Urteilskopf

108 Ia 313

60. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 2 novembre 1982 dans la cause X. contre Cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 6 Ziff. 1 EMRK; gerichtliche Überprüfung des Entscheides einer Verwaltungsbehörde im Bereich des Übertretungsstrafrechts.

Tragweite von Art. 6 Ziff. 1 EMRK unter Berücksichtigung der von der Schweiz abgegebenen auslegenden Erklärung (E. 2).

Die letztinstanzliche gerichtliche Kontrollmöglichkeit von Entscheiden eines Gemeindeorgans, wie sie im Kanton Waadt gegeben ist, genügt den Anforderungen des in Übereinstimmung mit der Schweizer Erklärung ausgelegten Art. 6 Ziff. 1 EMRK (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 6 par. 1 CEDH; contrôle judiciaire d'une décision rendue, en matière de contravention, par une autorité administrative.

Portée de l'art. 6 par. 1 CEDH au regard de la déclaration interprétative formulée par la Suisse (consid. 2).

Le contrôle judiciaire final des sentences municipales, tel qu'il est opéré dans le canton de Vaud, satisfait aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH, interprété dans le sens de la déclaration formulée par la Suisse (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 6 n. 1 CEDU; controllo giudiziario di una decisione in materia contravvenzionale, pronunciata da un'autorità amministrativa.

Portata dell'art. 6 n. 1 alla luce della dichiarazione interpretativa formulata dalla Svizzera (consid. 2).

Il controllo giudiziario finale delle decisioni penali municipali, quale effettuato nel cantone di Vaud, soddisfa i requisiti posti dall'art. 6 n. 1 CEDU, interpretato conformemente alla dichiarazione formulata dalla Svizzera (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 313

La Commission de police de la Municipalité de Lausanne a condamné X. à une amende pour contravention au Règlement général de police de la commune, en application de la loi vaudoise sur les sentences municipales du 17 novembre 1969 (ci-après:

LSM). Son recours contre cette sentence ayant été rejeté par la Cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois, X. agit par la voie du recours de droit public. Invoquant uniquement la violation de l'art. 6 CEDH, la recourante fait valoir, pour l'essentiel, que la Commission de police est une autorité administrative qui émane du pouvoir exécutif; elle ne peut dès lors avoir qualité pour statuer en matière pénale que si le justiciable bénéficie d'un contrôle judiciaire final par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, et qui puisse revoir également l'état de fait; or tel n'est pas le cas en l'espèce: c'est la Commission de police qui établit définitivement l'état de fait, qui ne peut être contrôlé librement ni par la Cour de cassation pénale cantonale ni par le Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours pour les motifs suivants:

Erwägungen

Considérant en droit:

2. La garantie du procès équitable, telle qu'elle est offerte par l'art. 6 par. 1 CEDH, 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 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 par formulé de manière suffisante au regard de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ.
b) La portée de l'art. 6 par. 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, 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 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 (pourvoi en nullité)", et en se fondant sur l'interprétation de l'art. 6 par. 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 107 Ia 167), même si sa validité et sa portée ont été contestées en doctrine (D. BRÄNDLE, 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 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 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, 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). 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 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 der Konvention, insbesondere im Hinblick auf das schweizerische Strafprozessrecht, RDS 94/1975 I, p. 498, nos 119 à 122), puisque

le recours ouvert n'est pas "une simple procédure de cassation" (J. RAYMOND, loc.cit., p. 68/69, no 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 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) 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.