



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

COUR (PLÉNIÈRE)

**AFFAIRE BELILOS c. SUISSE**

*(Requête n° 10328/83)*

ARRÊT

STRASBOURG

29 avril 1988

**En l'affaire Belilos\*,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 50 de son règlement et composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,  
J. CREMONA,  
Thór VILHJÁLMSSON,  
Mme D. BINDSCHEDLER-ROBERT,  
MM. F. GÖLCÜKLÜ,  
F. MATSCHER,  
J. PINHEIRO FARINHA,  
L.-E. PETTITI,  
B. WALSH,  
Sir Vincent EVANS,  
MM. R. MACDONALD,  
C. RUSSO,  
R. BERNHARDT,  
A. SPIELMANN,  
J. DE MEYER,  
N. VALTICOS,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 et 29 octobre 1987,  
puis les 22 et 23 mars 1988,

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

**PROCEDURE**

1. L'affaire a été portée devant la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") et par le gouvernement de la Confédération suisse ("le Gouvernement"), les 18 juillet et 22 septembre 1986 respectivement, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention"). A son origine se trouve une requête (n° 10328/83) dirigée contre la Suisse et dont une ressortissante de cet État, Mme Marlène Belilos, avait saisi la Commission le 24 mars 1983 en vertu de l'article 25 (art. 25).

---

\* Note du greffier: L'affaire porte le numéro 20/1986/118/167. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) de la Convention ainsi qu'à la déclaration suisse de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement aux articles 45, 47 et 48 (art. 45, art. 47, art. 48). Elles visent à obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux obligations qui découlent de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 § 3 d) du règlement, la requérante a exprimé le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit Mme D. Bindschedler-Robert, juge élu de nationalité suisse (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 3 b) du règlement). Le 26 septembre 1986, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir MM. L.-E. Pettiti, B. Walsh, R. Bernhardt, A. Spielmann et N. Valticos, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 § 4 du règlement) (art. 43).

4. Ayant assumé la présidence de la Chambre (article 21 § 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du Gouvernement, le délégué de la Commission et le conseil de la requérante au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 § 1). Conformément à ses ordonnances, le greffe a reçu:

- le 22 décembre 1986, le mémoire de la requérante;
- le 24 février 1987, celui du Gouvernement;
- le 4 mai, un mémoire complémentaire de la requérante;
- le 12 juin, un mémoire complémentaire du Gouvernement.

Par une lettre arrivée le 23 avril 1987, le secrétaire de la Commission a informé le greffier que le délégué s'exprimerait lors des audiences.

5. Le 21 mai, la Chambre a résolu de se dessaisir avec effet immédiat au profit de la Cour plénière (article 50 du règlement).

6. Le 27 mai, le président de la Cour a fixé au 26 octobre 1987 la date d'ouverture de la procédure orale après avoir consulté agent du Gouvernement, délégué de la Commission et représentant de la requérante par l'intermédiaire du greffier (article 38 du règlement).

7. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. K. J. VOYAME, directeur

de l'Office fédéral de la justice,

*agent,*

M. M. KRAFFT, ambassadeur,

chef de la direction du droit international, département des  
Affaires étrangères,

M. L. WILDHABER, professeur  
à l'Université de Bâle,  
M. P. ROSSY, service vaudois de justice et de législation,  
M. O. JACOT-GUILLARMOD, chef du service  
des affaires internationales de l'Office fédéral de la justice,  
*conseils;*  
- pour la Commission  
M. J.A. FROWEIN, *délégué;*  
- pour la requérante  
Me J. LOB, avocat, *conseil.*

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à sa question et à celles de trois de ses membres, MM. Voyame, Krafft et Wildhaber pour le Gouvernement, M. Frowein pour la Commission, Me Lob pour Mme Belilos qui a elle aussi pris la parole.

8. Le 9 décembre, la requérante a fourni des indications sur certains de ses frais et dépens, ainsi que le greffier l'y avait invitée le 4 novembre au nom de la Cour. Gouvernement et délégué de la Commission ont présenté à ce sujet des observations qui sont parvenues au greffe les 18 janvier et 25 février 1988 respectivement.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Citoyenne suisse domiciliée à Lausanne, Mme Marlène Belilos y était étudiante à l'époque des faits de la cause.

#### *1. La commission de police de la municipalité de Lausanne*

10. Par un rapport du 16 avril 1981, la police municipale de Lausanne la dénonça pour avoir contrevenu au règlement général de police de la commune en participant le 4, dans les rues de la ville, à une manifestation pour laquelle aucune demande d'autorisation n'avait été présentée. Organisé par le mouvement "Lausanne bouge", qui les jours précédents avait distribué des tracts appelant à s'y joindre, le défilé avait rassemblé de soixante à soixante-dix personnes; elles revendiquaient la "mise à disposition", par la municipalité, d'un centre autonome pour les jeunes.

Le 29 mai, la commission de police de la municipalité, siégeant en l'absence de l'intéressée, lui infligea une amende de 200 francs suisses (FS).

11. La requérante ayant fait opposition en vertu des articles 36 et suivants de la loi vaudoise du 17 novembre 1969 sur les sentences municipales, la commission de police tint une première audience le 14

juillet. Après avoir donné lecture du rapport de police, elle entendit la prévenue puis les agents dénonciateurs. Eu égard aux explications de Mme Belilos, elle renvoya la suite de l'instruction à une date ultérieure pour permettre l'audition d'un témoin. Le 26 août, elle ouït à nouveau l'intéressée ainsi que, en qualité de témoin, son ancien mari. Ce dernier déclara qu'au moment des faits il se trouvait avec son ex-épouse dans un café de Lausanne, où il lui avait remis le montant de la pension de leur enfant.

12. La commission de police statua le 4 septembre, "hors la présence des intéressés". Dans la section "En fait" de sa sentence, elle décrivait la convocation, le déroulement et les conséquences de la manifestation litigieuse, après quoi elle énumérait les allégations de Mme Belilos, qui contestait notamment la légitimité de l'organe de jugement et niait avoir participé à la manifestation; en troisième lieu, elle mentionnait le témoignage de l'ex-mari de la prévenue; enfin, elle notait que les policiers avaient confirmé leur rapport et démenti catégoriquement l'allégation de non-participation.

Dans la section "En droit", la commission relevait que sa compétence ne pouvait prêter à discussion et concluait qu'elle avait "acquis, lors des instructions, la conviction que la dénoncée a[vait] bel et bien participé à la manifestation du 4 avril 1981". Tenant compte du double fait que Mme Belilos n'avait pas joué un rôle actif mais se trouvait en état de récidive, elle ramena l'amende à 120 FS; en outre, elle fixa le montant des frais à 22 FS.

La décision fut communiquée à la requérante, sous pli recommandé, le 15 septembre.

## *2. La cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois*

13. Mme Belilos introduisit un recours en nullité devant la cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois. Elle alléguait pour l'essentiel qu'eu égard aux exigences de l'article 6 (art. 6) de la Convention, la commission de police n'avait pas compétence pour statuer sur l'infraction en cause; à toutes fins utiles, elle demandait à la cour d'entendre son ex-mari et de rétablir les faits dans leur exactitude. La cour de cassation pénale rejeta le pourvoi le 25 novembre 1981 pour les raisons suivantes:

"(...)

attendu que la recourante fait valoir que la sentence ne serait pas conforme à l'art. 6 (art. 6) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui consacre le droit d'être entendu par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi et que les réserves dont a été assortie l'adhésion de la Suisse ne permettraient pas à une autorité administrative, a fortiori lorsqu'il s'agit d'une émanation de l'autorité exécutive qui est à la fois juge et partie, de statuer sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale, le contrôle judiciaire de la Cour de cassation étant au demeurant insuffisant;

attendu que dans un arrêt Marlène Belilos et cons., du 9 juin 1980, la cour de céans a précisé qu'en vertu des réserves formulées par la Suisse, les procédures se déroulant devant une autorité administrative concernant le bien-fondé d'une accusation en matière pénale étaient soustraites à l'obligation de l'audience et du jugement publics (cf. aussi Cass.: Leonelli, 31 juillet/16 octobre 1981; Christinat, 23 mai/6 août 1981),

que, concernant l'art. 6 par. 1 (art. 6-1) CEDH, la Suisse a fait la déclaration suivante (RS [Recueil systématique du droit fédéral] 0.101 p. 25): 'Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'art. 6, paragraphe 1 (art. 6-1), de la Convention, en ce qui concerne soit ... 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 ... ou à l'examen du bien-fondé d'une telle accusation',

que dans son message du 4 mars 1974 concernant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil fédéral a précisé que, lorsque la décision prise par une autorité administrative peut être déférée à un juge, non pas pour un jugement au fond, mais seulement pour l'examen de sa régularité et de sa conformité avec la loi (poursuite en nullité), la question se pose de savoir si cette procédure de cassation répond aux exigences de l'art. 6 (art. 6) de la Convention,

qu'il a répondu par l'affirmative, l'art. 6 par. 1 (art. 6-1) ne visant qu'à assurer un contrôle judiciaire final, et l'élément judiciaire du procès équitable paraissant suffisamment garanti en droit suisse, le Tribunal fédéral ayant tiré du droit d'être entendu des règles sur l'administration de la justice qui correspondent à celles qui sont énumérées à l'art. 6 (art. 6) de la Convention (FF [Feuille fédérale] 1974 I p. 1032, Message),

que le fait que la procédure de recours soit écrite, sans débats oraux ni administration de preuves, n'est pas contraire à l'art. 6 (art. 6) CEDH (Cour de cassation du Tribunal fédéral: Risse, 14.9.1981),

que la Cour de cassation exerce donc le contrôle judiciaire final exigé par la Convention européenne des droits de l'homme, avec les réserves faites par la Suisse, même si elle ne peut entendre des témoins,

(...)."

### *3. Le Tribunal fédéral*

14. Contre cet arrêt, l'intéressée saisit le Tribunal fédéral d'un recours de droit public. A ses yeux, la déclaration interprétative formulée par la Suisse au sujet de la Convention (paragraphe 29 ci-dessous) ne signifiait pas qu'une autorité administrative telle la commission de police eût qualité pour se prononcer sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Pareille compétence ne se concevait que si le justiciable bénéficiait d'un contrôle judiciaire final. Or il n'en allait pas ainsi en l'occurrence: la cour de cassation du Tribunal cantonal vaudois et le Tribunal fédéral possédaient des pouvoirs restreints, qui ne les habilitaient pas en principe à revoir les questions de fait - définitivement tranchées par la commission de la police -

par exemple en interrogeant des témoins. En outre, l'article 12 de la loi vaudoise sur les sentences municipales permettait à la municipalité de déléguer ses attributions à un fonctionnaire supérieur de police, lequel dépendait de l'exécutif; dès lors, la commission de police était en même temps juge et partie.

15. Le 2 novembre 1982, le Tribunal fédéral (1ère cour de droit public) rendit un arrêt de rejet fondé sur les motifs suivants:

"(...)

2.- La garantie du procès équitable, telle qu'elle est offerte par l'art. 6 par. 1 CEDH (art. 6-1) [Convention européenne des Droits de l'Homme], postule en particulier que 'toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement ... par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi ...'

a) Le grief formulé par la recourante pose uniquement la question de savoir si l'art. 6 (art. 6) CEDH s'oppose à ce que l'état de fait soit établi par un organe tel que la Commission de police, qui n'est pas un tribunal indépendant. Contrairement à ce qu'admet ladite Commission dans sa détermination du 18 janvier 1982, la recourante ne prétend pas, même implicitement, que la Commission de police aurait été, en l'espèce, un organe - administratif - manquant d'impartialité. A tout le moins un tel grief n'est-il pas formulé de manière suffisante au regard de l'article 90 al. 1 lettre b OJ [loi fédérale d'organisation judiciaire].

b) La portée de l'art. 6 par. 1 (art. 6-1) CEDH doit être examinée au regard de la déclaration interprétative formulée par la Suisse en ces termes: 'Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'art. 6, par. 1 (art. 6-1), de la Convention ... vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique' (art. 1 al. 1 lettre a de l'arrêté fédéral du 3 octobre 1974 approuvant la CEDH, RO [Recueil officiel des lois fédérales] 1974, 2149). Dans son Message à l'Assemblée fédérale du 4 mars 1974, le Conseil fédéral relève que cette déclaration interprétative a été faite précisément en vue du 'cas où la décision prise par une autorité administrative peut être déférée à un juge, non pas pour un jugement au fond, mais seulement pour l'examen de sa régularité ou de sa conformité à la loi (poursuite en nullité)', et en se fondant sur l'interprétation de l'art. 6 par. 1 (art. 6-1), qui était donnée par le président de la Commission européenne des droits de l'homme (FF 1974 I p. 1032). Il n'y a pas lieu pour le Tribunal fédéral de s'écarter de cette déclaration interprétative (ATF [Arrêts du Tribunal fédéral suisse] 107 Ia 167), même si sa validité et sa portée ont été contestées en doctrine (D. Brandle, Vorbehalte und auslegende Erklärungen zur europäischen Menschenrechtskonvention, thèse Zurich 1978, p. 113/114). Au reste, la Cour européenne des droits de l'homme admet également que l'art. 6 par. 1 (art. 6-1) est respecté dans la mesure où une décision rendue par une autorité administrative peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire final, la garantie du procès équitable devant s'apprécier au regard de l'ensemble du procès (ATF 98 Ia 238; cf. J. Raymond, La Suisse devant les organes de la CEDH, in RDS [Revue de droit suisse] 98/1979 II p. 67 et la jurisprudence citée; D. Poncet, La protection de l'accusé par la Convention européenne des droits de l'homme, p. 29, n° 78).

3.- Le législateur vaudois a fait usage de la faculté reconnue aux cantons par l'art. 345 ch. 1 al. 2 CP [code pénal suisse], en attribuant le jugement de certaines contraventions à l'autorité municipale (art. 45 de la loi du 28 février 1956 sur les

communes; art. 1 ss. LSM [loi sur les sentences municipales]). Selon l'art. 41 LSM, le contrôle judiciaire de ces sentences municipales est opéré par la Cour de cassation du Tribunal cantonal, qui peut examiner tant la régularité de la procédure, dans le cadre d'un recours en nullité (art. 43 LSM), que l'exactitude de l'application de la loi, lorsqu'elle est saisie d'un recours en réforme (art. 44 LSM). Il est vrai qu'elle ne revoit donc pas librement les faits. Mais cela n'est pas nécessaire du point de vue de l'art. 6 par. 1 (art. 6-1) CEDH, dès lors qu'est ouvert le recours à une autorité judiciaire qui contrôle non seulement la régularité de la procédure - y compris 's'il existe des doutes sérieux sur l'existence des faits admis' (art. 43 lettre e) - mais qui peut être saisie en outre des griefs de 'fausse application de la loi' et d'abus du pouvoir d'appréciation dans l'application de celle-ci' (art. 44). La juridiction cantonale jouit donc ici d'un pouvoir d'examen beaucoup plus étendu que ne l'est celui du Tribunal fédéral dans le cadre du recours de droit public limité à l'arbitraire (cf. Schubarth, Die Artikel 5 und 6 (art. 5, art. 6) der Konvention, insbesondere im Hinblick auf das schweizerische Strafprozessrecht, RDS 94/1975 I, p. 498, n° 119 à 122), puisque le recours ouvert n'est pas 'une simple procédure de cassation' (J. Raymond, loc. cit., p. 68/69, n° 81). D'ailleurs, lorsque la Cour de cassation cantonale annule une sentence en raison de doutes sérieux sur l'existence des faits admis (art. 43 lettre e LSM), elle peut inviter l'autorité municipale, à laquelle elle renvoie la cause (art. 52 LSM), à procéder à des mesures d'instruction complémentaires. Cela seul suffit à démontrer que le contrôle judiciaire final des sentences municipales, tel qu'il est opéré dans le canton de Vaud, est conforme à l'art. 6 par. 1 (art. 6-1) CEDH, interprété dans le sens de la déclaration formulée par la Suisse. L'avis de P. Bischofberger, qui semble vouloir exiger que le contrôle judiciaire final porte tant sur les faits que sur le droit (Die Verfahrensgarantien der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 5 und 6) (art. 5, art. 6) in ihrer Einwirkung auf das schweizerische Strafprozessrecht, thèse Zurich 1972, p. 50/51), n'est pas justifié au vu du sens de la déclaration interprétative du Conseil fédéral, encore qu'il serait souhaitable que l'on donne à un juge pénal la compétence de connaître des contraventions du genre de celles dont il s'agit ici.

Au demeurant, la recourante ne prétend pas que le contrôle judiciaire effectué en l'espèce par la Cour de cassation du Tribunal cantonal serait critiquable dans le cadre de l'examen de la régularité et de la conformité à la loi de la sentence de la Commission de police du 4 septembre 1981." (Arrêts du Tribunal fédéral suisse, vol. 108, 1ère partie a), pp. 313-316)

## II. LA COMMISSION DE POLICE EN DROIT VAUDOIS

16. Dans le canton de Vaud, les municipalités peuvent déléguer à un ou trois conseillers municipaux ou, si la population dépasse dix mille âmes, à un fonctionnaire spécialisé ou un fonctionnaire supérieur de police le soin de réprimer les contraventions (article 12 de la loi du 17 novembre 1969 sur les sentences municipales - "loi de 1969").

17. A Lausanne, il s'agit d'un fonctionnaire municipal qui compose à lui seul la commission de police. Assermenté, il "doit exercer sa fonction personnellement, avec diligence, conscience et fidélité" (article 10 du règlement du personnel de l'administration communale). Il peut se récuser spontanément ou être récusé (article 12 de la loi de 1969).

### *1. Pouvoirs*

18. La commission de police ne peut prononcer que des peines d'amende (article 5 de la loi de 1969), et leur montant ne peut excéder 200 FS ou, en cas de récidive, 500 FS. Elle a compétence pour mettre les frais à la charge du "dénoncé" (articles 5 et 34), mais non pour allouer une indemnité civile ou des dépens (article 5).

19. En 1986, la commission de police de Lausanne a statué sur 22.761 cas. Les contraventions de circulation en représentaient 91 % et consistaient pour l'essentiel dans la méconnaissance des règles de stationnement.

### *2. Procédure*

20. Si elle estime les faits établis et si les renseignements sur la situation personnelle du "dénoncé" lui semblent suffisants, la commission de police peut statuer sans le citer à une audience (article 24 de la loi de 1969).

Lorsqu'il y a audience, le "dénoncé" a le droit de consulter le dossier avant celle-ci (article 23). Il comparaît personnellement, mais peut se faire représenter s'il bénéficie d'une dispense expresse (article 29).

21. Les mesures d'instruction se trouvent précisées à l'article 30, ainsi libellé:

"L'autorité municipale entend le dénoncé, et le cas échéant le dénonciateur.

Il est donné connaissance du rapport de police, dans la mesure où il le concerne, au dénoncé ou à la personne qui le représente ou l'accompagne.

En cas de contestation sur les faits, l'autorité municipale procède aux vérifications nécessaires, notamment par l'audition de témoins qu'elle fait citer ou qu'elle appelle en séance, ou encore que le dénoncé lui amène; elle peut procéder à une inspection locale.

Elle fait appel, en cas de nécessité, à un interprète.

Au surplus, l'autorité municipale décide selon sa conviction si les faits mentionnés dans le rapport sont constants ou non."

22. La commission de police rend sa sentence séance tenante et verbalement; en cas de condamnation, elle avise l'intéressé de son droit de recours (article 31), après quoi elle lui communique sa décision par écrit.

23. Le condamné peut former opposition si, comme en l'espèce, il n'a pas été cité à l'audience ou a été jugé par défaut (article 36). En pareil cas, la sentence devient caduque (article 39) et la commission de police reprend la procédure en convoquant l'"opposant" à une audience (article 40, premier alinéa).

### 3. Voies de recours

24. Le droit pénal vaudois ne connaît pas l'appel contre les sentences de la commission de police, mais il ménage, outre l'opposition, deux types de recours à la cour de cassation du Tribunal cantonal.

Le premier - exercé par Mme Belilos (paragraphe 13 ci-dessus) - est prévu par l'article 43 de la loi de 1969:

"Le recours en nullité est ouvert en raison des irrégularités de procédure suivantes:

- a) si l'autorité municipale a statué sur un fait dont la connaissance ne lui est pas attribuée par la loi, en raison du for ou de la matière;
- b) si le dénoncé n'a pas été régulièrement assigné;
- c) s'il y a eu violation d'une autre règle essentielle de procédure et que cette violation ait été de nature à influencer sur la décision attaquée;
- d) si la sentence attaquée présente des lacunes ou des contradictions telles que la cour de cassation est dans l'impossibilité de statuer sur le moyen de recours;
- e) s'il existe des doutes sérieux sur l'existence des faits admis."

Dans les cas couverts par l'alinéa a) et s'il s'agit d'une infraction à poursuivre d'office, la cour de cassation saisit le ministère public (article 51, premier alinéa); elle prononce la nullité sans renvoi "si l'infraction ne se poursuit pas d'office, ou si la prescription est manifestement acquise" (article 51, second alinéa). Dans les autres hypothèses, elle "renvoie la cause à l'autorité municipale pour nouvelle sentence" (article 52).

L'article 44 offre un second type de recours, non utilisé en l'espèce: le recours en réforme "pour fausse application de la loi ou pour abus du pouvoir d'appréciation dans l'application de celle-ci". Si elle accueille le recours, "la cour de cassation réforme la sentence en prenant pour base de son arrêt les faits retenus comme constants en première instance sous réserve des inadvertances manifestes qu'elle rectifie d'office" (article 53).

25. Lorsqu'il y a recours, la commission de police le transmet sans délai au Tribunal cantonal, avec le dossier de la cause. Ce dernier comprend (article 46): le ou les rapports de police; un double de la citation, avec son récépissé s'il y a lieu; une copie de la sentence; l'enveloppe qui contenait le recours s'il a été adressé par la poste; éventuellement les autres pièces relatives à la contravention en cause; un exemplaire du règlement communal dont il a été fait application ou une copie de la décision administrative à laquelle il a été contrevenu. La commission peut y joindre des "déterminations" sur le recours.

26. En 1986, le Tribunal cantonal vaudois a enregistré vingt-huit recours - en nullité ou en réforme - dirigés contre des sentences de la commission de police de Lausanne. Au 31 décembre de la même année, il

en avait écarté trois préjudiciellement, rejeté seize et accueilli un avec renvoi de la cause à l'autorité municipale; huit demeuraient en suspens.

27. Les arrêts de la cour de cassation pénale du Tribunal cantonal peuvent donner lieu à un recours de droit public devant le Tribunal fédéral, dont le pouvoir d'examen se limite alors au contrôle de l'absence d'arbitraire (paragraphe 15 ci-dessus).

Le nombre des recours qui se rapportaient à des sentences de la commission de police de Lausanne s'élevait à cinq en 1986; le Tribunal fédéral les a tous déclarés irrecevables.

### III. LA DÉCLARATION INTERPRÉTATIVE DE LA SUISSE RELATIVE À L'ARTICLE 6 § 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

#### *1. Libellé*

28. Le 28 novembre 1974, le chef du département politique fédéral - aujourd'hui département fédéral des Affaires étrangères - déposa auprès du Secrétaire général du Conseil de l'Europe l'instrument de ratification de la Convention (article 66 § 1, troisième phrase) (art. 66-1). Ce document reproduisait, mutatis mutandis, la formule traditionnellement utilisée par la Suisse en pareil cas:

"Le Conseil fédéral suisse, après avoir vu et examiné la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, (...), qui a été approuvée par les Chambres fédérales le 3 octobre 1974, déclare que la Convention ci-dessus est ratifiée, avec les réserves et déclarations interprétatives suivantes: (...)."

Les réserves portaient sur les articles 5 et 6 (art. 5, art. 6) - la première a été retirée en 1982 -, tandis que les déclarations concernaient les paragraphes 1 et 3, c) et e), de l'article 6 (art. 6-1, art. 6-3-c, art. 6-3-e).

29. Seul entre en ligne de compte dans la présente affaire la déclaration interprétative de l'article 6 § 1 (art. 6-1) ainsi rédigée:

"Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'article 6, paragraphe 1 (art. 6-1), 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."

## 2. Travaux préparatoires

### a) Le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 9 décembre 1968

30. Le 9 décembre 1968, le Conseil fédéral avait présenté à l'Assemblée fédérale un rapport détaillé sur la Convention (Feuille fédérale, 1968, vol. II, pp. 1069-1198). Il y soulignait la nécessité de formuler plusieurs réserves ainsi qu'une déclaration interprétative de l'article 6 § 3 c) et e) (art. 6-3-c, art. 6-3-e); il ne mentionnait pas celle d'une déclaration relative à l'article 6 § 1 (art. 6-1).

### b) Le rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 23 février 1972

31. Dans un rapport complémentaire qu'il adressa le 23 février 1972 à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral revint sur la question des réserves et déclarations interprétatives:

"(...)

6. Dans notre rapport du 9 décembre 1968, nous avons admis que la Suisse devrait faire, en ratifiant la Convention, outre les cinq réserves susmentionnées, une déclaration interprétative de l'article 6, paragraphe 3, lettres c et e (art. 6-3-c, art. 6-3-e), qui a trait à la gratuité de l'assistance d'un défenseur d'office et d'un interprète (FF 1968 II 1121), (...).

7. Depuis la publication de notre précédent rapport, une difficulté nouvelle a surgi, qui pourrait inciter la Suisse à formuler une réserve supplémentaire en ratifiant la Convention. Dans son arrêt rendu le 16 juillet 1971 dans l'affaire Ringeisen, la Cour européenne des droits de l'homme a donné son interprétation de la notion de 'contestations sur des droits et obligations de caractère civil', figurant à l'article 6, paragraphe 1er (art. 6-1) (...).

La tendance de la Cour de donner un sens large au mot "civil" soulève des problèmes délicats pour notre pays, où des autorités administratives sont appelées à trancher des litiges de droit civil et à intervenir dans des rapports de droit privé. Afin d'éviter qu'une notion extensive de la contestation de caractère civil ne puisse avoir des incidences sur l'organisation administrative et judiciaire des cantons, il sera probablement nécessaire de faire, au moment de ratifier la Convention, une réserve concernant la portée de l'article 6 (art. 6). La formulation de cette réserve dépendra, d'une part, du résultat des études qui devront encore être entreprises à ce sujet et, d'autre part, des éventuels développements de la jurisprudence de la Commission ou de la Cour. Nous aurons l'occasion de fixer notre attitude à ce sujet dans le message que nous vous adresserons, le moment venu, à propos de la ratification de la Convention.

(...)." (Feuille fédérale, 1972, vol. I, pp. 995-996)

Le département politique fédéral communiqua officiellement ledit rapport complémentaire à la direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

**c) Le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 4 mars 1974**

32. Le message annoncé en 1972 parvint à l'Assemblée le 4 mars 1974. Le Conseil fédéral y traitait, entre autres, des "conséquences, sur l'organisation administrative et judiciaire des cantons, de la garantie d'un droit d'accès auprès des tribunaux figurant à l'article 6 (art. 6) de la Convention":

"Dans notre rapport complémentaire du 23 février 1972, nous avons notamment relevé qu'il serait probablement nécessaire de faire, au moment de ratifier la convention, une réserve concernant la portée de l'article 6, par. 1, 1ère phrase (art. 6-1), aux termes duquel (...). Nous nous sommes cependant réservé la faculté d'étudier ce problème plus en détail et de fixer notre attitude à ce sujet dans le présent message.

Dans son arrêt rendu le 16 juillet 1971 dans l'affaire Ringeisen, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que, pour que l'article 6, paragraphe 1 (art. 6-1), de la convention s'applique à une contestation, il n'est pas nécessaire que les deux parties au litige soient des personnes privées. Le libellé de cette disposition est beaucoup plus large. Les termes français 'contestations sur des droits et obligations de caractère civil' couvrent toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé. Le texte anglais, qui vise 'the determination of ... civil rights and obligations', confirme cette interprétation. De l'avis de la cour, peu important dès lors, la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée (loi civile, commerciale, administrative, etc.) et celle de l'autorité compétente en la matière (juridiction de droit commun, organe administratif, etc.).

Pour juger de la portée exacte de cette disposition, il convient de se demander à quel stade de la procédure interne les exigences formulées à l'article 6, paragraphe 1 (art. 6-1), doivent être remplies. Des indications précieuses à ce sujet figurent dans l'exposé qu'un des délégués de la Commission européenne des droits de l'homme a présenté devant la cour dans l'affaire Ringeisen. Selon M. Fawcett, l'article 6 (art. 6) de la convention ne vise qu'à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent, en particulier, à des droits et obligations de caractère civil. Ce contrôle judiciaire est en outre limité: la disposition en question demande seulement un procès équitable et non une décision sur le fond. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que les autorités administratives elles-mêmes respectent les exigences de l'article 6 (art. 6). Toutefois, lorsque leurs décisions ont pour effet de confirmer, de modifier ou d'annuler des droits ou obligations de caractère civil, la procédure considérée dans son ensemble doit présenter un élément judiciaire de procès équitable.

(...)

Dans le domaine du droit pénal, enfin, l'article 345, chiffre 1, 2e alinéa, du code pénal suisse prévoit que le jugement des contraventions peut être attribué à une autorité administrative. En outre, l'article 369 du même code permet aux cantons de désigner un organe de l'administration pour connaître des infractions commises par des enfants ou des adolescents. Nous avons admis, dans notre rapport du 9 décembre 1968 concernant la convention, qu'en dépit de ces entorses au principe de la séparation des pouvoirs, les garanties d'indépendance et d'impartialité n'en existent pas moins, sous une autre forme, dans les cas précités. Ainsi, dans plusieurs cantons, les autorités administratives appelées à exercer des fonctions judiciaires sont élues par le peuple et sont indépendantes du pouvoir exécutif. Elles peuvent dès lors être

assimilées à un 'tribunal' au sens de l'article 6, § 1 (art. 6-1), de la Convention européenne des droits de l'homme. De plus, le justiciable qui n'est pas content d'une décision administrative peut très souvent demander à être traduit devant un juge statuant selon la procédure ordinaire. Le tribunal rend alors un jugement au fond sur le bien-fondé de l'accusation, en prononçant un acquittement ou une condamnation. Lorsque, en revanche, la décision prise par une autorité administrative peut être déferée à un juge, non pas pour un jugement au fond, mais seulement pour l'examen de sa régularité ou de sa conformité avec la loi (pourvoi en nullité), la question se pose de savoir si cette procédure de cassation répond aux exigences de l'article 6 (art. 6) de la convention.

Suivant l'interprétation donnée par l'actuel président de la Commission européenne des droits de l'homme à l'article 6, paragraphe 1 (art. 6-1), nous admettons que cette disposition ne vise qu'à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique. En outre, elle demande seulement un procès équitable et non une décision sur le fond. (...)" (Feuille fédérale, 1974, vol. I, pp. 1030-1033)

Le département politique fédéral transmet officiellement le message en question à la direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

**d) L'arrêt fédéral du 3 octobre 1974**

33. L'approbation de la Convention par l'Assemblée fédérale - laquelle portait également sur les réserves et les déclarations interprétatives - fut acquise le 3 octobre 1974. L'arrêt fédéral la consignant est ainsi libellé:

"L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8 de la constitution;

vu le message du conseil fédéral du 4 mars 1974,

arrête:

Article premier

Sont approuvés:

a. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, amendée par le protocole n° 3 (P3) du 6 mai 1963, modifiant les articles 29, 30 et 34 (art. 29, art. 30, art. 34) de la convention, et par le protocole n° 5 (P5) du 20 janvier 1966, modifiant les articles 22 et 40 (art. 22, art. 40) de la convention, avec les réserves et déclarations suivantes:

(...)

- Déclaration interprétative de l'article 6, paragraphe 1 (art. 6-1): [paragraphe 29 ci-dessus]

(...)." (Recueil officiel des lois fédérales, 1974, pp. 2148-2149)

## PROCEDURE SUIVIE DEVANT LA COMMISSION

34. Mme Belilos a saisi la Commission le 24 mars 1983 (requête n° 10328/83). Elle se plaignait de n'avoir pas été jugée par un tribunal indépendant et impartial, au sens de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, et jouissant de la plénitude de juridiction.

35. La Commission a retenu la requête le 8 juillet 1985. Dans son rapport du 7 mai 1986 (article 31) (art. 31), elle formule à l'unanimité l'opinion qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt.

## CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

36. Dans son mémoire complémentaire du 4 mai 1987, la requérante a prié la Cour de se prononcer de la manière suivante:

"I. Il est donné acte à la requérante de ce qu'elle a été, en l'espèce, victime d'une violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention au motif qu'elle n'a pas bénéficié d'une solution juridictionnelle de son litige.

II. La Suisse est tenue de prendre toutes mesures utiles pour annuler l'amende infligée à la requérante par la sentence rendue le 4 septembre 1981 par la commission de police de la municipalité de Lausanne et pour rembourser à la requérante la somme de 120 FS payée par celle-ci.

III. La Suisse est invitée à prendre toutes mesures utiles pour que les commissions de police n'aient plus qualité pour établir définitivement les faits dans le cadre de procédures aboutissant à un prononcé d'amende, la loi vaudoise du 17 novembre 1969 sur les sentences municipales étant modifiée dans le sens qui précède.

IV. La Suisse est tenue de verser à Marlène Belilos la somme de 3.250 FS, à titre de dépens pour les procédures vaudoise et suisse, et de 30.000 FS, à titre de dépens pour les procédures européennes."

37. Le Gouvernement a confirmé lors des audiences les conclusions de son mémoire du 24 février 1987. Il y invitait la Cour:

"A. Quant à la recevabilité, à accueillir l'exception préliminaire et dire qu'en raison de l'incompatibilité de la requête avec les engagements internationaux assurés par la Suisse au titre de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, la Cour ne peut connaître du fond de l'affaire;

B. Quant au fond, à dire que la déclaration interprétative de la Suisse à l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention produit les effets juridiques d'une réserve valablement émise et qu'il n'y a dès lors pas eu violation de cette disposition, telle qu'applicable à la Suisse."

## EN DROIT

### I. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

38. Par voie d'exception préliminaire, le Gouvernement plaide l'incompatibilité de la requête de Mme Belilos avec les engagements internationaux assumés par la Suisse au titre de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention. Il invoque la déclaration interprétative formulée lors du dépôt de l'instrument de ratification et ainsi libellée:

"Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'article 6, paragraphe 1 (art. 6-1), 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."

A ses yeux, la Commission aurait dû décliner sa compétence car la requête portait sur un droit non reconnu par la Suisse.

39. La Cour examinera la nature de la déclaration litigieuse puis, le cas échéant, sa validité au regard de l'article 64 (art. 64) de la Convention, aux termes duquel

"1. Tout État peut, au moment de la signature de la (...) Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article (art. 64).

2. Toute réserve émise conformément au présent article (art. 64) comporte un bref exposé de la loi en cause."

#### **A. Sur la nature de la déclaration**

40. D'après la requérante, on ne saurait assimiler ladite déclaration à une réserve. En ratifiant la Convention, la Suisse a formulé deux "réserves" et deux "déclarations interprétatives"; elle aurait adopté de la sorte une terminologie ne devant rien au hasard. Une réserve entraînerait l'inapplicabilité de la Convention sur un point particulier; au contraire, une déclaration n'aurait qu'un caractère provisoire, dans l'attente d'une décision des organes de Strasbourg. En outre, lorsqu'il a en 1982 annoncé le retrait de la réserve à l'article 5 (art. 5), le département fédéral des Affaires étrangères a précisé qu'il en subsistait une seule, concernant la publicité des audiences et des jugements. Ayant opéré la distinction en pleine connaissance de cause, la Suisse ne saurait s'en écarter aujourd'hui.

41. La Commission aboutit elle aussi à la conclusion qu'il s'agit d'"une déclaration interprétative simple qui n'a pas la valeur d'une réserve" (rapport, § 102); elle s'appuie tant sur le libellé du texte en cause que sur les travaux préparatoires. Ces derniers montreraient que la Suisse entendait répondre à la situation créée par l'arrêt de la Cour, du 16 juillet 1971, en l'affaire Ringeisen (série A n° 13), c'est-à-dire pour des procédures administratives touchant à des droits de caractère civil; en revanche, ils ne fourniraient aucune indication sur la manière dont on pourrait appliquer la déclaration comme une réserve dans des procédures pénales. Plus généralement, la Commission estime que si un État formule en même temps des réserves et des déclarations interprétatives, les secondes ne peuvent être assimilées aux premières qu'à titre exceptionnel.

42. Selon le Gouvernement au contraire, on se trouve en présence d'une déclaration interprétative "qualifiée". Elle revêtirait par conséquent la nature d'une réserve au sens de l'article 2 § 1 d) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, aux termes duquel

"l'expression 'réserve' s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État."

43. Le but de la déclaration constitue le premier des éléments invoqués par le Gouvernement. Il consisterait à mettre à l'abri les procédures qui, dans le champ d'application "civil" ou "pénal" de l'article 6 § 1 (art. 6-1), se déroulent d'abord devant des autorités administratives, de sorte que le ou les tribunaux appelés à intervenir sur recours ne revoient pas ou pas complètement les faits. La déclaration traduirait ainsi la volonté de respecter les particularismes cantonaux, reconnus par la Constitution fédérale, en matière de procédure et d'administration de la justice. Elle représenterait en même temps une "réaction" à l'arrêt Ringeisen précité.

L'argument recoupe celui qui se fonde sur les travaux préparatoires, question que la Cour abordera ultérieurement (paragraphe 48 ci-dessous).

44. Un deuxième aspect tient, selon le Gouvernement, au texte de la déclaration, lequel revêtirait manifestement un caractère restrictif.

La Cour admet que le libellé français original, bien que n'offrant pas une entière clarté, peut se comprendre comme une réserve.

45. Pour démontrer que la déclaration en cause s'analyse en une réserve, le Gouvernement invoque ensuite l'identité de traitement des réserves et déclarations interprétatives suisses dans leur justification, leur formulation et leur inclusion dans l'arrêt fédéral d'approbation adopté le 3 octobre 1974 par l'Assemblée fédérale (paragraphe 33 ci-dessus). La même procédure aurait été observée lors du dépôt de l'instrument de ratification (paragraphe 28 ci-dessus).

Pareille thèse ne convainc pas la Cour. Que l'émission des déclarations interprétatives coïncide avec celle des réserves, c'est-à-dire ait lieu lors de la

signature de la Convention ou du dépôt de l'instrument de ratification (article 64) (art. 64), correspond à une pratique normale. On ne saurait donc s'étonner que les deux séries de textes, quand bien même ils différeraient par leur nature juridique, aient figuré dans un acte parlementaire unique puis dans un seul instrument de ratification.

46. Le Gouvernement se prévaut en outre de la pratique suisse en matière de réserves et de déclarations interprétatives: elle n'userait pas de critères absolus pour distinguer entre les deux concepts. En cas de doute sur le sens réel d'une clause conventionnelle, par exemple à défaut de jurisprudence bien établie, le Conseil fédéral préconiserait la formulation d'une déclaration interprétative qui tendrait à modifier, le cas échéant, l'effet juridique de ladite clause. En l'occurrence, les deux déclarations de la Suisse auraient la même portée que les réserves; elles constitueraient des déclarations qualifiées et non des déclarations simples.

La pratique suivie dans le système de la Convention se caractériserait, elle aussi, par la diversité des usages terminologiques. Une telle situation n'aurait pas de quoi surprendre: les traités internationaux ne réglementaient pas de manière spécifique, du moins jusqu'à une période récente, l'emploi de déclarations; aujourd'hui encore, le droit international range sous le concept générique de "réserve" toute déclaration unilatérale destinée à exclure ou modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité à l'égard de l'État réservataire.

La Cour n'aperçoit pas en quoi pareil défaut d'uniformité - bien qu'il illustre la relativité de la distinction - permettrait à lui seul de qualifier de réserve la déclaration litigieuse.

47. Le Gouvernement tire un argument supplémentaire de l'absence de réaction du Secrétaire général du Conseil de l'Europe et des États parties à la Convention.

Le Secrétaire général a notifié sans commentaire aux États membres du Conseil de l'Europe les réserves et déclarations interprétatives contenues dans l'instrument de ratification de la Suisse. Or en sa qualité de dépositaire doté de prérogatives importantes, il aurait la faculté de solliciter des précisions et d'exprimer des remarques au sujet des instruments qu'il reçoit, comme il l'aurait montré dans le cas de la déclaration souscrite le 28 janvier 1987 par le gouvernement turc en vertu de l'article 25 (art. 25). En ce qui concerne ses réserves et déclarations interprétatives, la Suisse avait, à l'époque de leur élaboration, procédé auprès de la direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe à des sondages approfondis pour s'assurer de l'absence d'objection du Secrétaire général.

Quant aux États parties, ils n'ont pas jugé utile de demander à la Suisse des explications sur la déclaration litigieuse. Ils l'auraient donc estimée admissible comme réserve sur le terrain de l'article 64 (art. 64) ou du droit international général. Le gouvernement suisse en déduit qu'il pouvait de bonne foi la croire tacitement acceptée aux fins de l'article 64 (art. 64).

La Cour ne souscrit pas à cette analyse: le silence du dépositaire et des États contractants ne prive pas les organes de la Convention de leur pouvoir d'appréciation.

48. En dernier lieu, le Gouvernement insiste sur les travaux préparatoires de la déclaration. Il leur prête une importance déterminante, de même que la Commission et le Comité des Ministres l'auraient fait au sujet de la requête Temeltasch contre Suisse (n° 9116/80, rapport du 5 mai 1982 et résolution DH (83) 6, Décisions et rapports n° 31, pp. 120-137). Il se réfère notamment à deux documents adressés par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale et relatifs à la Convention: le rapport complémentaire du 23 février 1972 et le message du 4 mars 1974 (paragraphe 31-32 ci-dessus).

Avec la Commission et le Gouvernement, la Cour reconnaît la nécessité de rechercher quelle était l'intention de l'auteur de la déclaration. A ses yeux, ces documents révèlent que la Suisse a songé à une réserve formelle mais a opté plus tard pour le terme de déclaration. S'ils n'expliquent pas avec une entière clarté le changement de dénomination, ils attestent que le Conseil fédéral a toujours éprouvé un souci: éviter les incidences d'une conception extensive du droit d'accès aux tribunaux - illustrée par l'arrêt Ringeisen - sur l'organisation administrative et judiciaire des cantons; par voie de conséquence, présenter le texte litigieux comme un des éléments du consentement de la Suisse à être liée par la Convention.

49. La question de savoir s'il faut considérer comme une "réserve" une déclaration qualifiée d'"interprétative" apparaît difficile, notamment, en l'espèce, parce que le gouvernement helvétique a formulé dans un même instrument de ratification aussi bien des "réserves" que des "déclarations interprétatives". Plus généralement, la Cour reconnaît la grande importance, soulignée à juste titre par le Gouvernement, du problème du régime juridique applicable aux réserves et déclarations interprétatives des États parties à la Convention. Celle-ci ne mentionne que les réserves, mais on constate que plusieurs États ont émis aussi ou uniquement des déclarations interprétatives, sans établir toujours entre les unes et les autres une nette distinction.

Pour dégager la nature juridique d'une telle "déclaration", il y a lieu de regarder au-delà du seul intitulé et de s'attacher à cerner le contenu matériel. En l'occurrence, il s'avère que la Suisse entendait soustraire à l'empire de l'article 6 § 1 (art. 6-1) certaines catégories de litiges et se prémunir contre une interprétation, à son sens trop large, de ce dernier. Or la Cour doit veiller à éviter que les obligations découlant de la Convention ne subissent des restrictions qui ne répondraient pas aux exigences de l'article 64 (art. 64), relatif aux réserves. Partant, elle examinera sous l'angle de cette disposition, comme dans le cas d'une réserve, la validité de la déclaration interprétative dont il s'agit.

## **B. Sur la validité de la déclaration**

### *1. Sur la compétence de la Cour*

50. La compétence de la Cour pour apprécier au regard de l'article 64 (art. 64) la validité d'une réserve ou, s'il échet, d'une déclaration interprétative n'a pas prêté à contestation en l'occurrence. Elle ressort tant des articles 45 et 49 (art. 45, art. 49) de la Convention, cités par le Gouvernement, que de l'article 19 (art. 19) et de la jurisprudence de la Cour (voir, en dernier lieu, l'arrêt Ettl et autres du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 19, § 42).

### *2. Sur l'observation de l'article 64 (art. 64) de la Convention*

51. Il y a lieu, dès lors, de rechercher si la déclaration suisse litigieuse répondait aux exigences de l'article 64 (art. 64) de la Convention.

#### **a) Article 64 § 1 (art. 64-1)**

52. Après avoir concédé devant la Commission que la déclaration interprétative n'est pas une réserve de caractère général, la requérante a plaidé le contraire devant la Cour. Elle soutient désormais que le texte en question cherche à soustraire au juge toute cause civile ou pénale pour la transférer à l'exécutif, au mépris d'un principe essentiel pour toute société démocratique: la séparation des pouvoirs. Le "contrôle judiciaire final" se révélant un leurre s'il n'englobe pas les faits, pareil système aboutirait à exclure la garantie du procès équitable, norme cardinale de la Convention. Ainsi, la déclaration suisse ne remplirait pas les conditions de fond de l'article 64 (art. 64), lequel prohiberait expressément les réserves de caractère général et implicitement celles qui sont incompatibles avec la Convention.

53. S'appuyant sur les deux critères énoncés par la Commission dans son rapport du 5 mai 1982 relatif à l'affaire Temeltasch, le Gouvernement affirme que la déclaration suisse ne revêt pas un caractère général.

D'une part, elle se référerait expressément à une disposition spécifique de la Convention, le paragraphe 1 de l'article 6 (art. 6-1), même s'il en résulte inévitablement des conséquences pour les paragraphes 2 et 3 (art. 6-2, art. 6-3) dont les garanties constituent "autant d'aspects de la notion générale de procès équitable" (arrêt Colozza du 12 février 1985, série A n° 89, p. 14, § 26).

D'autre part, elle serait formulée d'une manière permettant d'en déterminer clairement la portée et offrant une précision suffisante pour les autres États parties et pour les organes de la Convention. Le Conseil fédéral aurait entendu limiter l'étendue de la garantie d'un procès équitable, notamment dans les cas où une autorité administrative statue sur le bien-

fondé d'une accusation en matière pénale. De bonne foi, il aurait choisi l'expression "contrôle judiciaire final" pour désigner un contrôle de type cassatoire, engagé au moyen d'un pourvoi en nullité et limité aux questions de droit, c'est-à-dire l'examen de la régularité de la décision de l'autorité publique sous l'angle de sa conformité à la loi. Il aurait ainsi procédé à une paraphrase fidèle, en même temps qu'à une extension au volet pénal de l'article 6 (art. 6), de la thèse défendue par M. Fawcett au nom de la minorité de la Commission dans l'affaire Ringeisen. De plus, il serait abusif, une quinzaine d'années après la formulation du texte, de le taxer de général et vague en se fondant principalement sur la jurisprudence ultérieure des organes de la Convention, en particulier la Cour dans son arrêt *Albert et Le Compte* du 10 février 1983 (série A n° 58). Enfin, la notion de "contrôle judiciaire final" ne serait pas étrangère au droit international des droits de l'homme, comme en témoignerait la réserve de la France à l'article 2 du Protocole n° 7 (P7-2) à la Convention.

A l'audience devant la Cour, le Gouvernement a mentionné un troisième élément: la compatibilité avec l'objet et le but de la Convention. Il l'estime hors de doute en l'occurrence car la déclaration ne viserait qu'un certain aspect, et non la substance, du droit à un procès équitable.

54. La Commission reconnaît la nécessité de tenir compte de deux circonstances. D'abord, les travaux préparatoires qui ont précédé la ratification: il en ressortirait que la Suisse voulait limiter la notion de procès équitable à un contrôle judiciaire n'impliquant pas une décision sur le fond. Ensuite, l'état de la jurisprudence des organes de la Convention en 1974: la Cour n'avait pas encore précisé que l'article 6 § 1 (art. 6-1) garantit le "droit à un tribunal" (...) et à une solution juridictionnelle du litige (...), tant pour les points de fait que pour les questions de droit" (arrêt *Albert et Le Compte* précité, série A n° 58, p. 16, § 29).

Toutefois, les mots "contrôle judiciaire final" seraient ambigus et imprécis. Ils créeraient une grande incertitude quant aux conséquences de la déclaration litigieuse pour l'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 (art. 6-2, art. 6-3), ce qui vaudrait notamment pour les décisions rendues en matière pénale par des autorités administratives. Selon la Commission, le texte en cause semble aboutir à priver presque totalement l'"accusé" de la protection de la Convention, alors que rien n'indique que telle ait été l'intention de la Suisse. Au moins pour la procédure pénale, la déclaration aurait donc une portée générale et illimitée.

55. La Cour arrive à la même conclusion. Par "réserve de caractère général", l'article 64 (art. 64) entend notamment une réserve rédigée en des termes trop vagues ou amples pour que l'on puisse en apprécier le sens et le champ d'application exacts. Or si les travaux préparatoires et les explications fournies par le Gouvernement montrent avec netteté quel était le souci de l'État défendeur à l'époque du dépôt de l'instrument de ratification, ils ne sauraient occulter une réalité objective: le libellé même de

la déclaration. Les mots "contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de[s] (...) droits ou obligations [de caractère civil] ou à l'examen du bien-fondé d'une (...) accusation [en matière pénale]" ne permettent pas de mesurer au juste la portée de l'engagement de la Suisse, en particulier quant aux catégories de litiges visés et quant au point de savoir si le "contrôle judiciaire final" s'exerce ou non sur les faits d'une cause. Ils se prêtent donc à différentes interprétations alors que l'article 64 § 1 (art. 64-1) exige précision et clarté. Bref, ils tombent sous le coup de la prohibition des réserves de caractère général.

**b) Article 64 § 2 (art. 64-2)**

56. Selon la requérante, la déclaration interprétative ne respecte pas non plus le paragraphe 2 de l'article 64 (art. 64-2), faute de contenir "un bref exposé de la loi en cause". Sans doute le Gouvernement aurait-il rencontré des difficultés pratiques pour dresser la liste des lois cantonales et fédérales qui ne se trouvaient pas à l'époque en harmonie avec l'article 6 § 1 (art. 6-1). Pareille circonstance ne saurait toutefois justifier que l'on méconnaisse une condition explicite de la Convention.

57. Le Gouvernement concède que la déclaration interprétative litigieuse ne s'accompagne pas d'un "bref exposé de la loi en cause", mais il soutient que le non-accomplissement de cette formalité ne saurait tirer à conséquence. Il invoque la pratique très souple qui se serait développée en la matière avec l'assentiment tacite du dépositaire et des autres États contractants; il se réfère à cet égard aux cas de l'Irlande (réserve à l'article 6 § 3 c)) (art. 6-3-c) et de Malte (déclaration d'interprétation de l'article 6 § 2) (art. 6-2). Surtout, il souligne que l'article 64 § 2 (art. 64-2) n'envisage pas les problèmes spécifiques qui se posent aux États fédéraux et peuvent se révéler quasiment insurmontables. Pour se plier à cette obligation, la Suisse aurait dû mentionner la plupart des dispositions des vingt-six codes de procédure pénale cantonaux et des vingt-six codes de procédure civile cantonaux, voire de centaines de dispositions législatives ou réglementaires communales. Ce "laborieux exercice" eût obscurci la situation au lieu de l'éclaircir. En définitive, l'observation littérale de l'article 64 § 2 (art. 64-2) eût présenté plus d'inconvénients que d'avantages et eût même risqué de susciter de graves malentendus sur la portée de l'engagement international de la Suisse. Au demeurant, les références au code pénal suisse figurant dans le rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 23 février 1972, répondraient au moins indirectement à l'exigence de l'article 64 § 2 (art. 64-2).

58. Aux yeux de la Commission, les indéniables difficultés d'ordre pratique avancées par le Gouvernement ne sauraient légitimer l'inobservation du paragraphe 2 de l'article 64 (art. 64-2). Il s'adresserait à tous les États parties sans distinction aucune, unitaires ou fédéraux et dotés ou non d'un droit de procédure unifié. Se référant à son rapport du 5 mai

1982 dans l'affaire Temeltasch, la Commission insiste sur deux aspects. En premier lieu, le paragraphe 2 de l'article 64 (art. 64-2) doit, d'après elle, se lire à la lumière du paragraphe 1 (art. 64-1), lequel ne vaut que pour une "loi alors en vigueur" et interdit les réserves de caractère général; les précisions demandées aux États en cause contribueraient à éviter l'acceptation de pareilles réserves. Ensuite, l'obligation de joindre à la réserve un bref exposé des lois qu'un État entend préserver permettrait aux autres Parties contractantes, ainsi qu'aux organes de la Convention et à toute personne concernée, de prendre connaissance de cette législation. Un tel élément présenterait un intérêt non négligeable; l'étendue de la norme dont l'État veut empêcher l'application par une réserve ou une déclaration interprétative entrerait en ligne de compte, car l'utilité d'inclure un exposé de la loi serait d'autant plus grande que la portée de ladite norme est plus large.

59. La Cour souscrit pour l'essentiel à l'avis de la Commission sur ce point. Elle ajoute que le "bref exposé de la loi en cause" constitue à la fois un élément de preuve et un facteur de sécurité juridique. En effet, l'article 64 § 2 (art. 64-2) vise à offrir, notamment aux autres Parties contractantes et aux organes de la Convention, la garantie que la réserve ne va pas au-delà des dispositions explicitement écartées par l'État concerné. Il ne contient pas une simple exigence de forme; il édicte une condition de fond. L'omission constatée en l'espèce ne saurait donc se justifier, même par des difficultés pratiques importantes.

### C. Conclusion

60. En résumé, la déclaration litigieuse ne répond pas à deux des impératifs de l'article 64 (art. 64) de la Convention, de sorte qu'il échet de la réputer non valide. Or, à n'en pas douter, la Suisse est et s'estime liée par la Convention indépendamment de la validité de la déclaration. Du reste, son Gouvernement reconnaît la compétence de la Cour pour trancher cette dernière question, dont il a traité devant elle. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire soulevée par lui.

## II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 § 1 (art. 6-1)

61. La requérante se prétend victime d'une violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, ainsi libellé:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de

caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice."

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

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

#### *1. La commission de police de la municipalité de Lausanne*

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

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

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

64. Selon la jurisprudence de la Cour, un "tribunal" se caractérise au sens matériel par son rôle juridictionnel: trancher, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence (voir, en dernier lieu, l'arrêt H. contre Belgique du 30 novembre 1987, série A n° 127, p. 34, § 50). Il doit aussi remplir une série

d'autres conditions - indépendance, notamment à l'égard de l'exécutif, impartialité, durée du mandat des membres, garanties offertes par la procédure - dont plusieurs figurent dans le texte même de l'article 6 § 1 (art. 6-1) (voir, entre autres, l'arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 24, § 55).

65. La loi de 1969 sur les sentences municipales qualifie d'"autorité municipale" la commission de police. Quant au Tribunal fédéral, son arrêt du 2 novembre 1982 mentionne les "autorités administratives" (paragraphe 15 ci-dessus), formule que le Gouvernement a reprise devant la Commission européenne des Droits de l'Homme. Même si de telles expressions n'apparaissent pas décisives, elles fournissent un important indice de la nature de l'organe en question.

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

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

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

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

## *2. Recours disponibles*

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

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

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

**a) La cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois**

69. En vertu de l'article 43 de la loi de 1969, Mme Belilos a saisi d'un recours en nullité la cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois (paragraphe 13 ci-dessus), mais elle prétend n'avoir pu porter sa cause devant un juge doté de la plénitude de juridiction et habilité notamment à réexaminer les faits ainsi qu'à entendre des témoins. La Commission se rallie à cette thèse.

D'après le Gouvernement au contraire, les garanties judiciaires cantonales, envisagées dans leur ensemble, vont nettement au-delà d'un simple contrôle de type cassatoire, nonobstant l'absence d'une dévolution pure et simple de la connaissance des faits; elles équivaldraient en pratique à celles que fournit un authentique appel. En premier lieu, la requérante n'a pas exercé le recours en réforme qu'elle aurait pu introduire "pour fausse application de la loi ou pour abus du pouvoir d'appréciation dans l'application de celle-ci" (article 44 de la loi de 1969 - paragraphe 24 ci-dessus); le Gouvernement en déduit qu'elle n'avait pas de motif de se plaindre de la commission de police. En outre, la cour de cassation pénale pouvait et même devait, si l'existence des faits - comme la participation de l'intéressée à la manifestation non autorisée - lui inspirait des "doutes sérieux", renvoyer l'affaire à la commission de police en l'invitant à procéder à un complément d'instruction (articles 43 et 52 de la loi de 1969 - paragraphe 24 ci-dessus).

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

Quant à la cour de cassation pénale, on ne saurait perdre de vue l'arrêt rendu par elle le 25 novembre 1981 (paragraphe 13 ci-dessus). Elle y citait le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 4 mars 1974, qui mentionnait le cas où "la décision prise par une autorité administrative peut être déférée à un juge, non pas pour un jugement au fond, mais seulement pour l'examen de sa régularité et de sa conformité avec la loi (pouvoi en nullité)". Elle notait aussi que la procédure menée devant elle ne comportait ni débats oraux ni administration de preuves sous la forme, par exemple, de l'audition de témoins. Comme le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs indiqué,

dans son arrêt du 2 novembre 1982, "elle ne revoit (...) pas librement les faits" (paragraphe 15 ci-dessus). Ces divers éléments amènent à conclure que la cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois ne possédait pas en l'occurrence une compétence suffisante au regard de l'article 6 § 1 (art. 6-1) (voir, entre autres, l'arrêt Albert et Le Compte précité, série A n° 58, p. 16, § 29).

#### **b) Le Tribunal fédéral**

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

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

72. La Cour aboutit à la même conclusion. A cet égard, elle prend en considération l'arrêt rendu en l'espèce le 2 novembre 1982 par le Tribunal fédéral (paragraphe 15 ci-dessus). Ce dernier, après avoir rappelé les compétences dont la cour de cassation du Tribunal cantonal vaudois jouit en vertu des articles 43 e) et 44 de la loi de 1969 (paragraphe 24 ci-dessus), a relevé: "La juridiction cantonale jouit (...) ici d'un pouvoir d'examen beaucoup plus étendu que ne l'est celui du Tribunal fédéral dans le cadre du recours de droit public limité à l'arbitraire." Or la Cour a déjà noté l'insuffisance du contrôle assuré à l'échelon du Tribunal cantonal; le manquement constaté au niveau de la commission de police n'a donc pu être corrigé ensuite.

73. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

### **III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)**

74. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"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."

Les demandes présentées par la requérante sur le terrain de cette disposition visent à la fois l'annulation et le remboursement de l'amende, une modification de la loi vaudoise sur les sentences municipales et le remboursement de frais et dépens.

### **A. Annulation et remboursement de l'amende**

75. Mme Belilos entend d'abord que la Suisse prenne "toutes mesures utiles pour annuler l'amende infligée (...) le 4 septembre 1981 par la commission de police de la municipalité de Lausanne et pour [lui en] rembourser" le montant, soit 120 FS.

Le délégué de la Commission estime qu'il y a lieu d'ordonner la restitution. Quant au Gouvernement, il relève que les arrêts de la Cour ne déploient pas d'effets cassatoires en droit interne; il ajoute que la matérialité des faits et le bien-fondé de l'amende ne se trouvaient pas en cause devant les organes de la Convention.

76. La Cour constate que la Convention ne lui donne pas compétence pour exiger de l'État suisse, à supposer qu'il puisse lui-même satisfaire à cette exigence, l'effacement de la condamnation prononcée contre l'intéressée (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* du 18 octobre 1982, série A n° 54, p. 7, § 13).

En outre, elle ne saurait spéculer sur l'issue que la procédure litigieuse aurait connue si l'infraction à la Convention n'avait pas eu lieu.

### **B. Modification législative**

77. La requérante demande aussi à la Cour d'inviter la Suisse à "prendre toutes mesures utiles pour que les commissions de police n'aient plus qualité pour établir définitivement les faits dans le cadre de procédures aboutissant à un prononcé d'amende, la loi vaudoise du 17 novembre 1969 sur les sentences municipales étant modifiée dans le sens" voulu.

Ni l'agent du Gouvernement ni le délégué de la Commission ne formulent d'observations à ce sujet.

78. La Cour relève que la Convention ne l'habilite pas à enjoindre à la Suisse de modifier sa législation; son arrêt laisse à l'État le choix des moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de l'obligation qui découle pour lui de l'article 53 (art. 53) (voir, mutatis mutandis, les arrêts *Marckx* du 13 juin 1979, série A n° 31, p. 25, § 58, et *F. contre Suisse* du 18 décembre 1987, série A n° 128, p. 19, § 43).

### **C. Frais et dépens**

79. Enfin, Mme Belilos réclame le remboursement des frais et dépens correspondant à la procédure menée devant les juridictions suisses puis devant les organes de la Convention.

La Cour peut accorder, en vertu de l'article 50 (art. 50), un dédommagement pour des frais et dépens a) réellement et nécessairement assumés par la partie lésée pour prévenir ou faire corriger une violation de la Convention dans l'ordre juridique interne, amener la Commission puis la

Cour à la constater et en "obtenir l'effacement"; et b) dont le taux est raisonnable (voir, entre autres, l'arrêt Olsson du 24 mars 1988, série A n° 130, p. 43, § 104).

*1. Frais relatifs aux procédures nationales*

80. La demande de la requérante porte sur les frais de justice laissés à sa charge par les juridictions internes et sur les honoraires d'avocat, soit 3.250 FS au total.

Le Gouvernement n'élevant aucune objection et le délégué de la Commission ne formulant pas de commentaires, il y a lieu pour la Suisse de rembourser à l'intéressée 3.250 FS.

*2. Frais relatifs aux procédures européennes*

81. Au titre des dépens entraînés par les procédures européennes, Mme Belilos revendique pour son conseil la somme de 25.000 FS. Elle explique cette prétention par l'importance de l'affaire et les recherches auxquelles il a dû se livrer.

Le Gouvernement lui reproche de n'avoir pas fourni d'éléments concrets permettant d'apprécier la réalité du montant; il juge aussi ce dernier trop élevé étant données les conditions dans lesquelles ces procédures se sont déroulées. Il consent cependant à l'octroi d'une "indemnité forfaitaire" de 8.000 FS, déduction faite des sommes allouées au titre de l'assistance judiciaire.

La Cour constate, avec le délégué de la Commission, que la requérante n'a pas produit le détail ni les justificatifs des frais non couverts par l'assistance judiciaire. Pour cette raison, et compte tenu des observations du Gouvernement, elle lui alloue le montant non contesté de 8.000 FS, moins les 8.822 FF payés par le Conseil de l'Europe.

82. L'intéressée évalue à 3.000 FS ceux de ses propres frais que n'a pas couverts l'assistance judiciaire (déplacements en Suisse, téléphone et photocopies).

Le Gouvernement conteste la réalité de cette somme, faute d'indications plus précises. Il se déclare cependant prêt, dans un esprit de conciliation, à verser 300 FS.

Quant au délégué de la Commission, il n'exprime pas d'opinion.

La Cour estime équitable que la Suisse verse à la requérante 500 FS pour ses dépenses personnelles.

**PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITÉ,**

1. Rejette l'exception préliminaire du Gouvernement;

2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention;
3. Dit que l'État défendeur doit verser à la requérante, pour frais et dépens, la somme de 11.750 (onze mille sept cent cinquante) francs suisses, moins 8.822 (huit mille huit cent vingt-deux) francs français à convertir en francs suisses au taux applicable le jour du prononcé du présent arrêt;
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 29 avril 1988.

Rolv RYSSDAL  
Président

Marc-André EISSEN  
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 (art. 51-2) de la Convention et 52 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées concordantes de M. Pinheiro Farinha et de M. De Meyer.

R. R.  
M.-A. E.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE PINHEIRO  
FARINHA

1. J'approuve le dispositif de l'arrêt.
2. Je ne puis souscrire à l'opinion selon laquelle la déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6 (art. 6) de la Convention "peut se comprendre comme une réserve".

L'État suisse a déposé le même jour, et dans un même instrument de ratification, des réserves et des déclarations. Je ne crois pas qu'il voulait donner le même poids et la même signification aux deux catégories. Il a fait des choses différentes.

## OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE DE MEYER

Qu'il me soit permis de préciser brièvement le sens de mon vote en ce qui concerne l'exception préliminaire que je rejette avec tous mes collègues.

La Convention européenne des Droits de l'Homme a pour objet et pour but, non pas de créer, mais de reconnaître des droits dont le respect et la protection s'imposent même à défaut de tout texte de droit positif.

On conçoit mal que des réserves puissent être admises en ce qui concerne des dispositions reconnaissant des droits de ce genre. On peut même penser que de telles réserves, ainsi que les dispositions qui les autorisent, sont incompatibles avec le *ius cogens* et, dès lors, nulles, à moins qu'elles ne se rapportent qu'à des modalités de mise en oeuvre, sans toucher à la substance même des droits dont il s'agit.

Ce n'est que dans cet esprit qu'il convient d'interpréter et d'appliquer l'article 64 (art. 64) de la Convention: cet article peut, tout au plus, permettre à un État de s'accorder, très temporairement, "au moment de" la signature ou de la ratification de la Convention, un bref délai pour la mise en ordre des lois "alors en vigueur sur son territoire" qui ne respectent et ne protègent pas encore suffisamment les droits fondamentaux qu'elle reconnaît.