

SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 12425/86
présentée par P.S.
contre la Suisse

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en
chambre du conseil le 2 avril 1990 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
S. TRECHSEL
F. ERMACORA
E. BUSUTTI
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
J. CAMPINOS
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
M. L. LOUCAIDES

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de Sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 27 février 1986 par P. S. contre
la Suisse et enregistrée le 1er octobre 1986 sous le No de dossier
12425/86 ;

Vu le rapport prévu à l'article 40 du Règlement intérieur de
la Commission ;

Vu la décision de la Commission, en date du 8 septembre 1988,
de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et
d'inviter ce dernier à présenter par écrit ses observations sur la
recevabilité et le bien-fondé de la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur
le 29 juin 1989 et les observations en réponse présentées par
le requérant le 20 octobre 1989,

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant suisse, est administrateur de société
et est né en 1934 à Martigny où il est domicilié. Il est représenté
devant la Commission par Maîtres Couchepin et Ducrot, avocats à Martigny.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés et ne sont
pas contestés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant est administrateur de la société anonyme A. S.
qui commercialise du vin.

Le 18 avril 1983, le département de la santé publique du canton du Valais, qui estimait que l'appellation "Sur les Scex" figurant sur les étiquettes de certaines bouteilles présentait des similitudes avec des noms géographiques, a condamné le requérant à 120 francs d'amende et aux frais pour violation de l'article 336 al. 2 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et objets usuels (O.D.A.).

Le 19 mai 1983, le requérant a déposé, devant le Conseil d'Etat du canton du Valais, un recours contre la décision du département de la santé publique, faisant valoir que la décision avait été prise par une autorité incompétente, que l'on avait fait une application insoutenable de l'article 336 al. 2 de l'O.D.A. et qu'il était victime d'une inégalité de traitement.

Le recours a été rejeté le 12 septembre 1984. Le requérant a formé un recours de droit public et un pourvoi en nullité devant le Tribunal fédéral. Dans son recours de droit public, le requérant se fondait sur l'article 6 par. 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme pour soutenir que le Conseil d'Etat du Valais n'est pas un tribunal, et que même si l'on devait considérer qu'il en est un, il ne serait ni indépendant, ni impartial, ni établi par la loi, ni compétent.

Le requérant ne reconnaissait aucun effet à la déclaration interprétative que le Conseil fédéral a faite le 28 novembre 1974 lors de la ratification de la Convention et qui se lit :

"Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, en ce qui concerne soit les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, soit le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre la personne en cause, vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de tels droits ou obligations ou à l'examen du bien-fondé d'une telle accusation."

Le requérant reprochait par ailleurs au chef du département valaisan de la santé publique d'être à la fois le supérieur hiérarchique du laboratoire cantonal et de siéger au Conseil d'Etat, et mettait ainsi en cause l'indépendance et l'impartialité de l'autorité prononçant la peine. Le requérant développait également des arguments de droit interne qui ne sont pas repris devant la Commission.

Le Tribunal fédéral rejeta le recours le 19 mars 1985, l'arrêt étant expédié au requérant le 30 août suivant.

En ce qui concerne l'article 6 par. 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Tribunal releva que le Conseil fédéral avait formulé une déclaration interprétative aux termes de laquelle la notion de procès équitable vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final, notamment des décisions de l'autorité publique qui touchent à l'examen du bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Il ajouta qu'il avait reconnu la valeur de la précision assimilable à une réserve formelle apportée par la Suisse à la notion de procès équitable, et que la jurisprudence admettait comme suffisant, au regard de l'interprétation suisse de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le contrôle judiciaire final exercé par le Tribunal fédéral en tant que première et seule instance judiciaire.

Se référant à l'affaire Öztürk (arrêt du 21 février 1984, série A vol. 73, p. 21, par. 56), le Tribunal nota que la Cour européenne des Droits de l'Homme avait elle-même considéré que confier la répression des infractions légères à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il ajouta que dans l'affaire Temeltasch c/Suisse, le Comité des Ministres avait décidé le 24

mars 1983 de se conformer à la proposition de la Commission, laquelle reconnaissait notamment que les déclarations interprétatives doivent être en principe assimilées à des réserves.

Le Tribunal fédéral conclut sur ce point en relevant que le Conseil d'Etat exerçant le pouvoir exécutif et dirigeant l'administration ne peut être considéré comme indépendant de celle-ci et ne constitue donc pas un tribunal indépendant au sens de la Convention. Toutefois, ses décisions en matière pénale fédérale pouvant être déférées au Tribunal fédéral par les voies du pourvoi en nullité et du recours de droit public, le contrôle juridictionnel requis par la Convention européenne des Droits de l'Homme est ainsi assuré.

Sur le point concernant le fait que le chef du département valaisan de la santé publique était en même temps membre du Conseil d'Etat du canton du Valais, le Tribunal fédéral releva que le système du recours hiérarchique en matière administrative n'est pas interdit en droit suisse. Au regard de la Convention, le Tribunal fédéral se référa à la déclaration interprétative de la Suisse pour conclure que ce système appliqué aux instances inférieures chargées de l'examen du bien-fondé d'une accusation en matière pénale n'est pas prohibé par le droit conventionnel.

Le pourvoi en nullité que le requérant avait formé simultanément au recours de droit public fut quant à lui rejeté par le Tribunal fédéral le 25 avril 1985.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint d'une violation à son détriment de l'article 6 par. 1 de la Convention. Il précise que la déclaration interprétative du Conseil fédéral du 28 novembre 1974 ne répond pas aux exigences de l'article 64 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qu'elle n'a donc aucun effet juridique, et que l'article 6 par. 1 était applicable à toutes les instances appelées à connaître de l'affaire.

Il cite sur ce point la décision sur la recevabilité adoptée par la Commission le 8 juillet 1985 dans l'affaire Belilos :

"avant même de statuer sur la violation alléguée de l'article 6 par. 1 de la Convention dans le cas d'espèce, la Commission doit se prononcer sur la nature, au regard de l'article 64 de la Convention, de la déclaration interprétative précitée du Gouvernement suisse, puis sur sa conformité à ladite disposition de la Convention, en particulier à son paragraphe 2. Enfin, au cas où la Commission considérerait que cette dernière disposition n'avait pas été respectée par le Gouvernement défendeur, il incomberait à la Commission de se prononcer sur les effets juridiques qui en découlent."

Le requérant soutient que le même examen doit être effectué dans la présente affaire. Il conclut que cet examen doit aboutir à dénier tout effet juridique à la déclaration interprétative.

Il souligne en effet que la doctrine et la jurisprudence en droit international public considèrent en général qu'une déclaration interprétative n'exclut pas une interprétation différente émanant des instances internationales.

Il ajoute que pour être assimilée à une réserve, une déclaration interprétative doit répondre aux exigences de la Convention. Or, l'article 64 de la Convention européenne des Droits de l'Homme dispose que "les réserves générales ne sont pas autorisées" et que "toute réserve émise conformément au présent article comporte un bref exposé de la loi en cause". Le requérant souligne que la déclaration interprétative du Conseil fédéral suisse ne répond pas à ces deux exigences.

2. A titre subsidiaire, le requérant soutient que, même si la déclaration interprétative est assimilée à une réserve formellement valable, le "contrôle judiciaire final" ne lui a pas été garanti.

Le requérant expose que, selon la jurisprudence de la Commission, si l'intervention préalable d'organes juridictionnels ne présentant pas les garanties prévues à l'article 6 par. 1 de la Convention est admissible, il faut que soit assuré un contrôle ultérieur par un organe de pleine juridiction, et comportant toutes les garanties requises. Il se réfère sur ce point aux arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* du 23 juin 1981, série A n° 43 pp. 22 et s., et *Albert et Le Compte* du 10 février 1983, série A n° 58 p. 16.

Il ajoute qu'en l'espèce le département de la santé publique et le Conseil d'Etat du canton du Valais sont des autorités administratives et n'ont pas la qualité de tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

L'article 76 c) de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administrative n'ouvrant pas la voie de recours au tribunal administratif en matière pénale, seul le recours au Tribunal fédéral était possible en l'espèce concernant les questions de fait, mais uniquement sous l'angle restreint de l'arbitraire. Le requérant estime donc que l'article 6 par. 1 qui lui donnait le droit à être jugé, au moins en dernière instance cantonale ou fédérale, par un tribunal auquel les points de fait pouvaient être librement soumis, a été violé.

PROCEDURE

La requête a été introduite le 27 février 1986 et enregistrée le 1er octobre 1986 sous le numéro de dossier 12425/86.

Le 8 septembre 1988, après que la Cour européenne des Droits de l'Homme eut rendu l'arrêt *Belilos*, la Commission a décidé d'inviter le Gouvernement mis en cause à présenter des observations écrites sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs présentés par le requérant.

Par courrier du 10 octobre 1988, le Gouvernement a informé le Secrétaire de la Commission qu'il était en pourparlers avec l'avocat du requérant en vue de la recherche d'un arrangement hors procédure.

Le Gouvernement demandait à ce que le délai qui lui avait été accordé jusqu'au 18 novembre 1988 pour la présentation de ses observations soit reporté jusqu'à la clôture des pourparlers.

Le Président de la Commission a accordé cette prorogation de délai, tout en invitant le Gouvernement à lui faire connaître, avant le 31 janvier 1989, l'état d'avancement des pourparlers.

Le 31 janvier 1989, le Gouvernement a indiqué que les pourparlers avec l'avocat du requérant se poursuivaient.

Par courrier du 10 mai 1989, le Gouvernement a informé le Secrétaire de la Commission de ce que les négociations menées par l'Office fédéral de la Justice et les autorités valaisannes avec le requérant avaient finalement échoué.

Le 24 mai 1989, un nouveau délai, échéant le 5 juillet 1989, a été accordé au Gouvernement pour présenter ses observations.

Les observations du Gouvernement ont été présentées le 29 juin 1989.

Le requérant a présenté ses observations en réponse, après prorogation, le 20 octobre 1989.

EN DROIT

Le requérant se plaint en premier lieu d'une violation à son encontre de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il expose que la déclaration interprétative faite par le Conseil fédéral suisse le 28 novembre 1974 ne répond pas aux exigences de l'article 64 (art. 64) de la Convention, qu'elle n'a donc aucun effet juridique et que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) était applicable à toutes les instances appelées à connaître de son affaire.

A titre subsidiaire, le requérant soutient que, même si la déclaration interprétative du Conseil fédéral devait être assimilée à une réserve formellement valable, le "contrôle judiciaire final" ne lui a pas été garanti.

Le Gouvernement se réfère à l'arrêt Belilos dans lequel la Cour a estimé que la déclaration interprétative ne répond pas à deux des impératifs de l'article 64 (art. 64) de la Convention, de sorte qu'elle est non valide et dès lors inopposable aux justiciables suisses (Cour Eur. D.H., arrêt du 29 avril 1988, série A n° 132, p. 28, par. 60).

Il rappelle que, suite à cet arrêt, et conformément à l'article 53 (art. 53) de la Convention, des mesures ont été prises en Suisse.

Le Gouvernement note que la présente requête a été introduite antérieurement au prononcé de l'arrêt Belilos, mais pose un problème analogue.

Il expose qu'il n'entend donc pas s'opposer à la recevabilité de la requête et à l'examen de son bien-fondé à la lumière des principes posés par la Convention.

Il tient toutefois à rappeler qu'il n'est pas arrivé à conclure un règlement hors procédure dans cette affaire, en raison, selon lui, de la confusion opérée par le requérant entre le problème de fond et le problème de procédure qui est le seul que les organes mis en place par la Convention puissent examiner.

Le requérant quant à lui fait observer qu'il ne confond pas les questions de fond et de forme et qu'il n'a pu entrer en matière sur la proposition transactionnelle au motif qu'il l'a jugée insuffisante compte tenu des frais qu'il avait engagés en relation avec la défense de ses droits garantis par la Convention.

Il ajoute qu'il est vrai que sa requête a été introduite avant que l'arrêt Belilos ne soit rendu, mais que la présente affaire doit également faire l'objet d'un arrêt de la Cour.

La Commission a procédé à un premier examen de la requête au vu des observations présentées par le Gouvernement défendeur et le requérant, et au vu également de l'arrêt rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Belilos.

Elle estime que la présente requête pose des questions complexes en fait et en droit, qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond.

Dès lors, la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate par ailleurs que la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

Le Secrétaire
de la Commission

Le Président
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

(C.A. NØRGAARD)