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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 70219/17
Montserrat AUMATELL I ARNAU
contre l'Espagne

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 11 septembre 2018 en un comité composé de :
Helen Keller, *présidente*,
Pere Pastor Vilanova,
María Elósegui, *juges*,
et de Stephen Phillips, *greffier de section*,
Vu la requête susmentionnée introduite le 29 novembre 2017,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, M^me^ Montserrat Aumatell i Arnau, est une ressortissante espagnole née en 1975 et résidant à Valls.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit.

1. Genèse de l'affaire : les lois et résolutions adoptées par le Parlement et la Communauté autonome de Catalogne

3. En automne 2017 débuta dans la communauté autonome de la Catalogne l'auto-nommé « processus constituant », visant la création d'un État indépendant catalan sous forme de République.

4. Dans ce contexte, le Parlement de Catalogne adopta plusieurs lois ayant pour but la ségrégation unilatérale de la Catalogne du territoire espagnol et plus concrètement la convocation d'un referendum pour décider de cette séparation, prévu pour le 1er octobre 2017.

5. Le 6 septembre 2017, le Parlement de Catalogne adopta la Loi 19/2017, dénommée « du referendum de l'autodétermination ». L'article 4 de ladite loi disposait que le résultat du referendum était contraignant et que, si dans le décompte des voix émises, il y avait plus de bulletins de vote favorables que contraires, le résultat supposerait la déclaration d'indépendance de la Catalogne.

6. L'avocat de l'État, en représentation du Gouvernement Espagnol introduisit un recours d'inconstitutionnalité et sollicita la suspension de ladite loi à titre provisoire. Celle-ci lui fut accordée par le Tribunal Constitutionnel en séance plénière le 7 de septembre 2017, dans la procédure constitutionnelle n° 4334/17, rendant de fait la loi temporairement inapplicable, et l'organisation du scrutin le 1er octobre illégale, en attendant de se prononcer sur le fond.

7. En application des dispositions de la Loi 19/2017, la Communauté autonome de Catalogne adopta le Décret n° 139/17 de convocation du referendum, lequel, aussi, fit l'objet d'une contestation de la part de l'avocat de l'État, donnant lieu à la procédure constitutionnelle n° 4335/17.

8. Le 7 de septembre 2017, le Parlement de Catalogne, toujours en application des dispositions de la Loi 19/2017, adopta la Résolution n° 807/XI, désignant les membres du Bureau électoral central de la Catalogne, (*sindicatura electoral).*

9. Le Bureau électoral central de la Catalogne (ci-après le Bureau électoral central), était un organe spécifiquement crée pour surveiller l'organisation du referendum. Conformément aux articles 18 et 19 de la Loi 19/2017, il était composé de cinq membres, experts électoraux, nommés par le Parlement de Catalogne et avec compétence sur tout le territoire de la Catalogne. Cet organe était chargé d'assurer la transparence et l'objectivité du processus électoral ainsi que l'exercice effectif des droits de vote. Le Bureau électoral central avait aussi, parmi ses assignations, celle de nommer les membres des bureaux électoraux des démarcations territoriales d'Aran, Barcelone, Gérone, Lleida et Tarragone. La requérante faisait partie du bureau électoral de la démarcation territoriale de Tarragone.

10. L'avocat de l'État contesta cette dernière Résolution auprès du Tribunal Constitutionnel par le biais de la procédure de contestation des dispositions sans force de loi et les résolutions des communautés autonomes, donnant lieu à la procédure constitutionnelle n° 4332/17.

11. Selon l'avocat de l'État il s'agissait de la création d'une administration électorale *ad hoc* ayant pour but de donner couverture légale au referendum. Le Tribunal Constitutionnel en séance plénière, par une ordonnance du 7 septembre 2017 convint à la suspension de la Résolution n° 807/XI, avec effet immédiat.

12. Le 8 septembre 2017, la Communauté autonome de Catalogne adopta la Loi 20/2017, dénommée « loi sur le processus de transition juridique et de fondation de la République».

13. L'avocat de l'État, en représentation du Gouvernement Espagnol, introduisit un recours d'inconstitutionnalité et sollicita la suspension de ladite loi, suspension qui lui fut accordée le 12 septembre 2017, par une ordonnance (*providencia*) du Tribunal Constitutionnel en séance plénière, dans la procédure constitutionnelle nº 4386/17.

14. Le 8 septembre 2017, ignorant les précitées ordonnances constitutionnelles, le Bureau électoral central nomma, en application de la Résolution nº 807/XI, les membres des bureaux électoraux pour les démarcations territoriales d'Aran, Barcelone, Gérone, Lleida et Tarragone, dont la requérante faisait partie (voir paragraphe 9 ci-dessus).

15. Ayant constaté le non-respect de son ordonnance du 7 septembre 2017, le Tribunal Constitutionnel rappela aux membres du bureau électoral central la suspension de la Résolution nº 807/XI, par une ordonnance du 13 septembre 2017. Moyennant une notification personnelle, il leur octroya un délai de 48 heures pour s'expliquer. Le Tribunal convint également d'avertir les membres des bureaux électoraux des démarcations territoriales, leur notifiant ses ordonnances du 7 et du 13 septembre 2017. Ces décisions furent notifiées personnellement à la requérante, avec une mise en demeure judiciaire.

16. Face au manque de réponse et à la passivité des différents membres du bureau électoral central et des bureaux électoraux des démarcations territoriales pour s'acquitter des ordonnances du Tribunal constitutionnel, le 20 septembre 2017 la haute juridiction décida, en séance plénière et dans le cadre de la procédure constitutionnelle nº 4332/17, d'imposer une astreinte journalière de 12,000 EUR aux membres du bureau électoral central et de 6,000 EUR aux membres des bureaux électoraux des démarcations territoriales d'Aran, Barcelone, Gérone, Lleida et Tarragone, dont la requérante faisait partie (voir paragraphes 9 et 14 ci-dessus).

17. Dans sa décision le Tribunal avertit que l'astreinte prendrait fin au moment où les membres justifieraient qu'ils avaient renoncé à leur fonction en tant que membres des bureaux électoraux.

18. Le dispositif de cette décision fut publié dans le Journal officiel de l'État (ci-après BOE) le 22 septembre 2017. Il comprenait le nom des personnes faisant l'objet des astreintes, y compris celui de la requérante. La décision conférait un délai d'opposition de trois jours pour présenter leurs griefs, préalablement à la décision du Tribunal sur la levée, maintien ou modification des astreintes. La décision ne fut pas notifiée personnellement à la requérante.

19. Les jours suivant la publication de cette décision, les membres des bureaux électoraux démissionnèrent.

20. Par une décision du 14 novembre 2017, le Tribunal Constitutionnel, en séance plénière, convint à la levée des astreintes imposées à tous les membres des bureaux électoraux, en raison des démissions présentées.

2. Les arrêts du Tribunal Constitutionnel relatifs aux lois et résolutions sur le référendum

21. Par un arrêt du 17 octobre 2017 le Tribunal Constitutionnel déclara inconstitutionnelle et annula la Loi 19/2017, dans la mesure où :

> "(...) elle a été prononcée sans aucune base de compétence et que celle-ci est inconstitutionnelle dans son ensemble, car l'intégralité de cette Loi est soumise à la réglementation et à la convocation d'un referendum singulier qui est étranger au cadre des compétences statutaires de la Communauté Autonome".

22. Selon l'arrêt, cette Loi empiétait sur les compétences de l'État en matière de consultations de nature référendaire et violait, parmi d'autres principes constitutionnels, celui relatif à la primauté de la Constitution, la souveraineté nationale et l'unité indissoluble de la Nation espagnole.

23. Par un arrêt du 31 octobre 2017 le Tribunal Constitutionnel déclara inconstitutionnel et annula le Décret n° 139/17 (voir paragraphe 7 ci-dessus).

24. À cette même date le Tribunal Constitutionnel déclara inconstitutionnel et annula la Résolution n° 807/XI (voir paragraphe 8 ci-dessus).

25. Finalement, le 8 novembre 2017, la haute juridiction déclara inconstitutionnelle et annula la Loi 20/2017, dénommée « loi sur le processus de transition juridique et de fondation de la République ».

3. Les procédures judiciaires relatives à la requérante

26. Le 8 septembre 2017 le bureau électoral central nomma la requérante membre du bureau électoral de la démarcation territoriale de Tarragone, en application de la Résolution n° 807/XI, (voir paragraphe 14 ci-dessus).

27. Le 13 septembre 2017, la requérante se vit notifier personnellement les ordonnances du Tribunal Constitutionnel du 7 et 13 septembre 2017 (procédure constitutionnelle n° 4332/17), statuant sur la suspension de la Résolution n° 807/XI, ainsi que l'ordonnance du Tribunal Constitutionnel du 12 septembre 2017, procédure constitutionnelle n° 4386/17, statuant sur la suspension de la Loi sur le processus de transition juridique et de fondation de la République. Plus concrètement, l'ordonnance du Tribunal Constitutionnel du 12 septembre 2017 (voir §13 ci-dessus), convint expressément dans son dispositif de la notification personnelle à la requérante. Par ailleurs, toutes les ordonnances furent publiées dans le BOE.

28. Le greffier chargé de la notification remit une copie desdites décisions à la requérante, avec la mise en demeure judiciaire contenue dans les mêmes, l'avertissant de son devoir de prévenir ou d'arrêter toute initiative qui ignorerait ou éluderait la suspension convenue. Elle fut également avertie des conséquences pénales dans lesquelles elle pourrait encourir en cas de manquement.

29. Le 20 septembre 2017 la décision du Tribunal constitutionnel imposa une astreinte de 6,000 EUR à la requérante et lui conféra un délai de trois jours pour présenter des allégations, préalablement à la décision du Tribunal de la levée, confirmation ou modification des astreintes. La requérante n'aurait pas été notifiée personnellement et, aurait pris connaissance de la décision par la presse et la publication dans le journal officiel.

30. La requérante démissionna de ses fonctions le jour même et présenta par la même occasion ses allégations.

31. Par une décision du 14 novembre 2017, le Tribunal Constitutionnel leva l'astreinte imposée à la requérante compte tenu de sa démission.

B. Le droit interne et international pertinents

1. La loi applicable à la procédure des astreintes

32. La Loi Organique 2/1979, relative au Tribunal Constitutionnel espagnol, du 3 octobre 1979 (ci-après LOTC) contenait déjà dans sa rédaction originelle des dispositions relatives à l'exécution des arrêts rendus par le Tribunal lui-même, Cette loi fut amendée en 2007. L'article 92 § 4, tel que rédigé après cet amendement prévoyait que le Tribunal constitutionnel pouvait prendre certaines mesures dans le cadre de la procédure d'exécution de ses décisions. Pour sa part, l'article 95 prévoyait que la Cour pouvait imposer des astreintes coercitives de 600 à 3,000 EUR à toute personne, publique ou privée, qui n'exécuterait pas l'une de ses ordres dans le délai imparti, et que ces astreintes coercitives pouvaient être renouvelées jusqu'à ce que la personne concernée s'acquitte de ses obligations, sans préjudice d'autres responsabilités de ladite personne.

33. La LOTC fut nouvellement modifiée par la Loi Organique 15/2015, du 16 octobre 2015, relative à l'exécution des résolutions du Tribunal constitutionnel comme une garantie pour l'État de Droit. Plus particulièrement, la modification législative de 2015 remplaça les prévisions de l'article 95 relatives à l'autorité du Tribunal pour veiller à l'exécution de ses propres décisions par une nouvelle rédaction de l'article 92. Dans sa rédaction actuelle cet article dispose :

Article 92

> 1. Le Tribunal Constitutionnel veillera pour l'effectif accomplissement de ses résolutions. Il pourra décider, dans l'arrêt ou dans la décision ou dans les actes suivants, qui doit exécuter les mesures d'application nécessaires et, le cas échéant, résoudre les incidents d'exécution.
>
> Il pourra également déclarer la nullité de toute résolution qui contreviendrait à celles rendues dans l'exercice de sa juridiction, à l'occasion de l'exécution de celles-ci, après audience du Ministère public et de l'organe qui l'aurait rendue.

2. Le Tribunal peut demander l´assistance de n´importe quelle administration et pouvoir public pour assurer l'efficacité de ses résolutions avec le caractère préfèrent et urgent.

3. Les parties peuvent promouvoir l´incident d'exécution prévu dans le paragraphe 1, pour proposer au Tribunal, les mesures nécessaires pour assurer l'accomplissement effective de ses résolutions.

4. Dans le cas de noter que une résolution rendue dans l'exercice de sa juridiction pourrait être violé, le Tribunal, d'office ou à la demande des parties du processus, exigera aux institutions, autorités, fonctionnaires publiques ou particuliers qui soient concernés par l'exécution de la résolution pour qu'ils, dans une période fixe, puissent rendre compte.

Reçu le rapport ou après la date limite, si le Tribunal constate l'inexécution totale ou partielle de sa résolution, il peut prendre les mesures suivantes:

a) Imposer peine de trois mille à trente mille euros aux autorités, employés publics ou privés qui ne respectent pas les décisions du Tribunal, cette amende peut être réitérée jusqu'à l'exécution.

b) La suspension dans les fonctions des fonctionnaires ou d'employés publics de l'administration responsable de l'infraction, pendant le délai nécessaire pour assurer la mise en œuvre des décisions du Tribunal.

c) L'exécution substitutive des jugements prononcés dans les processus constitutionnels. Dans ce cas, le Tribunal peut exiger la collaboration du Gouvernement national afin que, dans les conditions fixées par le Tribunal, adopte les mesures nécessaires pour assurer l´accomplissement des résolutions.

d) Adopter les mesures nécessaires pour exiger la responsabilité pénale qui dérive de la loi.

5. Quand il s`agit de la exécution des résolutions qui décident la suspension des dispositions, actes ou procédures contestés et lorsqu'existent des circonstances de spéciale importance constitutionnelle, le Tribunal, d'office ou à demande du Gouvernement, prendra les mesures nécessaires pour assurer son accomplissement sans audition des parties. Dans la même résolution le Tribunal constitutionnel conviendra l´audition des parties et du Ministère Publique dans un délai commune de trois jours, après lequel le Tribunal émettra une résolution annulant, confirmant ou modifiant les mesures adoptées précédemment.

34. La Loi 15/2015 fit l'objet de deux recours d'inconstitutionnalité de la part des gouvernements des communautés autonomes du Pays Basque et de la Catalogne donnant lieu aux arrêts du Tribunal constitutionnel nº 185/2016 du 3 novembre 2016, et nº 215/2016 du 15 décembre 2016, respectivement, qui confirmèrent la constitutionnalité de la loi en ce qui concernait les points litigieux.

35. L'arrêt 215/2016 considéra en outre que les astreintes ne constituaient pas une sanction au sens strict, dans la mesure où elles ne cherchaient pas à réprimer ou à punir un comportement illicite, mais qu'il s'agissait d'une mesure de coercition, d'encouragement à l'accomplissement d'une obligation légale, visant à dissuader la personne de ne pas se conformer à la décision.

2. La Commission de Venise

36. Le 3 mars 2017 la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) émit un avis sur la Loi 15/2015, du 16 octobre 2015 portant modification de la Loi Organique 2/1979[1].

37. Dans ses conclusions[2], la Commission de Venise rappela que :

> « les jugements des cours constitutionnelles ont un caractère définitif et contraignant. La primauté de la constitution a pour corollaire que les arrêts des cours constitutionnelles doivent être respectés par tous les organismes publics et titulaires de fonctions publiques. Ne pas se soumettre à l'arrêt d'une cour constitutionnelle équivaut à désobéir à la constitution, ainsi qu'au pouvoir constituant qui a confié à la cour le soin de garantir cette primauté. Lorsqu'un agent public refuse d'exécuter un jugement de la Cour constitutionnelle, il viole les principes de l'Etat de droit, de la séparation des pouvoirs et de la coopération loyale des organes de l'État. Il est donc légitime de prendre des mesures pour faire appliquer ses arrêts. À la lumière de l'absence de normes européennes communes, le présent avis examine la mesure dans laquelle les modifications apportées à la loi organique no 2/1979 sur la Cour constitutionnelle d'Espagne est une bonne façon d'atteindre ce but légitime ».

38. Selon la Commission, le panorama de droit comparé révèle qu'il est exceptionnel qu'une cour constitutionnelle soit chargée de contribuer à l'exécution de ses propres décisions; cette tâche est d'habitude réservée à d'autres pouvoirs de l'État :

> « certains droits d'Europe ne contiennent pas de règles à ce sujet, d'autres confient aux autres pouvoirs de l'État le soin de faire respecter les arrêts. Ce n'est qu'en République de Moldova que la Cour constitutionnelle peut imposer des amendes administratives. En conséquence, il n'existe pas de normes européennes sur l'attribution de la responsabilité de l'exécution des décisions des cours constitutionnelles »[3].

39. En ce qui concerne les modifications de la procédure d'exécution, et particulièrement l'imposition d'astreintes, la Commission nota que :

> « les modifications augmentent toutefois sensiblement les montants à payer (de 600 € à 3000 €, ils passent entre 3 000 € et 30 000 €, soit 5 fois plus pour la limite inférieure et 10 fois plus pour la limite supérieure). L'imposition de paiements tellement drastiques changerait la nature de ces paiements, notamment lorsque cela se faisait de manière répétitive jusqu'à ce que la décision de la Cour constitutionnelle soit exécutée et que des montants totaux très élevés seraient redevables[4] ».

40. La Commission considéra enfin que :

> « ces astreintes peuvent être assimilées, notamment en raison de leur montant, à une accusation d'infraction au sens de l'article 6 pour autant que les autres critères de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme soient remplis - au moins s'il s'agit de particuliers -... Cela veut dire qu'imposer des astreintes à des personnes

1. CDL-AD(2017)003, Avis sur la loi du 16 octobre 2015 portant modification de la loi n° 2/1979 sur la cour constitutionnelle d'Espagne.
2. CDL-AD(2017)003, paragraphe 69.
3. CDL-AD(2017)003, paragraphe 27.
4. CDL-AD(2017)003, paragraphe 46.

physiques requerrait les garanties de procès équitable visées à l'article 6 de la CEDH. La loi sur la juridiction administrative, en particulier par ses dispositions relatives aux audiences et aux éléments de preuve, pourrait fournir des garanties de ce type. Il revient à la Cour constitutionnelle de les appliquer convenablement dans chaque cas d'espèce[5] ».

GRIEFS

41. Invoquant l'article 6 de la Convention, la requérante se plaint d'une violation de son droit à un procès équitable dans le cadre de la procédure menée devant le Tribunal Constitutionnel. Elle allègue ne s'être vue notifier la décision du Tribunal Constitutionnel du 20 septembre 2017 lui imposant les astreintes et soutient n'avoir pris connaissance du dispositif de celle-ci que par la presse et la publication dans le journal officiel. La requérante considère par conséquent que l'astreinte lui fut imposée *inaudita parte* et qu'elle n'a pas eu la possibilité d'être considérée comme une partie à la procédure.

42. Sous l'angle de l'article 7 de la Convention, la requérante se plaint en outre qu'elle fit l'objet d'une sanction *ad hoc* et considère que le fait d'être membre du bureau électoral de Tarragone ne constitue pas un délit et par conséquent il ne devrait pas être pénalisé.

43. Invoquant l'article 13 de la Convention, la requérante affirme qu'elle n'a pas été en mesure de se défendre, ni avant ni après la décision rendue le 20 septembre 2017, et qu'elle n'a pas pu contredire le contenu de celle-ci, dans la mesure où elle n'était susceptible d'aucun recours, mais qu'il était uniquement possible d'y présenter des allégations.

44. Finalement, invoquant isolément l'article 14, la requérante soutient qu'elle fait l'objet d'une persécution politique du fait d'avoir montré sa volonté de participer au referendum et à en faciliter la tenue.

EN DROIT

A. Sur le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention

1. Épuisement des voies des recours internes

45. La Cour note premièrement que, contrairement à la requérante, les autres membres des bureaux électoraux -tant ceux appartenant au bureau central, que ceux appartenant aux bureaux territoriaux- ont interjeté un recours de *súplica* contre la décision du Tribunal constitutionnel du

5. CDL-AD(2017)003, paragraphes 49-50.

20 septembre 2017 imposant les astreintes. Par une décision du Tribunal constitutionnel du 14 novembre 2017, ils ont tous reçu une réponse détaillée à l'ensemble de leurs griefs. Cette même décision leva les astreintes imposées.

46. Cependant, outre le fait que la requérante allègue ne pas avoir été personnellement notifiée de la décision du 20 septembre et, par conséquent, ne pas avoir pu présenter des allégations à son encontre, la Cour n'estime pas nécessaire de se pencher plus en avant sur la question relative à l'épuisement des voies de recours par la requérante, dans la mesure où la requête se heurte à un autre motif d'irrecevabilité.

2. Le caractère pénal des astreintes

47. La Cour rappelle que le point de départ de l'examen de l'applicabilité du volet pénal de l'article 6 de la Convention repose sur les critères énoncés dans l'arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas*, §§ 82-83, et réaffirmés plus récemment dans l'arrêt *Jussila c. Finlande* [GC], § 30) :

1. la qualification en droit interne,
2. la nature de l'infraction,
3. la sévérité de la peine que la personne concernée risque d'encourir

48. S'agissant du premier critère, la Cour observe qu'en l'espèce le Tribunal Constitutionnel considéra que les astreintes ne constituaient pas une sanction au sens strict (voir § 35 ci-dessus). Elle note néanmoins que la Commission de Venise s'est prononcée sur le sujet (voir §40 ci-dessus) signalant que :

> « ces astreintes peuvent être assimilées, notamment en raison de leur montant, (de 3.000€ à 30.000€) à une accusation d'infraction au sens de l'article 6 ».

49. À cet égard, la Cour rappelle que la qualification en droit interne n'est qu'un simple point de départ et n'est cependant pas déterminante aux fins de la Convention, eu égard au sens autonome et matériel qu'elle attribue aux termes « accusation en matière pénale » (voir par exemple les arrêts *Wemhoff c. Allemagne* du 27 juin 1968, série A n° 7, pp. 26-27, § 19, et *Demicoli c. Malte* du 27 août 1991, série A n° 210, pp. 15-16, § 31). L'indication ainsi fournie par le droit national n'a qu'une valeur formelle et relative; la « nature même de l'infraction représente un élément d'appréciation d'un plus grand poids » (arrêt *Engel et autres* précité, pp. 34-35, § 82).

50. Les deuxième et troisième critères sont alternatifs et pas nécessairement cumulatifs. Pour que l'article 6 s'applique, il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, pénale ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la matière pénale (*Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* [GC], n^{os} 39665/98 et 40086/98, § 86, CEDH 2003-X).

51. Quant au deuxième critère, à savoir l'appréciation de la nature même de l'infraction en cause, la Cour a toujours pris en compte l'étendue du cercle de personnes auxquelles est adressée la règle transgressée, le type et la nature des intérêts protégés, ainsi que l'existence d'un objectif de dissuasion et de répression (*Kadubec c. Slovaquie*, 2 septembre 1998, § 52, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI ; *Lauko c. Slovaquie*, 2 septembre 1998, § 58, Recueil 1998-VI ; *Ezeh et Connors*, précité, §§ 103-105 ; *Sergueï Zolotoukhine c. Russie* [GC], n° 14939/03, § 55, CEDH 2009, et *Tsonyo Tsonev c. Bulgarie (no 2)*, no 2376/03, § 49, 14 janvier 2010).

52. À cet égard la Cour note premièrement que, même si en l'espèce la LOTC avait une portée générale, les destinataires de la disposition qui a servi de base légale à l'astreinte imposée à la requérante font partie d'un cercle spécifique de personnes, physiques ou juridiques, décrites à l'article 92 § 4 de la LOTC, (voir, *a contrario*, *Stanchev c. Bulgarie*, n° 8682/02, § 45, 1er octobre 2009). La Cour doit ensuite examiner si la norme générale poursuit un but « à la fois dissuasif et répressif ». Sur ce point, la Cour estime que les astreintes, qui, en l'espèce, revêtent la forme d'amendes, ne tendent pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice, mais ont un caractère essentiellement punitif et dissuasif (*A.P., M.P. et T.P. c. Suisse*, 29 août 1997, § 41, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V).

53. Plus concrètement, la Cour note que l'astreinte prévue à l'article 92 § 4. a) de la LOTC vise pour l'essentiel à empêcher la réitération de manquements aux décisions du Tribunal Constitutionnel (voir, *mutatis mutandis* et à propos de la notion d'« accusation en matière pénale », *Bendenoun c. France*, 24 février 1994, § 47, série A n° 284). Ainsi, l'astreinte imposée en l'espèce visait notamment à contraindre la requérante à s'acquitter de la décision du Tribunal dont elle était redevable, et non à la punir de ne point l'avoir fait. L'objectif poursuivi par la sanction était donc principalement la dissuasion.

54. Le troisième critère devant enfin être examiné est celui relatif au degré de sévérité de la sanction encourue. À cet égard, la Cour estime devoir attribuer un poids important à la gravité de la sanction encourue. Elle note que, selon la LOTC, celle-ci peut aller jusqu' à 30,000 EUR par jour, et ne peut en aucun cas être inférieure à 3,000 EUR. En l'espèce, l'astreinte appliquée par le Tribunal s'éleva à 6,000 EUR par jour. Certes, cette astreinte ne pouvait être convertie en peine d'emprisonnement en cas de non-paiement, mais cela n'est pas déterminant quant à la qualification « pénale » de l'infraction (*Lauko c. Slovaquie*, 2 septembre 1998, § 58, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI).

55. Compte tenu des divers aspects de l'affaire, et ayant examiné leur poids respectif, la Cour se doit de constater la prédominance de ceux qui présentent une coloration pénale, (voit *mutatis mutandis Valico S.r.l. c. Italie* (déc.), n° 70074/01, CEDH 2006-III) et décide de conclure au caractère pénal de l'astreinte fixée à la requérante en l'espèce.

56. De ce fait, la Cour devra ensuite rechercher si la requérante a bénéficié des droits garantis par le volet pénal de l'article 6 de la Convention devant la juridiction constitutionnelle. Par conséquent, il conviendra de rechercher, en tenant dûment compte des circonstances de la cause, notamment des éléments pertinents du cadre constitutionnel dans lequel celle-ci s'inscrit, si la procédure dont la requérante a fait l'objet a bien respecté les exigences de l'article 6.

3. La procédure devant le Tribunal Constitutionnel

57. La Cour rappelle que la décision du Tribunal Constitutionnel du 20 septembre 2017 imposa à la requérante une astreinte journalière de 6,000 EUR. Préalablement, le 13 septembre 2017, elle avait été notifiée personnellement des ordonnances du Tribunal Constitutionnel du 7 et du 13 septembre 2017 (procédure constitutionnelle nº 4332/17), statuant sur la suspension de la Résolution nº 807/XI avec une mise en demeure judiciaire (voir paragraphes 27-28 ci-dessus). L'imposition de l'astreinte trouve ainsi son origine dans la passivité de la requérante pour s'acquitter desdites ordonnances du Tribunal constitutionnel (voir paragraphe 15 ci-dessus).

58. Selon les dires de la requérante, la décision du 20 septembre 2017 lui imposant l'astreinte ne lui aurait pas été notifiée, n'ayant par conséquent pas eu l'occasion de soulever des allégations, La Cour admet à cet égard que, la décision d'imposer des astreintes sans audition préalable des parties, et notamment de la partie concernée par l'astreinte, pourrait soulever un problème du point de vue de l'article 6 de la Convention (*Jussila c. Finlande* [GC], nº 73053/01, § 40-49, CEDH 2006-XIV). Cependant, elle constate que la décision litigieuse fut publiée dans le BOE le 22 septembre 2017 et les parties, incluant la requérante ainsi que le Ministère Public, bénéficièrent d'un délai de trois jours pour faire des allégations avant que l'astreinte ne fût effectivement exécutée. En effet, une fois que la démission de la requérante fut reçue par la haute juridiction, le Tribunal prit la décision, le 14 novembre 2017, de lever l'astreinte.

59. La Cour rappelle de surcroit que la requérante fut notifiée personnellement des ordonnances du Tribunal Constitutionnel l'avertissant de son devoir de prévenir ou d'arrêter toute initiative qui ignorerait ou éluderait la suspension convenue par le Tribunal Constitutionnel.

60. La Cour constate par conséquent que l'absence de notification personnelle de la décision du 20 septembre 2017 n'a pas empêché la requérante de prendre connaissance de celle-ci et de soumettre ses allégations au Tribunal constitutionnel.

61. Eu égard à la procédure dans son ensemble, à la nature du litige et à la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales, la Cour estime que les limitations subies par la requérante ne portent aucune atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention (*Regner c. République tchèque* [GC], nº 35289/11, §161, CEDH 2017 (extraits).

62. A la lumière des arguments qui précèdent, ce grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. Sur le grief tiré de l'article 7 de la Convention

63. Pour autant que la requérante invoque l'article 7 de la Convention, la Cour note que le triple critère établi dans l'affaire *Engel et autres c. Pays-Bas*, § 82 (réaffirmé dans l'arrêt *Jussila c. Finlande* [GC], § 30) pour qualifier une accusation de « pénale » au sens de l'article 6 doit être adopté aussi pour ce qui est de l'article 7 (*Brown c. Royaume-Uni* (déc.) ; *Société Oxygène Plus c. France* (déc.), § 43 , et *Žaja c. Croatie*, § 86).

64. À cet égard, à supposer même que la sanction infligée à la requérante puisse être considérée comme rentrant dans le champ d'application de l'article 7, il convient de noter que l'astreinte était en elle-même prévue par la loi au sens de l'article 7 de la Convention si on tient compte du droit interne « dans son ensemble » (*Del Río Prada c. Espagne*, nº 42750/09, 21 octobre 2013, § 91). En effet, la LOTC, depuis sa modification du 16 octobre 2015, prévoit dans ses dispositions pertinentes que, lorsqu'il y a un risque qu'une de ses décisions puisse ne pas être respectée, le Tribunal Constitutionnel pourra décider de notifier personnellement ses décisions à toute autorité ou fonctionnaire public, s'il l'estime nécessaire (article 92 § 2 de la LOTC). Par ailleurs, si l'on constate qu'une décision rendue dans l'exercice de sa juridiction pourrait être enfreinte, il est habilité à exiger des explications aux institutions, aux autorités, aux fonctionnaires publics ou particuliers concernés par l'exécution de la décision dans le délai fixé (article 92 § 4 de la LOTC). Finalement, si la désobéissance persiste au-delà du délai fixé, le Tribunal peut prendre certaines mesures, parmi lesquelles l'imposition d'une astreinte pour les responsables de l'infraction (faculté déjà accordée avant la réforme de 2015 par l'article 95 § 4 LOTC).

65. Partant, la Cour ne peut conclure à une absence de prévisibilité à la lumière de l'article 7 de la Convention, dans la mesure où tant l'astreinte que la procédure y relative étaient prévues dans la LOTC.

66. La Cour rappelle en outre que la requérante fut notifiée personnellement des ordonnances du Tribunal Constitutionnel statuant sur la suspension de la Résolution nº 807/XI. De ce fait, elle savait – ou devait savoir – que son comportement pouvait se heurter à l'imposition des astreintes ainsi qu'à des poursuites pénales.

67. La Cour constate par ailleurs qu'une fois que la requérante démissionna, le Tribunal Constitutionnel leva l'astreinte, sans que la requérante n'ait subi aucune atteinte économique effective, aucune somme lui ayant été prélevée.

68. A la lumière des principes établis en la matière par la Cour, rien ne permet de conclure que la formulation de la LOTC au moment des faits litigieux manquait de clarté ou de prévisibilité ou que la juridiction constitutionnelle aurait donné une interprétation arbitraire des dispositions.

69. Il convient donc de déclarer aussi cette partie de la requête irrecevable comme manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

C. Sur le grief tiré de l'article 13 de la Convention

70. La requérante se plaint d'une violation de l'article 13 de la Convention résultant de l'absence de recours contre la décision du Tribunal Constitutionnel. Elle maintient que l'absence d'une voie de recours contre une décision du Tribunal Constitutionnel portant atteinte à son droit à un procès équitable est contraire à l'article 13 de la Convention.

71. La Cour rappelle que l'article 13 reconnaît à toute personne dont les droits et libertés reconnus par la Convention ont été violés, le droit à un recours effectif devant une instance nationale. En l'espèce, elle note que le grief de la requérante est dirigé contre le Tribunal Constitutionnel, qui est l'autorité judiciaire la plus élevée dans le système interne espagnol, ainsi que l'unique autorité judiciaire constitutionnelle. La Cour estime que lorsqu'il est allégué, comme en l'espèce, qu'une violation d'un droit reconnu par la Convention a été commise par la plus haute juridiction de l'ordre juridique interne, l'application de l'article 13 subit une limitation implicite, (voir, *mutatis mutandis, Stoyanova-Tsakova c. Bulgarie*, n° 17967/03, § 32, 25 juin 2009; *Amihalachioaie c. Moldavie* (déc.), n° 60115/00 23 avril 2002, et *Crociani et autres c. Italie* (déc.), n^{os} 8603/79, 8722/79, 8723/79 et 8729/79, 18 décembre 1980). En tout état de cause, la Cour constate, en ce qui concerne la présente affaire, que l'article 93 de la LOTC prévoit un recours de *súplica* contre les décisions du Tribunal constitutionnel rendues en la matière. En effet, comme a été noté ci-dessus (voir §45), les autres membres des bureaux électoraux interjetèrent un recours de *súplica* contre la décision du Tribunal constitutionnel du 20 septembre 2017 imposant les astreintes. La décision du Tribunal Constitutionnel du 14 novembre donna réponse à l'ensemble de leurs griefs et leva les astreintes.

72. La Cour note également qu'en ce qui concerne l'un de ces recours de *súplica*, le Tribunal constitutionnel fit droit aux prétentions d'un membre d'un autre bureau électoral, celui de la démarcation électorale d'Aran. En effet le Tribunal constitutionnel considéra que ce membre avait respecté les ordonnances du 7 et 13 septembre 2017 dans la mesure où il avait démissionné le jour même de sa nomination en tant que membre du bureau électoral d'Aran, et qu'il avait communiqué cette décision au Parlement de

la Catalogne. La haute juridiction décida de revenir sur sa décision et laissa sans effet l'imposition des astreintes.

73. Dès lors, le grief de la requérante doit être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

D. Sur le grief tiré de l'article 14 de la Convention

74. Pour ce qui est du grief de la requérante tiré de la prétendue discrimination dont elle aurait fait l'objet, en raison de son implication dans le referendum, la Cour rappelle que l'article 14 de la Convention n'a pas d'existence indépendante et ne peut être invoqué qu'à propos de la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention et ses protocoles (arrêt *Johnston et autres c. Irlande* du 18 décembre 1986, série A n° 112, p. 27 § 62). En tout état de cause, la Cour note que cette disposition interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées en la matière dans des situations comparables, et note que ce précepte exige d'apporter un élément de comparaison (*Graziani-Weis c. Autriche*, n° 31950/06, 18 octobre 2011).

75. La Cour constate à cet égard qu'en l'espèce, outre le fait que la requérante invoque cette disposition de façon isolée, elle n'étaye pas ses prétentions, n'apportant aucun terme de comparaison qui pourrait permettre à la Cour d'examiner une éventuelle analogie entre deux situations.

76. Il s'ensuit que cette partie de la requête est aussi manifestement mal fondée et doit être rejetée conformément à l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 4 octobre 2018.

Stephen Phillips
Greffier

Helen Keller
Présidente