CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 43862/98
présentée par Aníbal Armando INOCÊNCIO
contre Portugal

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 11 janvier 2001 en une chambre composée de

MM. G. RESS, *président*,
A. PASTOR RIDRUEJO,
L. CAFLISCH,
J. MAKARCZYK,
I. CABRAL BARRETO,
Mme N. VAJIĆ,
M. M. PELLONPÄÄ, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 2 mars 1998 et enregistrée le 12 octobre 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant portugais, né en 1935 et résidant à Covilhã (Portugal). Il est avocat et agit en personne devant la Cour.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le 20 novembre 1995, la mairie de Covilhã décida d'imposer une sanction pécuniaire (*coima*) de 500 000 escudos portugais (PTE) au requérant. Celui-ci avait fait des travaux dans sa maison sans avoir le permis de travaux requis, ce qui constituerait une contravention (*contra-ordenação*) prévue par le décret-loi n° 445/91.

Le 11 décembre 1995, le requérant attaqua cette décision devant le tribunal de Covilhã.

Le 16 mars 1996, le tribunal confirma la sanction pécuniaire en cause mais cette décision fut annulée par la cour d'appel (*Tribunal da Relação*) de Coimbra par un arrêt du 25 septembre 1996, en raison de l'absence du ministère public lors de l'audience devant le tribunal de Covilhã.

Par une ordonnance du 9 décembre 1996, le juge du tribunal de Covilhã fixa l'audience au 6 février 1997 et invita le requérant à désigner un avocat car « le fait de se défendre soi-même n'est pas admissible dans le cadre de la procédure pénale ». Le 9 janvier 1997, le requérant fit appel de cette ordonnance, alléguant, entre autres, la violation de l'article 6 § 3 c) de la Convention. Par une ordonnance du 4 février 1997, le juge déclara le recours recevable et décida qu'il ne devrait être transmis à la juridiction *ad quem* qu'après la décision sur le bien-fondé de l'affaire.

Le 6 février 1997, lors de l'audience, le juge, constatant l'absence du requérant et considérant sa présence nécessaire, reporta l'audience au 27 février 1997.

Lors de l'audience du 27 février 1997, le juge, constatant que le requérant se trouvait dans l'emplacement de la salle d'audience destiné aux avocats, l'invita à rejoindre le banc des accusés. Le requérant répondit être avocat et réaffirma son souhait de se défendre lui-même. Le juge l'invita de nouveau à rejoindre le banc des accusés et, se heurtant au nouveau refus du requérant, décida de l'expulser de la salle d'audience et de désigner Me P.C. comme son défenseur d'office. Celui-ci demanda une suspension de séance pendant cinq minutes afin de s'entretenir avec le requérant, ce à quoi le juge fit droit. Après ce laps de temps, l'audience reprit et se déroula en l'absence du requérant. Après avoir entendu un témoin et les plaidoiries du procureur et du défenseur d'office, le juge ordonna le retour du requérant dans la salle d'audience et rendit son jugement confirmant la sanction pécuniaire de 500 000 PTE.

Le 14 mars 1997, le requérant, agissant en personne, fit appel de cette décision devant la cour d'appel de Coimbra. Il allégua notamment la violation de son droit à se défendre lui-même. Il indiqua par ailleurs que les deux témoins qu'il avait indiqués n'avaient pas été entendus par le tribunal,

ce qui avait également violé ses droits de la défense. Il invoqua, entre autres, l'article 6 §§ 1 et 3 b) et c) de la Convention.

Par un arrêt du 11 février 1998, la cour d'appel rejeta ce recours ainsi que l'appel formé le 9 janvier 1997. Elle s'exprima notamment comme suit :

> « (…) On continue de penser - et telle est la jurisprudence constante (…) de cette chambre - que l'accusé doit être assisté par un défenseur (…) La défense dans le cadre de la procédure pénale ne se conçoit pas uniquement en faveur de l'accusé mais également dans l'intérêt de la justice (…) L'article 64 du code de procédure pénale donne à penser que l'accusé ne peut pas se défendre lui-même ; cela a déjà été affirmé par cette cour d'appel et par la cour d'appel de Lisbonne (…) Au cas même où l'accusé disposerait de la formation juridique adéquate, la loi estime nécessaire qu'il soit assisté par un défenseur, lequel devra garder sa sérénité, car on peut présumer une certaine perturbation de l'accusé, ce qui porterait préjudice à sa propre défense ainsi qu'à la bonne marche de la justice (…) Il s'ensuit qu'en ce qui concerne les actes purement techniques de la défense, le défenseur ne peut pas être remplacé par l'accusé, même si ce dernier est avocat. En l'espèce, l'appel n'a pas été présenté par le défenseur ; il ne peut donc être examiné. »

Aucune voie de recours n'est ouverte contre cette décision.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Le décret-loi 445/91 du 20 novembre 1991, portant réglementation des travaux de construction par les particuliers, érigeait en *contra-ordenação* l'exécution de travaux dans une maison sans le permis correspondant, à octroyer par la mairie (article 54 § 1 a) de ce décret-loi). La sanction pécuniaire applicable pouvait aller, aux termes de l'article 54 § 2, jusqu'à 20 000 000 PTE.

Les règles applicables en matière de *contra-ordenação* sont fixées par le décret-loi n° 433/82 du 27 octobre 1982. L'article 1er de ce décret-loi définit la *contra-ordenação* comme un acte illicite et répréhensible (*censurável*) enfreignant une disposition légale qui en rend l'auteur passible d'une *coima*. Le montant de celle-ci doit être fixé dans chaque cas en fonction de la gravité de la contravention, de la faute (*culpa*) reprochée à l'auteur, de la situation économique de ce dernier ainsi que du bénéfice économique qu'il a retiré de la pratique de l'acte illicite en cause (article 18). La *coima* ne peut en aucun cas être remplacée par une peine privative de liberté. Elle ne peut que faire l'objet d'une procédure d'exécution (article 89). Enfin, le décret-loi n° 433/82 dispose que le code pénal et le code de procédure pénale, s'agissant de questions de procédure, sont d'application subsidiaire.

La Constitution, dans son article 32 intitulé « Garanties de la procédure pénale », prévoit, au paragraphe 8, que l'accusé dans une procédure de *contra-ordenação* doit jouir des droits de la défense.

GRIEFS

Invoquant les articles 6 §§ 1, 2 et 3 c) et d) de la Convention, le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable.

Il se plaint notamment du refus qui a été opposé à son souhait de se défendre lui-même.

Il se plaint également de la décision du tribunal de Covilhã de ne pas entendre les deux témoins qu'il a indiqués et de n'avoir entendu que le témoin indiqué par l'accusation.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable, en violation des articles 6 §§ 1, 2 et 3 c) et d) de la Convention. Ces dispositions disposent, dans leur partie pertinente :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (…) par un tribunal (…) 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. (…)
>
> 2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
>
> 3. Tout accusé a droit notamment à :
>
> (…)
>
> c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;
>
> d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;
>
> (…) »

1. Sur l'épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement soulève d'emblée une exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes. Il relève que la cour d'appel de Coimbra n'a pas examiné l'appel introduit par le requérant en vertu de sa non-représentation par un avocat. Le Gouvernement, se référant à la jurisprudence constante des organes de la Convention selon laquelle les voies de recours internes ne sont pas épuisées lorsque le recours en cause est

rejeté par suite d'une informalité commise par l'intéressé, conclut donc à l'irrecevabilité de la requête pour ce motif.

Le requérant soutient que le refus d'examiner l'appel qui lui a été opposé par la cour d'appel constitue en soi une violation de l'article 6 § 3 c) de la Convention.

La Cour observe que cette question se confond avec celle qui est au cœur de la requête, à savoir si le requérant avait le droit de se défendre lui-même, au sens de l'article 6 § 3 c) de la Convention. L'exception du Gouvernement n'appelle donc pas un examen séparé.

2. Sur l'applicabilité de l'article 6

Le Gouvernement soutient ensuite que l'article 6 n'est pas applicable à la procédure litigieuse. Il prétend qu'il n'y avait en l'espèce aucune « accusation en matière pénale », au sens de cette disposition de la Convention. Pour le Gouvernement, la législation concernant les *contra-ordenações* ne s'inscrit pas dans le cadre du mouvement de « décriminalisation » dont il était question dans l'affaire Öztürk c. Allemagne (arrêt du 21 février 1984, série A n° 73). Il s'agirait d'un droit créé *ex novo* afin de réglementer certaines situations qui ne sont pas dignes de la protection du droit pénal. Le Gouvernement souligne que les sanctions pécuniaires en question ne sauraient être assimilées aux amendes pénales, d'autant plus qu'elles ne peuvent en aucun cas être remplacées par une peine privative de liberté.

Le requérant conteste les arguments du Gouvernement. Il souligne d'abord que la Constitution elle-même assimile les procédures de *contra-ordenação* aux procédures pénales, dans son article 32, relatif aux droits de la défense. Le Gouvernement ne serait ainsi pas en droit de soustraire à la protection de l'article 6 de la Convention des matières considérées comme pénales par le législateur constitutionnel. Le requérant observe enfin qu'en tout état de cause ses droits et obligations de caractère civil étaient également en cause dans la procédure litigieuse, de sorte que l'article 6 serait applicable au moins dans son aspect civil.

La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle il faut, afin de déterminer l'existence d'une « accusation en matière pénale », avoir égard à trois critères : la qualification juridique de la mesure litigieuse en droit national, la nature même de celle-ci, et la nature et le degré de sévérité de la « sanction » (voir, en dernier lieu, *Escoubet c. Belgique* [GC], n° 26780/95, § 32, CEDH 1999-VII). Ces critères sont par ailleurs alternatifs et non cumulatifs : pour que l'article 6 s'applique au titre des mots « accusation en matière pénale », il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, « pénale » au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la « matière pénale ». Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une « accusation en matière pénale » (voir l'arrêt Garyfallou AEBE c. Grèce du 24 septembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V, p. 1830, § 33).

S'agissant du premier de ces critères, la Cour accepte l'argument du Gouvernement selon lequel l'infraction reprochée au requérant tombait sous le coup de la législation relative aux contraventions et non pas de la législation pénale, sans oublier pour autant qu'il n'existe pas de cloison étanche entre les deux types de législation ; ceci est prouvé par le libellé de l'article 32 de la Constitution ainsi que par le fait que les dispositions du droit commun régissant la procédure pénale s'appliquent à titre subsidiaire à la procédure engagée pour une contravention, comme ce fut le cas en l'espèce. De toute manière, les indications que fournit le droit interne n'ont qu'une valeur relative. Le deuxième des critères énoncés plus haut - la nature même de l'infraction, considérée aussi en rapport avec celle de la sanction correspondante - représente un élément d'appréciation de plus grand poids (voir l'arrêt Öztürk précité, p. 19, § 52).

Ainsi, selon le sens ordinaire des termes, relèvent en général du droit pénal les infractions dont les auteurs s'exposent à des peines destinées notamment à exercer un effet dissuasif et qui consistent d'habitude en des mesures privatives de liberté et en des amendes (voir *Escoubet c. Belgique* précité, § 36).

Quant à la nature de l'infraction, il apparaît que l'exigence d'obtenir un permis afin de procéder à des travaux de construction doit s'analyser comme une réglementation de l'usage des biens, ayant pour but de mener une politique d'urbanisme équilibrée. La sanction du non-respect d'une telle exigence ne saurait constituer une mesure punitive et répressive s'appliquant de manière générale à tous les citoyens. Cet élément ne suffit donc pas, à lui seul, à donner un caractère pénal intrinsèque à la sanction en cause.

Quant à la nature et à la sévérité de la sanction, la Cour constate d'abord que la *coima* en question ne pouvait en aucun cas être remplacée par une peine privative de liberté en cas de non-paiement. En cela, la présente espèce doit être distinguée d'autres affaires dans lesquelles la Cour a conclu à l'applicabilité de l'article 6 (voir surtout l'arrêt Garyfallou AEBE précité, p. 1831, § 34). Il est vrai que le montant maximum de la sanction encourue s'élevait à 20 000 000 PTE, somme certainement importante. Toutefois, il convient de relever qu'aucune menace de poursuites pénales ne pesait sur le requérant en remplacement de l'application de la sanction pécuniaire en question, à la différence des affaires Deweer c. Belgique (arrêt du 27 février 1980, série A n° 35, p. 23, § 45) et Société Sténuit c. France (avis de la Commission annexé à l'arrêt du 27 février 1992, § 62, série A n° 232-A, p. 13).

En conclusion, l'ensemble de ces éléments ne se révèle pas assez important pour autoriser la qualification de sanction « pénale », au sens de l'article 6 de la Convention, de la mesure dont le requérant a fait l'objet. Cette disposition ne trouve donc pas à s'appliquer dans son aspect pénal.

Dans la mesure où le requérant allègue que l'article 6 s'appliquerait dans son aspect civil, la Cour relève que la procédure visée en l'espèce ne concernait de toute évidence pas une contestation sur des « droits et obligations de caractère civil ».

Il s'ensuit que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3, et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président