

APPLICATION/REQUÊTE N° 10328/8

Marlène BELILOS v/SWITZERLAND

Marlène BELILOS c/SUISSE

DECISION of 8 July 1985 on the admissibility of the application

DÉCISION du 8 juillet 1985 sur la recevabilité de la requête

Article 6, paragraph 1 of the Convention : *Fine ordered by administrative authority without possibility of court examination of questions of fact. Scope of the Swiss interpretative declaration.*

Article 64 of the Convention : *Does the Swiss interpretative declaration as to Article 6 para. 1 have the effect of a reservation? (Application declared admissible).*

Article 6, paragraphe 1, de la Convention : *Condamnation à une amende par une autorité administrative sans possibilité d'un examen judiciaire des questions de fait. Portée de la déclaration interprétative faite par la Suisse.*

Article 64 de la Convention : *La déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention a-t-elle les effets d'une réserve? (Requête déclarée recevable).*

EN FAIT

(English : see p. 92)

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

La requérante est une ressortissante suisse, née en Egypte en 1941, étudiante et domiciliée à Lausanne. Devant la Commission elle est représentée par Maître Jean Lob, avocat au barreau de Lausanne.

Le 4 avril 1981 la requérante participa à une manifestation non autorisée dans les rues de Lausanne. Le 29 mai 1981 la commission de police de la Municipalité de Lausanne la condamna à une amende de 200 FS pour contravention au Règlement général de police de la commune. Contre cette décision la requérante fit opposition, en application de l'article 36 et suivants de la Loi vaudoise sur les sentences municipales du 17 novembre 1969. Le 4 septembre 1981 la commission de police rendit une nouvelle sentence la condamnant cette fois à une amende de 120 FS.

Contre cette décision la requérante recourut à la Cour de cassation pénale du tribunal cantonal vaudois, faisant valoir que la décision était nulle et que la commission de police était incompétente pour statuer sur la contravention litigieuse eu égard aux exigences de l'article 6 de la Convention. Le 25 novembre 1981 la Cour de cassation pénale rejeta le recours.

Contre cet arrêt la requérante forma un recours de droit public au Tribunal fédéral. Elle fit remarquer qu'elle avait toujours contesté la compétence de la commission de police en invoquant l'article 6 de la Convention. Elle souligna à ce sujet les termes de la déclaration interprétative faite au sujet de cette disposition par la Confédération suisse, aux termes de laquelle « [...] la garantie d'un procès équitable [...] vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique [...] » et conclut qu'il ne résultait pas de cette déclaration qu'une autorité administrative avait qualité pour se prononcer sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale ; la compétence n'était donnée que pour autant que le justiciable bénéficiait d'un contrôle judiciaire final.

La requérante concluait que tel n'était pas le cas en l'occurrence car les pouvoirs de la Cour de cassation du tribunal cantonal vaudois et du Tribunal fédéral étaient restreints, les questions de fait n'étant en principe pas revues. A ce sujet la requérante souligna que des témoins ne pouvaient pas être interrogés devant le tribunal cantonal ou devant le Tribunal fédéral, l'état de fait étant ainsi établi définitivement par la commission de police qui ne constituait pas un tribunal indépendant et impartial établi par la loi.

Enfin, la requérante fit valoir qu'aux termes de l'article 12 de la Loi vaudoise sur les sentences municipales, la Municipalité pouvait déléguer ses pouvoirs à un fonctionnaire supérieur de police, fonctionnaire qui était une émanation de l'autorité exécutive. De ce fait, aux yeux de la requérante, la commission de police n'étant pas indépendante de la police, elle était en même temps juge et partie.

Le 2 novembre 1982 le Tribunal fédéral rejeta le recours de droit public formé par la requérante. Il estima que la portée de l'article 6 par. 1 de la Convention devait être examinée au regard de la déclaration interprétative formulée par la Suisse et s'est référée à cet égard au message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 mars 1974 selon lequel cette déclaration interprétative avait 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 (pouvoi en nullité) » et en se fondant sur l'interprétation de l'article 6 par. 1, qui était donnée par le Président de la Commission européenne des Droits de l'Homme (FF 1974 I, p. 1032). Le Tribunal fédéral estima qu'il n'y avait pas lieu de s'écarter de cette déclaration interprétative, même si sa validité et sa portée étaient contestées par la doctrine. Il releva, en outre, que la Cour européenne des Droits de l'Homme admettait que l'article 6 par. 1 était respecté dans la mesure où une décision rendue par une autorité administrative pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire final, la garantie du procès équitable devant s'apprécier au regard de l'ensemble du procès.

Le Tribunal fédéral constata qu'en l'occurrence le législateur vaudois avait fait usage de la faculté reconnue aux cantons par l'article 345, ch. 1, al. 2 du Code pénal, en attribuant le jugement de certaines contraventions à l'autorité municipale (article 45 de la Loi du 28 février 1956 sur les communes ; article 1^{er} ss. Loi sur les sentences municipales). Il fit remarquer, en outre, que selon l'article 41 LSM, le contrôle judiciaire de ces sentences municipales était opéré par la Cour de cassation du Tribunal cantonal, qui pouvait examiner tant la régularité de la procédure dans le cadre d'un recours en nullité (article 43 LSM), que l'exactitude de l'application de la loi, lorsqu'elle était saisie d'un recours en réforme (article 44 LSM). Le Tribunal fédéral admit que la Cour de cassation cantonale n'avait pas à revoir librement les faits, mais il considéra que cela n'était pas nécessaire du point de vue de l'article 6, dès lors qu'était ouvert le recours à une autorité judiciaire qui contrôlait non seulement la régularité de la procédure — y compris « s'il existe des doutes sérieux sur l'existence des faits admis » (article 43, lettre (a)) — mais qui pouvait 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 (article 44). La juridiction cantonale jouissait donc ici d'un pouvoir d'examen beaucoup plus étendu que ne l'était celui du Tribunal fédéral dans le cadre du recours de droit public limité à l'arbitraire, puisque le recours ouvert n'était pas une simple procédure de cassation. Le Tribunal fédéral ajouta que lorsque la Cour de cassation cantonale annulait une sentence en raison de doutes sérieux sur l'existence des faits admis, elle pouvait inviter l'autorité municipale, à laquelle elle renvoyait la cause, à procéder à des mesures d'instruction complémentaires. Cela seul suffisait, selon le Tribunal fédéral, à démontrer que le contrôle final des sentences municipales, tel qu'il était opéré dans le Canton de Vaud, était conforme à l'article 6 par. 1 de la Convention, interprété dans le sens de la déclaration interprétative formulée par la Suisse.

Le Tribunal fédéral conclut que la thèse selon laquelle le contrôle judiciaire final portait tant sur les faits que sur le droit n'était pas justifiée au vu du sens de la déclaration interprétative suisse « 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 ».

GRIEFS

1. La requérante se plaint qu'en raison du fait que la commission de police de la Municipalité de Lausanne était dépendante de la police, ladite commission jouait en même temps le rôle de juge et de partie. Dès lors, la requérante considère ne pas avoir été condamnée par un « tribunal indépendant et impartial », conformément à l'article 6 par. 1 de la Convention.

2. La requérante se plaint en outre que cette commission, qui est une autorité administrative, se soit prononcée sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale, sans qu'il y ait eu un contrôle judiciaire final sur les questions tant de fait que de droit. Elle souligne qu'en l'espèce ni la Cour de cassation cantonale ni le Tribunal fédéral n'ont procédé au réexamen des faits. Elle allègue de ce fait la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention.

3. Enfin, au sujet de la déclaration interprétative suisse au sujet de l'article 6 par. 1 de la Convention, la requérante reconnaît qu'aux termes de celle-ci, cette disposition ne vise qu'un contrôle judiciaire final. Mais elle fait remarquer qu'un tel contrôle n'a pas existé dans son affaire vu les pouvoirs restreints de la Cour de cassation cantonale et du Tribunal fédéral. Elle soutient qu'au demeurant une déclaration interprétative ne saurait être assimilée à une réserve, au sens de l'article 64 de la Convention, et que, de toute manière, ladite déclaration ne saurait produire les effets juridiques d'une réserve valablement émise dans la mesure où le par. 2 de l'article 64 n'a pas été respecté par la Suisse.

EN DROIT

La requérante allègue la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention au motif qu'elle a été condamnée à une amende par une autorité administrative, la commission de police de la Municipalité de Lausanne, laquelle ne serait pas un « tribunal indépendant et impartial », au sens de cette disposition et au motif, en outre, que les juridictions de recours, à savoir, la Cour de cassation cantonale et le Tribunal fédéral n'ont pas été en mesure d'exercer un contrôle juridictionnel présentant toutes les caractéristiques prévues par cette disposition de la Convention, y compris quant à l'examen des faits.

L'article 6 par. 1 de la Convention prévoit que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, (...) 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 ».

La Commission estime qu'il n'y a pas lieu de dissocier les deux griefs formulés par la requérante, qui concernent, tous les deux, le droit de toute personne à un procès équitable. En interprétant l'article 6 par. 1 de la Convention, la Cour européenne

des Droits de l'Homme a souligné que, dans les cas où cette disposition était applicable à un litige, l'intéressé avait droit à une solution juridictionnelle de ce dernier « tant pour les points de fait que pour les questions de droit » (v. Cour Eur. D.H., arrêt Albert et Le Compte du 10 février 1983, série A n° 58, par. 29 in fine).

Le Gouvernement défendeur ne conteste pas que la procédure concernant l'amende infligée à la requérante portait sur le « bien-fondé d'une accusation en matière pénale », puisqu'il fonde son argumentation sur la déclaration interprétative faite par la Suisse au sujet de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Il admet que, dans le cas d'espèce, la requérante n'a pas bénéficié d'une solution juridictionnelle du litige sur les questions de fait. Toutefois, il soutient que l'interprétation susmentionnée, donnée par la Cour au sujet de l'article 6 par. 1 de la Convention, n'est pas opposable à la Suisse, car, au moment de ratifier la Convention, cet Etat a formulé une déclaration interprétative relative à cette disposition de la Convention.

Cette déclaration interprétative est ainsi libellée :

« Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'article 6 par. 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 Gouvernement défendeur estime que cette déclaration interprétative doit être assimilée à une « réserve », au sens de l'article 64 de la Convention. La requérante conteste cette thèse.

Cette disposition prévoit que :

- 1. Tout Etat peut, au moment de la signature de la présente 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.
2. Toute réserve émise conformément au présent article comporte un bref exposé de la loi en cause. »

Le Gouvernement reconnaît qu'il n'a pas accompagné sa déclaration interprétative d'un « bref exposé de la loi en cause », comme prescrit le paragraphe 2 de la disposition susmentionnée de la Convention. Il soutient toutefois, que malgré le non-respect de cette exigence formelle, la déclaration interprétative suisse doit produire les effets juridiques propres à une réserve valablement émise. La requérante,

pour sa part, estime qu'au vu de la méconnaissance par la Suisse de l'article 64 par. 2 de la Convention, la déclaration interprétative faite par cet Etat — même à supposer qu'elle puisse être assimilée à une réserve — est inopérante.

Il résulte de ce qui précède qu'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 (v. *mutatis mutandis* N° 9116/80, déc. 12.10.81, D.R. 26 p. 217). 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.

Après un premier examen des faits et arguments soumis par les parties, la Commission estime qu'à ce stade elle ne saurait déclarer la requête manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention, compte tenu de la complexité des problèmes d'interprétation à résoudre. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été retenu, la requête doit être déclarée recevable.

Par ces motifs, la Commission,

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE. tous moyens de fond réservés.

(TRANSLATION)

THE FACTS

The facts of the case as submitted by the parties may be summarised as follows :

The applicant is a Swiss national born in Egypt in 1941. She is a student and lives in Lausanne. She is represented before the Commission by Mr. Jean Lob of the Lausanne Bar.

On 4 April 1981 the applicant took part in an unauthorised demonstration in the streets of Lausanne. On 29 May 1981 the Police Board of the municipality of Lausanne fined her 200 SF for contravening the General Police Regulations of the municipality. The applicant appealed against this decision under Article 36 et seq. of the Vaud Municipal Decisions Act of 17 November 1969. On 4 September 1981 the Police Board handed down a fresh decision, this time fining the applicant 120 SF.

The applicant appealed against this decision to the Court of Criminal Cassation of the Vaud Cantonal Court, arguing that the decision was null and void and that the Police Board had no power to determine the disputed contravention of the Regulations in view of the requirements of Article 6 of the Convention. On 25 November 1981 the Court of Criminal Cassation dismissed the appeal.

The applicant lodged a public-law appeal against this decision with the Federal Court. She pointed out that she had always challenged the Police Board's jurisdiction on the grounds of Article 6 of the Convention. In this connection she mentioned the terms of the interpretative declaration made by the Swiss Confederation in respect of this provision, whereby "(...) the guarantee of fair trial (...) is intended solely to ensure ultimate control by the judiciary over the acts or decisions of the public authorities (...)" and submitted that it did not follow from this declaration that an administrative authority was empowered to determine the merits of a criminal charge; jurisdiction was granted only in so far as citizens could ultimately avail themselves of judicial review.

The applicant submitted that this was not so in the instant case, since the powers of the Court of Cassation of the Vaud Cantonal Court and of the Federal Court were limited, questions of fact not normally being considered afresh. She pointed out that witnesses could not be questioned in the cantonal court or the Federal Court, so the Police Board's findings of fact were final, although the Board was not an independent and impartial tribunal established by law.

Lastly, the applicant argued that under section 12 of the Vaud Municipal Decisions Act, the municipality could delegate its powers to a senior police officer, who was an agent of the executive. That being so, the applicant claimed that as the Police Board was not independent of the police, it was acting as judge in its own cause.

On 2 November 1982 the Federal court dismissed the public-law appeal brought by the applicant. It held that the scope of Article 6 para. 1 of the Convention had to be looked at in the light of the interpretative declaration made by Switzerland, and in this connection it referred to the communication of 4 March 1974 from the Federal Council to the Federal Assembly to the effect that the interpretative declaration had been made precisely in contemplation of "cases where a decision taken by an administrative authority [could] be taken to court, not for determination of the merits but solely for review of its lawfulness (application for review (*pourvoi en nullité*))" (translation) and on the basis of the interpretation of Article 6 para. 1 by the President of the European Commission of Human Rights (FF 1974 I 1032). The Federal Court held that there was no need to depart from this interpretative declaration, even if its validity and scope were disputed by legal writers. It also noted that the European Court of Human Rights allowed that Article 6 para. 1 was complied with in so far as a decision by an administrative authority was subject to ultimate judicial review, it being necessary to assess the guarantee of a fair trial in the light of the proceedings as a whole.

In the instant case the Federal Court found that the Vaud legislature had availed itself of the cantons' right under Article 345 (1) (2) of the Criminal Code to vest municipal authorities with the power to adjudicate certain minor offences (section 45 of the Municipalities Act of 28 February 1956; section 1 et seq. of the Municipal Decisions Act). It also noted that by section 41 of the Municipal Decisions Act (MDA), judicial review of such municipal decision was carried out by the court of Cassation of the cantonal court, which could examine both the lawfulness of the proceedings on an application for review (*recours en nullité*) (section 43 MDA) and whether the law had been correctly applied, where the appeal was a general one (*recours en réforme*) (section 44 MDA). The Federal Court conceded that the Cantonal Court of Cassation was not free to review the facts, but it held that this was not necessary from the point of view of Article 6 of the Convention where an appeal lay to a judicial authority which not only could review the lawfulness of the proceedings — including “whether there are serious doubts about facts found” (section 43(a)) — but could also entertain complaints of “erroneous application of the law” and “improper exercise of discretion” (section 44). The cantonal court accordingly had a power of review much wider than that of the Federal Court when hearing a public-law appeal, in which only the possibility of arbitrariness was at issue, since the appeal proceedings were not limited to seeking to have a decision quashed on a point of law. The Federal Court added that where the Cantonal Court of Cassation set aside decisions because of serious doubts about facts found, it could request the municipal authorities, to whom the case was remitted, to make further investigations. In the Federal Court's view this in itself was sufficient to show that the ultimate control of municipal decisions, as carried out in the Canton of Vaud, complied with Article 6 para. 1 of the Convention interpreted in accordance with Switzerland's interpretative declaration.

The Federal Court concluded that the argument that the judiciary should ultimately be able to review both the facts and the law was unfounded in view of the Swiss interpretative declaration, “although it would be desirable for a criminal court to be given jurisdiction to try minor offences of the kind here in issue”.

COMPLAINTS

1. The applicant is complaining that because the Police Board of the municipality of Lausanne came under police authority it acted at one and the same time as judge and party. That being so, the applicant considers she was not sentenced by a “independent and impartial tribunal” in accordance with Article 6 para. 1 of the Convention.
2. The applicant also complains that this Board, which is an administrative authority, determined a criminal charge without there having ultimately been any judicial review of the questions of fact as well as of law. She emphasises that in the

instant case neither the Cantonal Court of Cassation nor the Federal Court considered the facts afresh. On this account she claims that there was a breach of Article 6 para. 1 of the Convention.

3. Lastly, with regard to the Swiss interpretative declaration in respect of Article 6 para. 1, the applicant recognises that according to it, this provision is intended only to secure ultimate control by the judiciary. But she points out that there was no such control in her case, given the limited powers of the Cantonal Court of Cassation and the Federal Court. She maintains that in any case an interpretative declaration cannot be equated with a reservation within the meaning of Article 64 of the Convention and that, at all events, the declaration cannot have the legal effects of a validly made reservation in that Switzerland did not comply with para. 2 of Article 64.

.....

THE LAW

The applicant alleges that there has been a breach of Article 6 para. 1 of the Convention because she was fined by an administrative authority, the Police Board of the municipality of Lausanne, which was not an "independent and impartial tribunal" within the meaning of that provision and also because the appeal courts — the Cantonal Court of Cassation and the Federal Court — were not able to carry out a judicial review having all the characteristics provided for in that provision of the Convention, including a review of the facts.

Article 6 para. 1 of the Convention provides "in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair (...) hearing (...) by an independent and impartial tribunal (...)".

The Commission considers that there is no reason to separate the applicant's two complaints, which both relate to the right of every individual to a fair trial. In interpreting Article 6 para. 1 of the Convention the European Court of Human Rights has held that, in cases where the provision applied to a dispute, the person concerned was entitled to a determination by a tribunal of the matters in dispute "both for questions of fact and for questions of law" (see Eur. Court H.R., *Albert and Le Compte* judgment of 10 February 1983, Series A no. 58, para. 29 *in fine*).

The respondent Government do not dispute that the proceedings in respect of the fine imposed on the applicant related to a "criminal charge", since they base their submissions on Switzerland's interpretative declaration in respect of Article 6 para. 1 of the Convention.

They conceded that in the instant case the applicant was not able to secure a determination by a tribunal of the questions of fact relating the matters in dispute.

They maintain, however, that the aforementioned interpretation of Article 6 para. 1 of the Convention by the Court is not binding on Switzerland as, when ratifying the Convention, Switzerland made an interpretative declaration in respect of this provision of the Convention.

The interpretative declaration is worded as follows:

"The Swiss Federal Council considers that the guarantee of fair trial in Article 6 paragraph 1 of the Convention, in the determination of civil rights and obligations or any criminal charge against the person in question, is intended solely to ensure ultimate control by the judiciary over the acts or decisions of the public authorities relating to such rights or obligations or the determination of such a charge".

The Government consider that this interpretative declaration must be equated with a "reservation" within the meaning of Article 64 of the Convention. The applicant disputes that view.

Article 64 provides:

"1. Any State may, when signing this Convention or when depositing its instrument of ratification, make a reservation in respect of any particular provision of the Convention to the extent that any law then in force in its territory is not in conformity with the provision. Reservations of a general character shall not be permitted under this Article.

2. Any reservation made under this Article shall contain a brief statement of the law concerned."

The Government recognise that its interpretative declaration did not contain any "brief statement of the law concerned" as stipulated in paragraph 2 of the aforementioned provision. They maintain, however, that despite the failure to comply with this formal requirement, the Swiss interpretative declaration must have the legal effects of a validly made reservation. For her part, the applicant considers that in view of Switzerland's disregard of Article 64 para. 2, the interpretative declaration is ineffective, even supposing that it could be equated with a reservation.

It follows from the foregoing that before giving an opinion on the alleged breach of Article 6 para. 1 of the Convention in the instant case, the Commission must determine the nature of the Swiss Government's aforementioned interpretative declaration vis-à-vis Article 64 of the Convention and then determine whether it conformed to that provision of the Convention, in particular to paragraph 2 (see *mutatis mutandis* No. 9116/80, Dec. 12.10.81, D.R. 26 p. 217). Finally, if the Commission were to consider that the latter provision had not been complied with by the respondent Government, it would then have to decide what the legal effects of this were.

After an initial study of the facts and the parties' submissions, the Commission considers that at this stage it cannot declare the application manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 para. 2 of the Convention, given the complexity of the interpretation problems to be resolved. As no other ground of admissibility has been found to exist, the application must be declared admissible.

For these reasons, the Commission

DECLARES THE APPLICATION ADMISSIBLE, without prejudging the merits.