



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

AFFAIRE KADUBEC c. SLOVAQUIE

(5/1998/908/1120)

ARRÊT

STRASBOURG

2 septembre 1998

En l'affaire Kadubec 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. Jaroslav Kadubec (« le requérant ») le 15 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° 27061/95) dirigée contre la République slovaque et dont le requérant avait saisi la Commission le 14 octobre 1994 en vertu de l'article 25.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 et à la déclaration slovaque 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 des articles 6 et 13 de la Convention.

2. Le requérant n'a pas répondu à l'invitation qui lui a été faite conformément à l'article 35 § 3 d) du règlement B.

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 5/1998/908/1120. 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.

3. Le 31 janvier 1998, M. R. Bernhardt, alors vice-président de la Cour, a 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 Lauko 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 (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement B). Par la suite, M. Bernhardt a remplacé à la présidence de la chambre M. Ryssdal, décédé le 18 février 1998 (article 21 § 6, deuxième alinéa, du règlement B) et M. D. Gotchev, 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 le mémoire du Gouvernement le 14 avril 1998. Le 8 avril 1998, le requérant a été autorisé à présenter lui-même son mémoire à la Cour. Il a cependant omis de le soumettre dans le délai prescrit.

6. 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, *agent*,
 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,
 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.

1. Affaire n° 4/1998/907/1119.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1943 et habite Bratislava, en Slovaquie.

8. Le 25 août 1993, lors d'une opération menée à la suite d'un incident dans un établissement thermal à Piešťany, en Slovaquie, la police dut maîtriser le requérant et lui passer les menottes. Elle informa de cet incident le bureau local (*Obvodný úrad*) de Piešťany (paragraphe 27 ci-dessous).

9. Le 30 novembre 1993, le bureau local constata que le requérant avait commis une contravention (*priestupok*) à l'ordre public, réprimée par l'article 47 § 1 a) et c) de la loi de 1990 sur les contraventions, en ce qu'il avait incommodé d'autres pensionnaires de l'établissement par son comportement bruyant et résisté à des policiers (paragraphe 22 ci-dessous). Il fut condamné à payer une amende de 1 000 couronnes slovaques (SKK) en vertu de l'article 47 § 2 de la loi sur les contraventions, et à verser 150 SKK au titre des dépens.

10. Le requérant recourut contre cette décision devant le bureau de district (*Okresný úrad*) de Trnava. Il soutenait que son affaire n'avait pas fait l'objet d'un examen suffisant et qu'il n'avait pas pu se défendre lui-même, la décision du bureau local ayant été prise en son absence. Il demanda également l'audition d'un témoin.

11. Le 21 janvier 1994, le bureau de district rejeta le recours et confirma la décision du bureau local. C'est son service juridique qui examina le recours et l'écarta par décision signée du chef de service.

12. Le 18 mars 1994, le requérant saisit la Cour constitutionnelle (*Ústavný súd*). Le 30 mars 1994, il produisit devant cette juridiction des éléments prouvant son indigence et demanda la désignation d'un avocat d'office pour l'assister dans la procédure. Le 6 avril 1994, la cour l'informa que la loi la concernant ne prévoyait pas de désigner un avocat d'office et lui demanda de choisir un défenseur dans les vingt et un jours. Le requérant s'adressa alors au bâtonnier de l'ordre des avocats, mais ne put trouver de défenseur dans le délai fixé par la Cour constitutionnelle.

13. Le 25 mai 1994, celle-ci débouta le requérant au motif qu'il n'avait pas chargé un avocat de le représenter dans la procédure, comme l'exige la loi sur la Cour constitutionnelle.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

14. L'article 46 § 2 de la Constitution garantit à quiconque s'estime lésé dans ses droits par la décision d'une autorité de l'administration publique le

droit de saisir un tribunal afin que celui-ci examine la légalité de cette décision, 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.

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

16. 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

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

18. 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. »

19. 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 un autre texte, 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. »

20. 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. »

21. 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. »

22. L'article 47 de la loi régit les contraventions à l'ordre public. Aux termes de son paragraphe 1 a) et c), se rend coupable d'une telle contravention quiconque résiste à un fonctionnaire agissant dans l'exercice de ses fonctions ou commet une atteinte aux bonnes mœurs. Selon l'article 47 § 2, le contrevenant s'expose à une amende de 1 000 SKK maximum.

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

24. 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.

25. Conformément à l'article 58 § 4 b), l'enquête sur les affaires relatives aux contraventions à l'ordre public est menée par les services de police, relevant du ministère de l'Intérieur.

26. 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.

27. 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.

28. 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. »

29. 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 (...) »

30. 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

31. 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.

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

33. 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.

34. Les agents des bureaux locaux et des bureaux 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.

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

D. Le code de procédure civile

36. 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

37. 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.

38. 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.

39. L'article 202 du code pénal punit d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum quiconque commet en public un outrage à la pudeur ou cause un trouble grave, notamment en agressant une autre personne, en profanant un monument culturel ou historique ou une tombe, ou perturbe gravement une réunion ou une cérémonie.

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

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

41. Dans sa requête (n° 27061/95) du 14 octobre 1994 à la Commission, M. Kadubec invoquait l'article 6 de la Convention pour se plaindre de n'avoir pu faire entendre sa cause par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi et d'avoir été privé de son droit à se défendre avec l'assistance d'un défenseur. Il invoquait également l'article 13 de la Convention en soutenant ne disposer d'aucun recours effectif devant une instance nationale.

42. Le 21 octobre 1996, la Commission a déclaré la requête recevable. 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 des articles 6 § 3 et 13. Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

43. Le requérant n'a pas présenté de conclusions à la Cour, puisqu'il n'a pas soumis de mémoire ni pris part à l'audience.

Le Gouvernement demande à la Cour de conclure que l'article 6 § 1 ne s'applique pas en l'espèce.

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.

EN DROIT

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

44. 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 (...) »

45. 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

46. 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.

47. 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 20 ci-dessus). Son auteur n'encourt pas l'emprisonnement et la commettre n'entraîne pas pour lui mention au casier judiciaire (paragraphe 20 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 sixième du salaire mensuel moyen.

48. 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 19 et 22 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 28 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 29 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 21 ci-dessus).

49. La Commission observe en outre que l'infraction pénale décrite à l'article 202 du code pénal est analogue à la contravention prévue à l'article 47 § 1 c) de la loi (paragraphe 22 et 39 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 36 ci-dessus). Enfin, la Commission relève que la Constitution prévoit la possibilité d'accorder des amnisties en matière de contraventions (paragraphe 15 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.

2. Appréciation de la Cour

50. 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 des arrêts et décisions* 1997-V, p. 1830, § 32).

51. La Cour relève, et les comparants ne l'ont pas contesté, qu'il ressort clairement des articles 2 § 1 et 47 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 19 et 22 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 50 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).

52. 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 47 § 1 a) et c) de la loi sur les contraventions, d'avoir incommodé les pensionnaires d'un établissement thermal et résisté à des policiers et qu'il a été condamné de ce chef à une amende (paragraphe 9 ci-dessus). Cette disposition régit les contraventions à l'ordre public (paragraphe 22 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 18–19 ci-dessus ; voir l'arrêt Öztürk précité, p. 20, § 53).

De surcroît, M. Kadubec a été condamné par le bureau local à une amende et au paiement des dépens (paragraphe 9 ci-dessus). L'amende infligée visait à servir de sanction pour le dissuader 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 47 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 sur le 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 50–51 ci-dessus). La faiblesse relative de l'enjeu ne saurait ôter à une infraction son caractère pénal intrinsèque (arrêt Öztürk précité, p. 21, § 54).

53. 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

54. 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.

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

2. Appréciation de la Cour

56. 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).

57. La Cour relève que le bureau local de Piešťany et le bureau de district de Trnava sont chargés d'exercer l'administration locale de l'Etat sous le contrôle du gouvernement (paragraphe 31 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 32–34 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 (paragraphe 13 et 30 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.

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

II. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DES ARTICLES 6 § 3 c) ET 13 DE LA CONVENTION

59. Le requérant prétend également avoir été privé du droit de se défendre avec l'assistance d'un défenseur dans la procédure devant la Cour constitutionnelle, ce qui est contraire à l'article 6 § 3 c) de la Convention, ainsi libellé :

« Tout accusé a droit notamment à :

(...)

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;

(...) »

60. Le Gouvernement ne fait aucune remarque sur ce grief.

61. La Cour, à l'instar de la Commission, rappelle que les garanties prescrites par le paragraphe 3 c) de l'article 6 développent la notion de

procès équitable énoncée au paragraphe 1 de cette disposition. Compte tenu de son examen des questions litigieuses au regard de l'article 6 § 1 et de sa conclusion de violation de cette dernière disposition, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner ce grief.

62. Le requérant fait valoir également qu'il n'a pas bénéficié d'un recours effectif pour corriger les violations alléguées de l'article 6. 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. »

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

64. 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 sur le terrain de l'article 13.

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

65. 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

66. Le requérant demande 5 000 couronnes slovaques (SKK) pour préjudice moral.

67. 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.

68. Eu égard aux circonstances de l'espèce, la Cour, statuant en équité, alloue au requérant la somme réclamée.

B. Frais et dépens

69. Le requérant prie la Cour de lui octroyer un montant de 395 SKK pour les frais de correspondance exposés dans la procédure interne et dans celle de Strasbourg.

70. 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.

71. Statuant en équité, la Cour accorde au requérant la somme demandée.

C. Intérêts moratoires

72. 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 des articles 6 § 3 c) et 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) 395 (trois cent quatre-vingt-quinze) 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.

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