail régis, comme pour les autres salariés, par les dispositions du code du travail.

39. En 1996, cette loi a été abrogée et remplacée par la loi n° 222/1996 sur l'organisation de l'administration locale.

D. Le code de procédure civile

40. En vertu de l'article 135 § 1 du code de procédure civile, les juridictions civiles sont liées notamment par les décisions des autorités compétentes déclarant qu'a été commise une infraction pénale, une contravention ou une autre infraction administrative frappée des sanctions prévues par des dispositions spécifiques.

E. Le code pénal

41. L'article 3 § 1 du code pénal définit l'infraction pénale comme un acte dangereux pour la société et dont les caractéristiques sont précisées dans le code pénal. Toutefois, en vertu de l'article 3 § 2 du code, un acte dont la dangerosité est minime ne constitue pas une infraction pénale même s'il en possède les caractéristiques.

42. En application de l'article 3 § 4 du code, le degré de dangerosité d'un acte est déterminé en particulier par l'importance de l'intérêt protégé auquel cet acte a porté atteinte, par les circonstances dans lesquelles il a été commis et la façon dont il l'a été, par ses conséquences, par la personnalité de son auteur, le degré de culpabilité de l'intéressé et ses motivations.

43. Le code pénal qualifie de peines (*tresty*) les mesures réprimant les infractions pénales.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

44. M. Lauko a saisi la Commission le 13 juin 1994. Il exposait plusieurs griefs tirés des articles 1, 3, 6, 8, 10, 13 et 14 de la Convention. Il se plaignait notamment de ce que son droit à faire entendre sa cause par un tribunal indépendant et impartial avait été méconnu, devant le bureau local et le bureau de district, dans la procédure qui s'était soldée par une amende. Il se plaignait également de la violation de son droit à l'exercice de la liberté d'expression puisqu'il s'était vu infliger une amende pour avoir tenu des propos sur ses voisins. Le requérant alléguait en outre diverses violations de ses droits par différentes personnes et le fait que les autorités slovaques ne lui avaient pas assuré le respect de sa vie privée ni n'avaient poursuivi les auteurs présumés desdites violations.

45. Le 19 octobre 1995, la Commission a décidé d'ajourner l'examen des griefs tirés par le requérant des articles 6, 13 et 14 concernant la procédure ayant abouti à l'infliction d'une amende ; elle a rejeté la requête pour le surplus. Le 21 octobre 1996, elle a déclaré la requête (n° 26138/95) recevable à l'exception du grief tiré de l'article 14 de la Convention. Dans son rapport du 30 octobre 1997 (article 31), elle exprime à l'unanimité l'avis qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 et qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 13. Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt¹.

1. *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions* 1998), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

46. Dans son mémoire, le requérant prie la Cour de constater que les faits de la cause révèlent des violations des articles 3, 6 § 1, 8, 13 et 14 de la Convention, et de lui accorder une satisfaction équitable au titre de l'article 50.

De son côté, le Gouvernement invite la Cour à conclure que l'article 6 § 1 ne s'applique pas en l'espèce.

EN DROIT

I. SUR L'OBJET DU LITIGE

47. Dans son mémoire à la Cour, le requérant expose plusieurs griefs tirés des articles 3, 6 § 1, 8, 13 et 14 de la Convention. La Cour relève que la Commission n'a déclaré recevables que ceux relevant des articles 6 § 1 et 13 et concernant la procédure ayant conduit à l'infliction d'une amende (paragraphe 44–45 ci-dessus).

48. La Cour doit dès lors se borner à examiner les griefs du requérant tirés des articles 6 § 1 et 13 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt McGinley et Egan c. Royaume-Uni du 9 juin 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, pp. 1354–1355, §§ 68–70).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

49. Le requérant soutient que l'absence de tout examen juridictionnel de la décision lui infligeant une amende a constitué une violation de son droit à faire entendre équitablement sa cause par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé dans sa partie pertinente :

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

50. La Commission souscrit aux arguments du requérant alors que le Gouvernement considère que l'article 6 § 1 ne s'applique pas à la procédure en cause.

A. Applicabilité de l'article 6 § 1

1. Arguments des comparants

51. Le Gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure se déroulant devant le bureau local et le bureau de district car, selon lui, elle n'entraîne pas détermination d'une « accusation pénale » portée contre le requérant. Le cas d'espèce se distinguerait des autres affaires tranchées par la Cour et dans lesquelles elle a estimé l'article 6 § 1 applicable : la présente affaire concernerait en effet une contravention ne pouvant pas conduire à un emprisonnement et que la législation, la doctrine et la jurisprudence slovaques ne décrivent pas comme pénale. Le Gouvernement soutient également que la Commission a qualifié à tort de « contravention » la méconnaissance de la loi dont le requérant a été reconnu coupable : il s'agirait en fait d'une « infraction administrative » puisque le droit slovaque l'a toujours traitée comme faisant partie du droit administratif.

52. A l'appui de cette thèse, le Gouvernement arguë que la contravention en question n'est pas de nature pénale car elle donne lieu à des sanctions de caractère préventif et éducatif, pouvant être appliquées selon le pouvoir discrétionnaire de l'administration (paragraphe 24 ci-dessus). Son auteur n'encourt pas l'emprisonnement et la commettre n'entraîne pas pour lui mention au casier judiciaire (paragraphe 24 ci-dessus). Contrairement aux infractions pénales, la sanction n'est pas plus lourde en cas de récidive et le délai de prescription est plus court. Aucune des restrictions à la liberté de la personne qui caractérisent la procédure pénale ne s'applique à la contravention commise par le requérant ; la responsabilité pénale ne s'étend pas non plus aux mesures de préparation de la contravention ni aux tentatives de la commettre. Le Gouvernement souligne également que la sanction infligée au requérant n'était pas grave puisqu'elle était égale au vingtième du salaire mensuel moyen.

53. La Commission estime l'article 6 § 1 applicable en l'espèce. Elle constate que, certes, le droit interne ne qualifie pas de pénale la contravention qui a valu une amende au requérant, mais souligne que cet élément n'a qu'une importance relative. Elle relève le caractère général de la règle de droit transgressée par l'intéressé (paragraphe 23 et 26 ci-dessus). De surcroît, les sanctions imposées aux contrevenants visent à dissuader et sont de caractère punitif. La loi sur les contraventions renferme certaines garanties de procédure comme la présomption d'innocence et le droit de garder le silence, qui indiquent bien le caractère pénal de l'infraction (paragraphe 32 ci-dessus). Aux termes de la loi, le dispositif de la décision rendue sur la culpabilité d'un prévenu comprend, notamment, le verdict de culpabilité et la fixation de la sanction (paragraphe 33 ci-dessus).

Il est significatif que la loi sur les contraventions et le code pénal utilisent tous deux la même approche à cet égard (paragraphe 25 ci-dessus).

54. La Commission observe en outre que le caractère pénal de l'infraction en question est illustré aussi par le fait que l'article 49 § 1 d) de la loi en vertu de laquelle le requérant a été reconnu coupable et condamné qualifie de contraventions la menace de dommages corporels mineurs et un comportement offensant (paragraphe 26 ci-dessus). Les sanctions infligées pour contraventions et infractions pénales produisent des effets analogues aux fins de la procédure civile puisque les juridictions civiles sont liées par les décisions des autorités administratives en ce qui concerne les condamnations pour les premières de la même manière que pour les secondes (paragraphe 40 ci-dessus). Enfin, la Commission relève que la Constitution prévoit la possibilité d'accorder des amnisties en matière de contraventions (paragraphe 19 ci-dessus). Pour ces raisons notamment, l'infraction mineure commise par le requérant était de caractère pénal, si bien que l'article 6 s'applique en l'espèce.

55. Le requérant souscrit au raisonnement et à la conclusion de la Commission.

2. Appréciation de la Cour

56. La Cour rappelle d'emblée que, pour déterminer le caractère « pénal » d'une infraction au sens de la Convention, il importe d'abord de savoir si le texte définissant celle-ci ressortit ou non au droit pénal d'après la technique juridique de l'Etat défendeur ; il y a lieu d'examiner ensuite, eu égard à l'objet et au but de l'article 6, au sens ordinaire de ses termes et au droit des Etats contractants, la nature de l'infraction ainsi que la nature et le degré de gravité de la sanction que risquait de subir l'intéressé (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt Garyfallou AEBE c. Grèce du 24 septembre 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1830, § 32).

57. La Cour relève, et les comparants ne l'ont pas contesté, qu'il ressort clairement des articles 2 § 1 et 49 de la loi sur les contraventions que le droit interne ne qualifie pas de « pénale » l'infraction dont le requérant a été reconnu coupable (paragraphe 23 et 26 ci-dessus). Cependant, les indications que fournit le droit interne de l'Etat défendeur n'ont qu'une valeur relative (arrêt Öztürk c. Allemagne du 21 février 1984, série A n° 73, p. 19, § 52).

Il est dès lors nécessaire d'examiner la contravention à la lumière des deuxième et troisième critères mentionnés plus haut (paragraphe 56 ci-dessus). A cet égard, la Cour rappelle que ces critères sont alternatifs et non cumulatifs : pour que l'article 6 s'applique au titre des mots « accusation en matière pénale », il suffit que l'infraction en cause soit par nature « pénale » au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit, en général, à la « matière pénale » (voir notamment l'arrêt Lutz c. Allemagne du 25 août

1987, série A n° 123, p. 23, § 55). Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une « accusation en matière pénale » (voir, par exemple, les arrêts Garyfallou AEBE, précité, p. 1830, § 33, et Bendenoun c. France du 24 février 1994, série A n° 284, p. 20, § 47).

58. Quant à la nature de l'infraction commise par le requérant, la Cour rappelle que l'intéressé a été reconnu coupable, en vertu de l'article 49 § 1 d) de la loi sur les contraventions, d'avoir accusé à tort ses voisins de provoquer des troubles et qu'il a été condamné de ce chef à une amende (paragraphe 12 ci-dessus). Cette disposition régit les contraventions pour incivisme et vise à maintenir la paix entre voisins (paragraphe 26 ci-dessus). En conséquence, la règle de droit transgressée par le requérant s'adresse à tous les citoyens et non pas à un groupe déterminé ayant un statut particulier. Le caractère général de la norme en question est corroboré en outre par l'article 1 de la loi sur les contraventions qui renvoie au fait que tout citoyen doit veiller au respect de la loi et des droits de ses concitoyens, ainsi que par l'article 2 § 1 du même texte qui définit une contravention comme un acte délictueux portant atteinte à l'intérêt général ou le mettant en danger (paragraphe 22 et 23 ci-dessus ; voir l'arrêt Öztürk précité, p. 20, § 53).

De surcroît, M. Lauko a été condamné par le bureau local à une amende et au paiement des dépens (paragraphe 13 ci-dessus). L'amende ainsi infligée s'entendait comme une sanction devant dissuader l'intéressé de récidiver. Elle a le caractère punitif par lequel se distinguent d'habitude les sanctions pénales (arrêt Öztürk précité, p. 20, § 53 ; arrêt A.P., M.P. et T.P. c. Suisse du 29 août 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1488, § 41).

Le Gouvernement soutient (paragraphe 52 ci-dessus) que la contravention reprochée présente plusieurs caractéristiques qui la distinguent des infractions relevant du domaine du droit pénal *stricto sensu*. Cependant, les éléments qu'invoque le Gouvernement, par exemple le fait que l'auteur de l'infraction n'encourt pas l'emprisonnement ni de mention au casier judiciaire, ne sont pas déterminants quant à la qualification de l'infraction aux fins de l'applicabilité de l'article 6 § 1 (arrêt Öztürk précité, pp. 20–21, § 53).

En bref, le caractère général de la disposition légale transgressée par le requérant, ainsi que l'objectif dissuasif et punitif de la sanction infligée, suffisent à montrer que l'infraction en question revêtait un caractère pénal au regard de l'article 6 de la Convention. Dès lors, il ne s'impose pas de l'examiner de surcroît sous l'angle du troisième des critères énoncés plus haut (paragraphe 56–57 ci-dessus). La faiblesse relative de l'enjeu ne saurait ôter à une infraction son caractère pénal intrinsèque (arrêt Öztürk précité, p. 21, § 54).

59. Cela étant, la Cour considère que l'article 6 § 1 est applicable en l'espèce.

B. Observation de l'article 6 § 1

1. Arguments des comparants

60. La Commission relève que les organes qui ont traité de l'affaire étaient sous le contrôle du gouvernement et que les responsables étaient dépourvus d'une apparence d'indépendance. Les décisions du bureau local et du bureau de district n'ayant pas pu être réexaminées par un organe judiciaire présentant les garanties de l'article 6 § 1, la Commission conclut à la violation de cette disposition.

61. Le Gouvernement ne fait aucun commentaire sur le respect par la procédure en question de l'article 6 § 1.

62. Le requérant souscrit au raisonnement et à la conclusion de la Commission.

2. Appréciation de la Cour

63. La Cour rappelle tout d'abord que le droit à un procès équitable, dont le droit de faire entendre sa cause devant un tribunal indépendant est une composante essentielle, occupe une place éminente dans une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *De Cubber c. Belgique* du 26 octobre 1984, série A n° 86, p. 16, § 30 *in fine*). Pour déterminer si un organe peut passer pour indépendant de l'exécutif, il faut avoir égard au mode de désignation et à la durée du mandat de ses membres, à l'existence de garanties contre des pressions extérieures et au point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (voir, entre autres, l'arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 24, § 55, et l'arrêt *Campbell et Fell c. Royaume-Uni* du 28 juin 1984, série A n° 80, pp. 39–40, § 78).

64. La Cour relève que le bureau local de Dubnica nad Váhom et le bureau de district de Považská Bystrica sont chargés d'exercer l'administration locale de l'Etat sous le contrôle du gouvernement (paragraphe 35 ci-dessus). La désignation des directeurs de ces organes relève de l'exécutif et le personnel de ces bureaux, dont les contrats de travail sont régis par les dispositions du code du travail, a le statut de salarié (paragraphe 36–38 ci-dessus). Dès lors, le mode de désignation des responsables du bureau local et du bureau de district, joint à l'absence de garanties contre les pressions extérieures, ainsi que de toute apparence d'indépendance, montre clairement que ces organes ne sauraient être considérés comme « indépendants » de l'exécutif au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Si confier à des autorités administratives la tâche de poursuivre et de réprimer les contraventions n'est pas incompatible avec la Convention, il faut souligner cependant que l'intéressé doit pouvoir saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 (arrêt *Öztürk* précité, pp. 21–22, § 56). Or, en l'occurrence, le requérant n'a pas pu faire réexaminer les décisions du bureau local et du bureau de district par un tribunal indépendant et impartial puisque la Cour constitutionnelle a rejeté son recours au motif que la contravention en cause ne pouvait pas être examinée par un tribunal (paragraphe 16–17 ci-dessus).

Cela étant, la Cour estime qu'il y a eu méconnaissance du droit du requérant à faire entendre sa cause par un tribunal indépendant et impartial.

65. Il y a eu par conséquent violation de l'article 6 § 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

66. Le requérant fait valoir également qu'il n'a pas bénéficié d'un recours effectif pour faire corriger la violation alléguée de l'article 6 § 1. Il invoque l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

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

67. Le Gouvernement ne formule aucune observation à cet égard.

68. La Cour observe que les exigences de l'article 13 sont moins strictes que celles de l'article 6, et absorbées par elles en l'espèce (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Kamasinski c. Autriche* du 19 décembre 1989, série A n° 168, pp. 45–46, § 110). En conséquence, vu sa conclusion relative à l'article 6, la Cour, comme la Commission, n'estime pas nécessaire d'examiner l'affaire aussi sur le terrain de l'article 13.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION

69. Le requérant réclame une satisfaction équitable au titre de l'article 50 de la Convention, ainsi libellé :

« Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable. »

A. Préjudice moral

70. Le requérant demande 1 000 000 couronnes slovaques (SKK) pour préjudice moral. Il soutient que, par suite de la violation de ses droits, il a perdu son emploi et sa situation sociale, ce qui a nui à sa santé.

71. Le Gouvernement ne fait aucune observation sur cette prétention. Le délégué de la Commission estime que la question doit être laissée à l'appréciation de la Cour.

72. Eu égard aux circonstances de l'espèce, la Cour, statuant en équité, alloue au requérant la somme de 5 000 SKK.

B. Frais et dépens

73. Le requérant prie la Cour de lui octroyer un montant de 52 046 SKK pour les frais exposés dans la procédure interne et dans celle de Strasbourg.

74. Le Gouvernement ne commente pas cette demande. Le délégué de la Commission estime que toute allocation doit être laissée à l'appréciation de la Cour.

75. La Cour relève que le requérant n'a pas été représenté dans la procédure devant les institutions de la Convention. Il a cependant dû engager des dépenses pour fournir son mémoire. Statuant en équité, la Cour accorde à l'intéressé la somme de 1 000 SKK.

C. Autres demandes

76. Le requérant présente également plusieurs demandes concernant, notamment, l'annulation des décisions des autorités internes, des sanctions contre les personnes qui auraient commis des infractions à son encontre et l'ordre à donner au Gouvernement de prendre plusieurs engagements.

77. La Cour fait observer que la Convention ne lui confère pas compétence pour ordonner ces mesures (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Parti socialiste et autres c. Turquie du 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III, p. 1267, §§ 62–63).

D. Intérêts moratoires

78. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en Slovaquie à la date d'adoption du présent arrêt est de 17,6 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* que l'article 6 § 1 de la Convention s'applique en l'espèce et a été violé ;
2. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner aussi l'affaire au regard de l'article 13 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois,
 - i) 5 000 (cinq mille) couronnes slovaques pour préjudice moral ;
 - ii) 1 000 (mille) couronnes slovaques pour frais et dépens ;
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 17,6 % l'an, à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 2 septembre 1998.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier