

**L'applicabilité de l'article 6 de
la Convention Européenne des Droits de l'Homme aux procédures contraventionnelles**

Asist. univ. dr. George-Alexandru Lazăr
Faculté de Droit, Université de Bucarest

Résumé: *En France, le droit contraventionnel fait partie du droit pénal et est en grande partie soumis au régime juridique de cette matière. En Roumanie, le droit contraventionnel est une branche juridique hybride, à la confluence du droit pénal matériel et du droit procédural civil. Cette nature mixte a engendré des problèmes d'application, notamment en référence à la célèbre décision rendue par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Anghel c. Roumanie. Cependant, depuis lors, la jurisprudence de la Cour a considérablement évolué.*

Le présent document traite des problématiques du droit contraventionnel en Roumanie et en France, avant d'analyser ces systèmes sous l'angle de la Cour européenne des droits de l'homme. Le parcours sinueux du droit contraventionnel reflète l'évolution et l'involution de la protection du droit à un procès équitable en matière pénale, question sur laquelle nous nous attarderons dans la partie finale du texte.

Mots-clés: *Cour européenne des droits de l'homme, Anghel c. Roumanie, Lutz c. Allemagne, contraventionnel, pénal, procédure civile, présomption d'innocence, droit à un procès équitable, Nicoleta Gheorghe c. Roumanie, Țiglar c. Roumanie, Haiducu et autres c. Roumanie.*

Aplicabilitatea articolului 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului în procedurile contravenționale

Rezumat: *În Franța, dreptul contravențional face parte din dreptul penal, fiindu-i aplicabil, în linii mari, regimul juridic al acestei materii. În România, dreptul contravențional este o ramură juridică hibrid, aflată la confluența dintre dreptul penal material și dreptul procesual civil. Această natură mixtă a generat probleme de aplicare, în special prin raportare la celebra decizie pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Anghel c. României. Însă de atunci jurisprudența Curții s-a schimbat semnificativ.*

Prezentul material tratează problematica dreptului contravențional în România și în Franța, pentru ca mai apoi să supună aceste sisteme analizei din perspectiva Curții Europene a Drepturilor Omului. Traseul sinuos al dreptului contravențional seamănă însă cu evoluția și involuția protecției dreptului la un proces echitabil în materie penală, chestiune asupra căreia ne vom opri în partea finală a textului.

Cuvinte cheie: *Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Anghel c. României, Lutz c. Germaniei, contravențional, penal, procedură civilă, prezumția de nevinovăție, dreptul la un proces echitabil, Nicoleta Gheorghe c. României, Țiglar c. României, Haiducu și alții c. României.*

The applicability of Article 6 of the European Convention on Human Rights to contraventional proceedings

Summary: *In France, contraventional law is part of criminal law, broadly subject to its legal regime. In Romania, contraventional law is a hybrid legal branch, situated at the crossroads between substantive criminal law and civil procedural law. This mixed nature has led to issues in its application, especially in reference to the well-known decision handed down by the European Court of Human Rights in the case of Anghel v. Romania. However, since then, the Court's jurisprudence has changed significantly.*

This paper addresses the issues of contraventional law in Romania and France, and then examines these systems from the perspective of the European Court of Human Rights. The winding path of contraventional law mirrors the evolution and regression of the protection of the right to a fair trial in criminal matters, an issue that will be discussed in the final part of the text.

Keywords: *European Court of Human Rights, Anghel v. Romania, Lutz v. Germany, contraventional law, criminal law, civil procedure, presumption of innocence, right to a fair trial, Nicoleta Gheorghe v. Romania, Țiglar v. Romania, Haiducu and others v. Romania.*

INTRODUCTION

Dans le système juridique roumain, le droit contraventionnel est souvent associé aux infractions routières ou aux délits mineurs, tels que la traversée en dehors des passages piétons ou le dépôt de déchets sur la voie publique. Historiquement, cette conception réductrice du droit contraventionnel prévalait largement. Selon la doctrine française, « il s'agit d'imposer une discipline sociale en luttant contre des manquements qui, sans présenter individuellement une importance véritable, ne sont pas moins collectivement insupportables »¹.

Dans le système roumain, le droit pénal signifie la plus sévère forme de répression étatique, et la seule mise en cause engendre des conséquences importantes pour l'accusé, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une entreprise. En revanche, le contraventionnel n'a pas le même impact social.

Dans ce travail, j'analyserai la manière dont l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (qui consacre le droit à un procès équitable) s'applique en matière de droit contraventionnel. Pour pouvoir procéder à cette analyse, il est nécessaire de clarifier d'abord ce qu'est le droit contraventionnel en Roumanie et en France. Je me référerai principalement à la Roumanie, car c'est le système juridique que je connais le mieux, et aussi en raison de son caractère atypique ou hybride, combinant des éléments de procédure civile et de droit pénal substantiel. De plus, la jurisprudence relativement riche et parfois sinieuse de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les contraventions en Roumanie est particulièrement pertinente.

On a choisi le système juridique français car, dans l'ensemble, il est très similaire à celui de la Roumanie, lui ayant servi de source d'inspiration au fil du temps. Cependant, peut-être plus important encore, au-delà des similitudes en matière de droit civil et pénal, le

¹ Emmanuel Dreyer, *Droit pénal général. 6ème édition*, Ed. LexisNexis, Paris, 2021, p. 83.

système contraventionnel en France est assez différent de celui de la Roumanie. Ce contraste est crucial, car dans la seconde partie de ce travail, nous verrons comment ces systèmes, bien que différents, sont néanmoins unifiés par la Cour européenne dans l'application de l'article 6 de la Convention.

En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour en matière contraventionnelle, tout comme dans un travail précédent où j'ai abordé l'applicabilité de l'article 6 de la Convention dans le domaine fiscal, nous verrons que les choses ne sont pas entièrement claires. Les domaines qui se trouvent à la périphérie du noyau dur d'application des garanties de l'article 6 ont un statut particulier. Cependant, la présente recherche juridique se concentre justement sur cette zone liminaire d'application des garanties du procès équitable.

Dans la première partie de ce document, on analysera le droit contraventionnel dans la législation et la doctrine en Roumanie et en France. On abordera la définition et les principales caractéristiques de la contravention, et on examinera les différences essentielles entre les deux systèmes juridiques, avec de brèves références à d'autres systèmes européens. La deuxième partie du document est dédiée au droit contraventionnel dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. On analysera comment le droit contraventionnel en est venu à faire partie du droit pénal au sens autonome de l'article 6 de la Convention, l'évolution de l'application de l'article 6 et son expansion vers des branches du droit qui, traditionnellement, n'entraient pas sous l'égide du droit à un procès équitable selon la Cour. Enfin, on examinera la situation actuelle dans la jurisprudence de la Cour, le possible recul en matière de protection du droit à un procès équitable, ainsi que les controverses qui marquent cette jurisprudence à l'heure actuelle.

I^{ÈRE} PARTIE. LE DROIT CONTRAVENTIONNEL DANS LA LOI ET LA DOCTRINE DE LA ROUMANIE ET DE LA FRANCE

On examinera dans cette première partie le droit des contraventions en Roumanie et en France, dans cet ordre. On se concentrera principalement sur le système roumain, car c'est celui qu'on connaît le mieux et qui, à toutes fins utiles, soulève le plus de questions. On observera qu'en Roumanie, le droit des contraventions est une branche distincte du droit, alors que dans certains systèmes européens occidentaux, il fait partie du droit pénal. En discutant de l'architecture du système de droit contraventionnel en Roumanie, on explorera comment il se reflète dans la législation, la doctrine et la pratique. On mettra également en lumière comment il est parallèle au droit pénal tout en restant distinct de celui-ci.

En examinant le système français, on se concentrera principalement sur la manière dont le droit des contraventions diffère des deux autres branches du droit pénal : les crimes et les délits.

1. Le droit contraventionnel en Roumanie – la loi

Le système juridique roumain est construit sur l'autorité législative du Parlement, selon le modèle continental. Par conséquent, c'est l'autorité législative qui définit ce qu'est le droit contraventionnel. Le premier article de l'Ordonnance de Gouvernement n° 2/2001²

² Publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie [par la suite M.Of. (*Monitorul Oficial*)] n° 410 du 25 juillet 2001.

(par la suite O.G.), deuxième thèse, fournit la définition de la contravention. Il s'agit de l'acte commis avec culpabilité, établi et puni par la loi, par ordonnance, par décision du Gouvernement ou par décision du conseil local de la commune, de la ville ou du secteur de Bucarest, ainsi que par décision du conseil du département ou du Conseil Général de Bucarest. La première thèse de cet article prévoit que la loi contraventionnelle protège les valeurs sociales qui ne sont pas protégées par la loi pénale.

En analysant cette définition, on peut dégager plusieurs conclusions : premièrement, le lecteur est prévenu sur la différence entre le droit pénal et le droit contraventionnel. Le droit contraventionnel traite d'actes qui ne relèvent pas encore du domaine du droit pénal. C'est une définition « par exclusion » qui demeure néanmoins incomplète, car un délit civil échappe également à la juridiction du droit pénal. Ainsi, on sait seulement que le droit contraventionnel n'appartient pas au droit pénal, mais la première thèse du premier article de l'O.G. n° 2/2001 est insuffisant pour définir clairement le contraventionnel.

Ensuite, le premier article énonce une condition fondamentale de la contravention : la culpabilité. Certes, l'article 16 du Code pénal³ et l'article 16 du Code civil⁴ fournissent une définition plus élaborée de la culpabilité, ainsi qu'une distinction entre les deux types d'intention et de faute. Cependant, en matière de contravention, on sait seulement que la culpabilité est exigée, sans savoir quel type de culpabilité satisfait cette condition⁵.

De plus, le texte de l'O.G. n° 2/2001 liste les sources de droit contraventionnel en indiquant des sources primaires et secondaires, ainsi que des sources locales – c'est-à-dire les actes administratifs normatifs adoptés par les autorités locales, *i.e.* les conseils locaux et départementaux.

On peut donc déduire de cette définition que le droit contraventionnel n'est pas le droit pénal, elle nous indique les sources du droit contraventionnel et précise une condition d'existence de la contravention : la culpabilité. Il convient toutefois d'ajouter quelque chose : on déduit que la contravention doit être typique, ce qui signifie qu'elle doit être défini par un texte de loi (ici on utilise "loi" *lato sensu*). Cette condition de typicité est clairement comprise implicitement par la définition, puisqu'elle énumère les types de actes normatifs qui peuvent définir une contravention. Donc, le langage utilisé par le législateur est indirect, répertoriant les sources plutôt qu'une caractéristique essentielle de la contravention, contrairement au Code pénal, où l'article 15 stipule clairement qu'un crime doit tout d'abord être défini dans un texte de loi. Ce n'est qu'à l'article 3 de l'O.G. n° 2/2001 que cette condition est expressément annoncée. Le texte de loi nous indique que les dispositions législatives en matière contraventionnelle doivent inclure la description des actes constitutifs des contraventions et les sanctions.

Plus loin dans cette ordonnance, l'article 11 énumère les causes d'exonération ou de justification, bien qu'elles ne soient pas groupées comme en matière pénale pour déterminer le caractère injustifié ou imputable de la contravention. On peut donc observer que la contravention est similaire à l'infraction. Cependant, au lieu d'une définition succincte et claire, comme celle de l'article 15 du Code pénal, il est nécessaire de combiner plusieurs dispositions de l'O.G. n° 2/2001 afin d'en extraire les caractéristiques d'une contravention.

³ Adoptée par la Loi n° 286/2009, publiée au M.Of. n° 510 du 24 juillet 2009.

⁴ Adoptée par la Loi n° 287/2009, republiée au M.Of. n° 505 du 15 juillet 2011.

⁵ V. aussi Elena Emilia Ștefan, *Delimitarea dintre infracțiune și contravenție în lumina noilor modificări legislative (La délimitation entre infraction et contravention à la lumière des nouvelles modifications législatives)* en Dreptul (Le Droit) n° 6/2015, p. 150-151.

Selon cette définition raccommodé, l'acte contraventionnel est un comportement décrit par la loi ou par un acte administratif normatif, commis avec culpabilité, qui porte atteinte aux valeurs sociales non protégées par la loi pénale. En d'autres mots, ces comportements sont moins graves que ceux du droit pénal, mais qui ont néanmoins des similarités : ils sont prévus par la loi, commis avec culpabilité en entraîne une sanction elle aussi prévue par la loi.

Enfin, puisque la loi ne fait pas de distinction entre les causes de non-imputabilité et les causes justificatives, on note qu'il existe une série de situations dans lesquelles la responsabilité contraventionnelle est exclue. Cependant, dans la mesure où le législateur n'a attribué aucune caractéristique particulière à ces causes, elles ne se définissent pas, comme en droit pénal, selon les conditions d'antijuridicité et d'imputabilité.

Dans la section suivante, nous examinerons comment la doctrine définit la contravention et dans quelle mesure la définition qu'elle propose est plus pratique que celle que le législateur nous a fournie.

2. Le droit contraventionnel en Roumaine - la doctrine

En analysant le premier article de l'O.G. n° 2/2001, la doctrine a émis des critiques en relevant que, en fait, la loi contraventionnelle protège souvent les mêmes valeurs sociales que la loi pénale, par exemple la sécurité routière. La majorité des comportements dangereux sur la voie publique relèvent du domaine contraventionnel, tandis que les infractions plus graves, telles que la conduite sans permis ou sous l'emprise de l'alcool, sont régies par la loi pénale⁶.

Les mêmes auteurs affirment que le droit pénal a un caractère subsidiaire et traite des atteintes les plus graves aux valeurs sociales, une idée déjà bien ancrée dans la doctrine du droit pénal sous le nom du « principe de subsidiarité »⁷. Ils soutiennent également que le droit contraventionnel est subsidiaire au droit pénal et qu'entre les deux, il n'y a pas de différence de nature juridique, mais seulement une différence quantitative⁸.

Il est difficile d'adhérer à cette affirmation. Le droit contraventionnel emprunte de nombreuses caractéristiques juridiques du droit pénal⁹, mais il reste distinct. Sans entrer dans un débat potentiellement interminable, on peut citer en exemple une différence fondamentale quant à l'application du principe de légalité : il n'a pas la même force en matière contraventionnelle¹⁰ et si on l'appliquait de la même manière, le droit

⁶ V. Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachis, *Regimul juridic al contravențiilor. Ediția a 5-a (Le régime juridique des contraventions. 5ème édition)*, Ed. Hamangiu, Bucarest, 2021, p. 1 ; Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ. Volumul II. Ediția 5 (Droit administratif. Volume II. 5e édition)*, Ed. Universul Juridic, Bucarest, p. 316.

⁷ V. e.g. Florin Streteanu, Daniel Nițu, *Drept penal. Partea Generală. Vol. I (Droit pénal. Partie Générale. 1^{er} volume)*, Ed. Universul Juridic, Bucarest, 2014, p. 20.

⁸ Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Anda Bachis, *op. cit.*, p. 2. V. aussi Adrian Gabriel Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină și jurisprudență (La législation des contraventions. Commentaires, doctrine et jurisprudence)*, Ed. Hamangiu, Bucarest, 2016, disponible sur www.sintact.ro.

⁹ Principalement car la contravention est, comme l'infraction, typique et commise avec culpabilité, car les mêmes causes qui excluent la responsabilité pénale excluent également la responsabilité contraventionnelle et car l'article 47 de l'O.G. n° 2/2001 prévoit que le Code pénal s'applique pour la compléter.

¹⁰ Emmanuel Dreyer, *op. cit.*, p. 83-85. V. aussi Bernard Bouloc, *Droit pénal général. 28ème édition*, Ed. Dalloz, Paris, 2023, p. 113, ou l'auteur souligne qu'en matière contraventionnelle le législateur n'a pas le monopole

contraventionnel n'existerait pas. De plus, les contraventions sont beaucoup plus nombreuses que les infractions, et il serait inapproprié, dans ce contexte, de considérer que le droit contraventionnel est subsidiaire au droit pénal, lequel est lui-même caractérisé par la subsidiarité. Ce que les auteurs cités appellent « subsidiarité » est en réalité un ordre de gravité, qui, dans le système juridique français, fait que les infractions sont classées en crimes, délits et contraventions. Cependant, cette répartition ne repose pas sur le critère de la subsidiarité, mais sur celui de la gravité des faits.

Les auteurs mentionnés définissent la contravention comme un acte typique, antijuridique, commis avec culpabilité et prévue par la loi. Même s'ils citent le professeur Streteanu, qui a popularisé la notion de typicité en droit pénal roumain, ils indiquent, comme conditions générales d'existence d'une contravention, tant la typicité que la légalité. En fait, la typicité signifie que l'acte correspond au modèle décrit par le législateur dans une norme juridique. Donc la légalité est une condition *sine qua non* à l'existence de la typicité. On ne voit donc pourquoi traiter les deux comme des conditions différentes si, en matière pénale, il s'agit du même principe.

On est en partie d'accord avec le reste de la définition. Le caractère antijuridique n'est pas mentionné par la loi *in terminis*, mais l'article 11 de l'O.G. n° 2/2001 liste la légitime défense et l'état de nécessité parmi les causes d'exonération de la responsabilité contraventionnelle. Les deux visent sans doute le caractère antijuridique du comportement illégal¹¹. Mais l'article 11 de l'O.G. n° 2/2001 mentionne également des causes de non-imputabilité (la contrainte physique et morale, le cas fortuit, l'irresponsabilité, l'ivresse involontaire complète, l'erreur) et, distinctement, l'infirmité, une cause qui n'existe pas en droit pénal. Par conséquent, on ne considère pas qu'on puisse inclure sous la coupole de l'antijuridicité les causes qui, en matière pénale, sont sans doute causes de non-imputabilité. Pour des raisons de la cohérence et précision juridique, il serait préférable de regrouper tous ces causes, comme le législateur l'a fait dans l'article 11 de l'O.G. n° 2/2001, en les désignant comme « causes d'exonération la responsabilité contraventionnelle ».

D'autres auteurs définissent la contravention comme étant « l'acte commis avec culpabilité, prévu et sanctionné par la loi ou un autre acte normatif, et qui présente un danger social, en général, moindre que celui de l'infraction ». Ces auteurs identifient les éléments de la contravention comme étant le sujet, l'objet, l'aspect subjectif et l'aspect objectif. Cette définition contient moins d'éléments controversés et reflète plus fidèlement la définition utilisée par le législateur¹². Cependant, cette définition continue d'utiliser une notion à laquelle le législateur a renoncé avec l'adoption de l'O.G. n° 2/2001, par rapport à la réglementation de la Loi n° 32/1968, à savoir « le danger social »¹³.

Ainsi, la définition proposée par la doctrine est-elle supérieure à celle fournie par le législateur ? On a déjà vu dans la section précédente que la définition légale est critiquable. Cependant, la définition proposée par la doctrine soit utilise excessivement des notions et concepts du droit pénal, sans base légale claire, soit utilise des notions qui ont été abandonnées par le législateur et qui correspondent à un modèle d'incrimination abrogé. On conclut que la définition prévue par la loi n'est pas adéquate, et que celle proposée par la

pour incriminer des actes, parce que les contraventions peuvent être prévues dans des actes administratifs normatifs. Cette affirmation est également valable dans le droit roumain.

¹¹ V. Florin Streteanu, Daniel Nițu, *op. cit.*, p. 348 et seq.

¹² Dana Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 317.

¹³ Narcisa Petrescu, *Drept administrativ (Droit administratif)*, Ed. Hamangiu, Bucarest, 2009, p. 590.

doctrine que nous avons analysée pourrait être améliorée. Néanmoins, dans les sections suivantes on verra que dans la matière qu'on analyse on n'a pas besoin d'une définition si on utilise l'intuition, et les chances de qualifier à tort une contravention comme une infraction, ou inversement, sont presque nulles.

Dans la section suivante, on examine ce que le droit contraventionnel signifie par rapport aux dispositions spéciales et à la jurisprudence interne de la Roumanie. En d'autres mots, on abordera le droit contraventionnel en pratique.

3. Le droit contraventionnel en Roumaine – vue sur la pratique judiciaire

Même si les définitions fournies par la loi et la doctrine sont inappropriées, les juridictions se débrouillent. Comme un réflexe acquis dans un système codifié, les juges s'appuient plutôt sur les textes de loi, qui contiennent les caractéristiques essentielles de la contravention : la légalité¹⁴ et la culpabilité¹⁵. En utilisant l'article 47 de l'O.G. n° 2/2001, ils empruntent les éléments manquants du droit pénal, et ainsi le système fonctionne¹⁶.

Peu importe que l'on qualifie les causes excluant la responsabilité contraventionnelle d'antijuridicité ou non. Ce qui compte, c'est que les tribunaux appliquent les dispositions légales prévues pour exonérer le contrevenant de la responsabilité. On a constaté que, sans accorder une importance excessive aux théories, les textes prévus par la loi restent opérants.

Par ailleurs, la différence pratique centrale entre les causes d'antijuridicité et les causes de non-imputabilité réside dans leur application *in rem* ou *in personam*¹⁷. Cependant, en matière contraventionnelle, il n'est pas véritablement question de participation comme

¹⁴ V. par exemple, la décision n° 390 du 22 février 2024, prononcé en appel par le Tribunal de Bucarest, la IIe Section, de Contentieux Administratif et Fiscal, concernant la violation du principe de légalité en matière contraventionnelle. Dans cette affaire, un professionnel a été sanctionné pour avoir fourni un service qui affecte la vie, la santé ou la sécurité des consommateurs, ou leurs intérêts économiques, un acte prévu et sanctionné par l'article 7, lettre c), deuxième tiret de l'O.G. n° 21/1992 relative à la protection des consommateurs. Toutefois, l'acte pour lequel il a été sanctionné sur la base de ce texte de loi était l'omission de dissimuler un câble internet installé dans une cage d'escalier. Le tribunal a rappelé l'interdiction d'appliquer la loi par analogie, au détriment de l'accusé, en matière contraventionnelle.

¹⁵ V. par exemple, la décision n° 662 du 14 mars 2024, prononcé en appel par le Tribunal de Bucarest, la IIe Section, de Contentieux Administratif et Fiscal, concernant l'absence de culpabilité et l'incidence du cas fortuit en matière contraventionnelle, dans une affaire où le requérant n'a pas accordé la priorité de passage à une ambulance en mission avec les signaux sonores et lumineux activés, causant ainsi un accident de la route. Le requérant a invoqué qu'il n'avait ni vu ni entendu l'ambulance, prétendant ainsi qu'il s'agissait d'un cas fortuit. Cependant, le tribunal a requalifié la question en absence de culpabilité, et non en incidence du cas fortuit, et a conclu que l'acte avait été commis avec une intention indirecte.

¹⁶ V. par exemple, la décision n° 810 du 26 mars 2024, prononcé en appel par le Tribunal de Bucarest, la IIe Section, de Contentieux Administratif et Fiscal. Dans cette affaire, le Tribunal a noté que l'article 47 de l'O.G. n° 2/2001 renvoi à l'application du Code pénal, ce qu'implique que les méthodes d'interprétation législative utilisées en matière pénale doivent également être appliquées. Par conséquent, l'interprétation sera faite en faveur de l'accusé. Dans l'espèce, le requérant (une banque) a été sanctionné pour avoir communiqué uniquement le montant de la mensualité, et non le taux d'intérêt appliqué, alors que les dispositions légales visant la protection des consommateurs imposent à la banque des obligations minimales.

¹⁷ V. Lavinia Valeria Lefterache, *Drept penal. Partea generală. Curs pentru studenții anului II. Ediția a 4-a (Droit pénal. Partie générale. Cours pour les étudiants de deuxième année. 4e édition)*, Ed. Hamangiu, Bucarest, 2024, p. 232. Bien sûr, il s'agit d'une approche pragmatique, dans une section concernant l'application pratique du droit contraventionnel. À une analyse approfondie de ces cas, il existe suffisamment de différences entre les natures juridiques qui méritent une analyse complexe et détaillée.

c'est le cas en matière pénale. Si le besoin s'en fait sentir, on peut néanmoins se référer à l'article 47 de l'O.G. n° 2/2001 et, par conséquent, utiliser la classification fournie par le Code pénal.

De plus, il sera presque impossible de qualifier une infraction de contravention de manière incorrecte, et vice versa. En premier lieu, le législateur précise dans les lois spéciales la nature d'une contravention ou d'une infraction en recourant à des formules telles que « les actes suivants constituent des contraventions » ou « des infractions »¹⁸.

Le second indice qu'il s'agit d'une infraction réside dans la nature de la sanction. Si l'acte illicite est sanctionné par une peine d'emprisonnement ou la réclusion à perpétuité, il s'agit d'une infraction (en roumain « infracțiune », en français délit ou crime), puisque ces deux types de peines relèvent exclusivement du droit pénal. En revanche, l'amende est utilisée tant en droit pénal qu'en matière contraventionnelle. Toutefois, dans le droit pénal, elle est appliquée par le biais du système des jours-amende. Par conséquent, si le législateur précise dans un texte de loi le montant de l'amende, il s'agit d'une contravention. En matière pénale, le montant n'est pas mentionné dans le texte d'incrimination ; les limites sont fixées par l'article 61 du Code pénal.

On peut donc conclure que les tribunaux ne se sont pas arrêtés à l'insuffisance des définitions fournies par le législateur et la doctrine. Partant des caractéristiques les plus importantes de la contravention, ils ont trouvé une base légale suffisante pour résoudre les problèmes liés à la typicité, à la culpabilité, ou à l'application des causes qui excluent la responsabilité contraventionnelle.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de nombreux problèmes pratiques difficiles à démêler. Si les caractéristiques générales de l'infraction ne posent pas tant de problèmes, on verra dans la seconde partie de cet article que, par l'application de la jurisprudence de la CEDH à ce type de cas, les choses deviennent plus complexes. Cette complexité est souvent due à une diversité impressionnante du domaine contraventionnel, aspect auquel on s'attarderons dans la section suivante.

4. Le droit contraventionnel en Roumanie – une diversité désarmante

Ce serait un travail de Sisyphe d'effectuer une évaluation pratique exhaustive du droit contraventionnel. Cependant, certaines choses sont évidentes et peuvent être mentionnées dans le cadre de cette recherche.

Tout d'abord, le droit contraventionnel se caractérise par une diversité étonnante. Les cas les plus connus sont les contraventions routières et les violations des règles de cohabitation sociale. Il s'agit des règles de droit bien connues du grand public, car les citoyens y sont confrontés au quotidien. Que ce soit en traversant en dehors des passages piétons ou en recevant une amende pour stationnement irrégulier, la majorité des individus sont familiers avec ce type de responsabilité juridique, adoptée pour sanctionner la violation des règles les plus élémentaires. Cela touche au non-respect des normes fondamentales, généralement inculquées au sein de la famille ou durant l'école primaire, ce que l'on appelle couramment « l'éducation civique ».

En revanche, d'après l'expérience empirique, moins de personnes (y compris les

¹⁸ V., *i.e.* les articles 99-102 de l'Ordonnance d'Urgence n° 195/2002 concernant la circulation routière sous les rues publiques (le Code Routier), publiée dans le M.Of. n° 670 du 3 août 2006.

étudiants de deuxième année qui commencent à étudier le droit pénal - partie générale) comprennent ce que suppose l'abus de confiance, la banqueroute ou la mise en danger de la lutte contre les maladies, même si ces infractions concernent leur activité et leur vie ou impliquent des obligations qui leur incombent en tant que citoyens.

D'autre part, tous les entrepreneurs et les entreprises doivent également être conscients d'un ensemble de règles analogues, spécifiquement établies à leur égard. On peut parler d'un droit contraventionnel destiné aux professionnels, englobant des règles relatives à l'utilisation des codes CAEN, à l'enregistrement des entreprises, à la protection et à la gestion des espaces, à la protection des consommateurs, à la protection des employés, ainsi qu'aux autorisations et avis requis par les autorités etc.

Le non-respect de ce type d'obligation entraîne généralement des sanctions moins sévères, telles que des amendes, du travail d'intérêt général (rarement appliqué en pratique) ou la fermeture temporaire d'un établissement. Ces catégories de contraventions ont formé une base commune, connue des citoyens et des petits entrepreneurs qui utilisent une forme juridique d'organisation à des fins de fiscalisation des revenus. On pourrait les qualifier de « contraventions quotidiennes ».

Toutefois, un domaine plus spécialisé du droit contraventionnel s'est développé sur cette base générale. On pense, par exemple, au droit de la concurrence ou à la protection des données personnelles, conformément au Règlement général sur la protection des données (RGPD). Ces deux domaines sont bien ancrés dans l'acquis communautaire et se sont développés sous l'autorité de la Cour de justice de l'Union européenne. Ils disposent d'institutions spécifiques pour veiller à l'application de la loi et à son contrôle par les entreprises, et des branches entières du droit se sont développées autour de ces disciplines.

Dans ces matières, les sanctions sont considérablement plus intéressantes. En matière de concurrence elles peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires annuel, tandis que pour la protection des données personnelles, elles peuvent s'élever à 20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires annuel. En revanche, en droit pénal, le montant maximal d'une amende est plafonné à 3.000.000 lei (environ 600.000 euros)¹⁹.

Et en raison des sanctions étonnantes qui peuvent être appliquées dans ces domaines, certaines mesures ont été adoptées afin de mieux refléter les enjeux très élevés de ce type de procédures. En Roumanie, la juridiction compétente pour examiner en première instance les plaintes contre les décisions de l'autorité de la concurrence est la cour d'appel, et les recours ultérieurs sont jugés par la Haute Cour de Cassation et de Justice²⁰. Les décisions de l'autorité de protection des données personnelles sont, quant à elles, jugées en première instance par les tribunaux départementaux²¹ (le deuxième niveau de juridiction en Roumanie), ce qui souligne la complexité de ces types de contentieux et l'impact de ces décisions. En revanche, les « contraventions quotidiennes » sont jugées par les tribunaux de première instance²², appelés « judecătoria » dans le système de droit roumain, qui constituent le premier niveau de juridiction.

Cependant, les garanties supplémentaires instituées en raison des enjeux élevés de

¹⁹ Pour une analyse détaillée, voir George-Alexandru Lazăr, *Sistemul sancționator aplicabil persoanelor juridice (Le système de sanctions applicable aux personnes morales)*, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 154 et seq.

²⁰ Selon la Loi n° 21/1996, republiée en M.Of. n° 153 du 29 février 2016.

²¹ Selon l'article 17 de la Loi n° 102/2005, republiée en M.Of. n° 947 du 9 novembre 2018.

²² Selon l'O.G. n° 2/2001, précité.

ces litiges sont très limitées. En dehors de la compétence spécialisée, la procédure suivie dans tous ces litiges reste la même, qu'il s'agisse d'un enjeu de 4 millions ou de 40 euros, et qu'une sanction soit imposée par une autorité spécialisée, qui pouvait être comparée à un parquet en matière pénale. Il est étrange qu'un dossier concernant un domaine hautement spécialisé, avec des enjeux importants pour la concurrence dans un pays ou même dans une région, portant sur une décision rendue à la suite d'une enquête très vaste ayant duré plusieurs années, soit jugé sans règles particulières, par rapport à des infractions aussi triviales que le dépôt des déchets dans une poubelle incorrecte.

L'intuition nous dirait probablement que le dépôt de déchets dans la mauvaise poubelle ne pourrait pas être considéré comme relevant du domaine pénal. Les sanctions faibles, l'absence de connotation sociale significative et le contexte social familial poussent ces faits dans une zone non pénale. Cependant, dans le droit de la concurrence, le droit de la protection des données personnelles et d'autres domaines juridiques similaires, les sanctions nous immergent directement dans le champ du droit pénal. On verra dans les sections suivantes que tous ces domaines distincts sont également regroupés sous (presque) le même cadre dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : des litiges concernant une « accusation en matière pénale ».

Mais tout d'abord, on examinera le droit contraventionnel en France.

5. Le droit contraventionnel en France

Dans le premier article du Code pénal français (ci-après C.pén.), on trouve une disposition qui pourrait être surprenante pour le juriste roumain. L'article 111-1 C.pén. stipule que « Les infractions pénales sont classées, suivant leur gravité, en crimes, délits et contraventions ». En droit français, les contraventions sont une catégorie d'infractions²³. En conséquence, l'analyse qu'on a fait ci-dessus n'est pas applicable en droit français, même au niveau terminologique. En droit roumain, les infractions et les contraventions sont des concepts distincts, chacun avec sa propre définition prévue par une loi différente, et liés par des caractéristiques communes. En droit français, elles sont des espèces du même genre - le terme « infraction » inclut la contravention.

Le système français n'est pas une exception en utilisant cette classification. Le droit des États-Unis divise les infractions en « felonies », « misdemeanors » et « infractions », selon leur gravité²⁴. Le droit allemand les divise en « verbrechen », « vergehen » et « ordnungswidrigkeiten »²⁵. Parmi celles-ci, cette dernière catégorie est devenue au fil du temps une véritable responsabilité administrative ou contraventionnelle, étant exclue de la sphère du droit pénal²⁶. Le droit italien classe les infractions en « reati », « delitti » et « contravvenzioni »²⁷, dans une classification plus proche de celle utilisée en France. Enfin,

²³ V. Bernard Bouloc, *op. cit.*, p. 198-199. Cet auteur réputé a opiné néanmoins que seulement les contraventions de 5^e classe peuvent être rattachées au Droit pénal traditionnel.

²⁴ Joshua Dressler, *Understanding criminal law. 7th Edition (Comprendre le droit pénal. 7^e édition)*, Ed. LexisNexis, 2015, p. 1-2.

²⁵ Michael Bohlander, *Principles of German criminal law (Les principes du droit pénal allemand)*, Ed. Hart, Portland, 2009, p. 27-28.

²⁶ V. Jaques-Henri Robert, *Droit pénal général*, 6e éd., 2005, PUF, p. 94; Narcisa Petrescu, *op. cit.*, p. 589. Cette dernière autrice indique comme d'autres exemples la Slovaquie et la République tchèque.

²⁷ Ferrando Mantovani, *Diritto penal (Droit pénal)*, Ed. Wolters Kluwer Cedam, 2015, p. 13.

dans le système espagnol, avant la réforme de 2015, une distinction était établie entre les « delitos », les « faltas » et les « infracciones ». Actuellement, les infractions pénales sont classées en « delitos graves », « delitos menos graves » et « delitos leves »²⁸, tandis que les « infracciones administrativas » sont désormais traitées en dehors du système pénal.

L'Angleterre mérite une mention particulière : le système britannique connaît une division comme celles énumérées ci-dessus, comprenant les « indictable offences », les « either way offences » et les « summary offences », selon la gravité des infractions. Il est important de noter que la nomenclature utilisée renvoie à la hiérarchie des juridictions, et seulement indirectement à la gravité des actes. Les « indictable offences » sont des crimes graves, jugés devant la « Crown Court », avec un juge et un jury. Les « summary offences » sont les infractions les moins graves et sont jugées devant les « Magistrate's Courts », sans jury. Les « either way offences » peuvent être jugées, selon leur gravité, soit devant les « Magistrate's Courts », soit devant les « Crown Court », et c'est précisément pour cette raison qu'on les appelle « either way offences » : elles peuvent être jugées par n'importe quelle juridiction²⁹.

La nomenclature n'est pas uniforme, mais on peut observer que la notion de « contravention », « contravvenzioni » ou « contravenție » signifie dans leurs états d'origine la moins grave forme de répression étatique pour des comportements répréhensibles. Le prof. Dreyer a mentionné que la classification est conçue en droit français en fonction de la gravité de l'infraction, mais « un tel critère s'avère imprécis. Cette incertitude explique que la distinction soit parfois méconnue »³⁰.

Il a ajouté que pour identifier correctement la catégorie de quelle un texte d'incrimination appartient, on doit analyser les sanctions³¹, car « les crimes sont punis de peines principales spécifiques : la réclusion ou la détention criminelle pour une durée déterminée (quinze, vingt ou trente ans, voire la perpétuité). Les délits sont punis d'un emprisonnement d'au plus dix ans et/ou d'une amende d'au moins 3750 euros. Quant aux contraventions, elles sont divisées en cinq classes pour lesquelles l'amende maximale encourue varie entre 38 euros et 1500 euros »³². En conséquence, en droit français, on utilise le même critère qu'en droit roumain pour faire la différence entre les catégories de comportements incriminés : la gravité de la sanction prévue par la loi.

De plus, certaines voix en droit pénal français ont conclu « que la distinction des crimes, délits et contraventions constitue la 'colonne vertébrale' du droit pénal »³³. On peut également convenir qu'une telle approche découle de la culture juridique pénale d'un État.

²⁸ V. l'article 13 du Code pénal espagnol, disponible sur <https://www.boe.es>.

²⁹ Jonathan Herring, *Criminal law. Eight edition (Droit pénal. 8eme édition)*, Ed. Palgrave MacMillan, 2013, p. 32.

³⁰ Emmanuel Dreyer, *op. cit.*, p. 188.

³¹ Ce concept fait déjà partie de la culture de droit pénal français si on tient compte qu'il était inscrit dans le premier article du Code pénal ancien, mais dans le Code pénal actuel il se déduit de l'ensemble des règles établies par le code.

³² *Idem*, p. 189.

³³ Michèle-Laure Rassat, *Droit pénal général*, Ellipses, coll. « Cours magistral », 4^e éd., 2017, p. 288, n. 260 *apud* Emmanuel Dreyer, *op. cit.* p. 192. Il faut toutefois mentionner qu'il existe également des opinions dans la doctrine française qui soutiennent que « les contraventions traditionnelles, celles qui contreviennent aux règles de forme et de police imposées par les nécessités de l'existence en commun, ne sont pas de véritables infractions pénales » et que « leur répression devrait être justiciable d'une procédure administrative » (V. Roger Merle et André Vitu, *Traité de droit criminel*, t. 1, 7^e éd., 1997, Cujas, n° 411).

Un projet de Code pénal visant à introduire cette catégorisation en droit roumain, élaboré sous la coordination du prof. Antoniu, a échoué³⁴. Par conséquent, bien que la reconfiguration d'un système de droit pénal sur cette base ne soit pas facile, il est probablement encore plus difficile de le faire sans cette distinction fondamentale.

En droit français, l'enjeu de cette classification se décline en deux aspects : premièrement, en matière de procédure, l'encadrement d'une infraction influence la compétence des tribunaux³⁵, détermine le délai de prescription, et indique si l'instruction est obligatoire, facultative ou exclue³⁶. Deuxièmement, la distinction reste importante pour le régime juridique de la culpabilité : les crimes sont intentionnels, les délits peuvent être commises par imprudence ou négligence, tandis qu'en matière contraventionnelle « l'état d'esprit de l'agent ne se pose en principe pas »³⁷. De plus, la tentative de crime est toujours punissable, celle de délit seulement si la loi le prévoit, et la tentative de contravention n'est pas sanctionnée³⁸. Il existe d'autres différences sous le terrain du droit substantiel, concernant la complicité, l'application des peines et leur individualisation, l'application de la loi d'amnistie ou l'application territoriale de la loi pénale³⁹.

Ainsi, la qualification est essentielle, comme en droit roumain, et la différence entre une contravention et un crime ou un délit demeure fondamentale. Au-delà de cette configuration juridique, il est toutefois important de noter que nous parlons de la même perception de la société à l'égard de ce domaine. Ainsi, la doctrine a relevé que « le mot contravention évoque généralement au public l'idée, conforme à la réalité juridique, d'une infraction mineure, parfois réduite d'ailleurs à l'image d'un "P-V" glissé sous un essuie-glace »⁴⁰.

CONCLUSIONS DE LA PREMIERE PARTIE

De l'analyse réalisée ci-dessus, il ressort que les systèmes juridiques européens font une distinction entre les types d'infractions, en fonction de leur gravité. Tandis que le système roumain traite séparément les infractions et les contraventions, les grands systèmes de droit pénal européen, auxquels s'ajoutent les États-Unis, opèrent avec une répartition souvent tripartite⁴¹.

Au-delà de cette répartition, cependant, les contraventions existent dans tous ces systèmes et sont reconnues comme la forme la moins grave de violation des règles sociales.

³⁴ La Loi n° 301/2004, publié en M.Of. n° 575 du 29 juin 2004, abrogée avant son entrée en vigueur par la Loi n° 289/2009, précitée.

³⁵ Les tribunaux correctionnels pour juger les délits et les tribunaux de police pour les contraventions. V. Emmanuel Dreyer, *op. cit.*, p. 192.

³⁶ Emmanuel Dreyer, *op. cit.*, p. 102.

³⁷ *Idem*, p. 193. Cette particularité des contraventions a conduit la doctrine à les désigner comme des « infractions matérielles ». Sur cet aspect, le système juridique français est très différent de celui de la Roumanie, puisque, comme nous l'avons vu précédemment, la culpabilité est une condition essentielle à l'existence de la responsabilité contraventionnelle, conformément à l'O.G. n° 2/2001.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*. Aussi, Bernard Bouloc, *op. cit.* p. 201 et seq.

⁴⁰ Frédéric Desportes et Francis Le Guehec, *Le nouveau droit pénal*, t. 1, 13e éd., 2006, Economica, no 109.

⁴¹ Bien que, comme cela a été souligné dans la doctrine, le système roumain ait initialement utilisé la classification tripartite, suivant le modèle français, l'exclusion des contraventions de la sphère du droit pénal s'est réalisée après 1950 dans les pays qui étaient à cette époque socialistes, dont la Roumanie. V. Dana Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 306-308 et Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.*, p. 588.

Les États semblent avoir une vision similaire de ce qui est peu grave et, par conséquent, peut être qualifié de contraventionnel. Cette compréhension commune de ce qu'est une infraction mineure pourrait très bien être le dénominateur commun par lequel la Cour européenne des droits de l'homme les a placées sous l'égide de l'article 6 de la Convention Européenne dans son volet pénal, comme on le verra dans la deuxième partie de cet article.

En ce qui concerne la définition du droit contraventionnel, bien que dans le droit roumain tant le législateur que la doctrine semblent s'intéresser à ce sujet, dans les systèmes qui utilisent la division tripartite, la définition de la contravention fait défaut. Étant l'un des trois types d'infractions, la contravention n'a pas besoin de sa propre définition, celle du droit pénal lui étant applicable. Cependant, même les définitions du droit pénal sont incomplètes et diffèrent souvent en fonction de la vision de chaque auteur. Mais cela est moins important, car le droit contraventionnel, tout comme le droit pénal, possède un atout : il s'agit en grande partie de matières qui peuvent être facilement reconnues même par le grand public non spécialisé.

Quant aux professionnels du droit, en Roumanie et en France, il ne semble pas y avoir beaucoup de débat sur la qualification de certains comportements illégaux comme crimes ou contraventions. On peut donc soutenir que les définitions et critères actuels permettant de différencier les deux sont en eux-mêmes suffisants pour attribuer avec précision chaque comportement criminel à la catégorie appropriée.

II^{EME} PARTIE. LE DROIT CONTRAVENTIONNEL DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

On a observé dans la première partie de cette recherche que le droit des contraventions se retrouve tant dans le droit roumain que dans d'autres systèmes de droit européen. Cependant, la construction juridique autour du droit contraventionnel diffère considérablement entre ces systèmes nationaux, chacun y imprimant sa propre vision en matière de réglementation. Alors qu'en Roumanie, il s'agit d'une matière distincte, traitée en tant que telle au niveau législatif, judiciaire et académique, en France, le droit contraventionnel constitue la troisième partie du droit pénal, aux côtés des délits et des crimes.

On est habitués à cette diversité lorsqu'on étudie les systèmes de droit comparé. Celle-ci contribue à l'évolution du droit, les systèmes voisins ayant tendance, au fil du temps, à s'emprunter mutuellement les meilleures idées ou concepts et à les intégrer dans leur propre ordre juridique nationale.

Pourtant, cette diversité peut devenir un obstacle lorsque le droit contraventionnel, dans toutes ses versions européennes, est soumis à une juridiction unique : celle de la Cour européenne des droits de l'homme. La réglementation différente dans les systèmes juridiques nationaux devient, dans ce cas, un obstacle à l'établissement d'un régime juridique uniforme du point de vue des droits protégés par la Convention. Dans cette partie du travail, on analysera la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (par la suite CEDH) dans le domaine qu'on appelle, de manière plus souple dans ce contexte, le droit contraventionnel. Compte tenu de l'absence d'uniformité du concept, la Cour n'a pas uniformisé la nomenclature, mais a continué à traiter chaque matière comme faisant partie de la « famille du droit pénal au sens de l'article 6 de la Convention ».

Cela est facilement observable à la lecture du guide officiel de la Cour sur l'application de l'article 6 de la Convention, qui garantit le droit à un procès équitable. Dans la section B, qui se rapporte à l'application des principes généraux, le droit contraventionnel est désigné de manière générale par le terme « infractions administratives » et est placé dans une catégorie qui pourrait plutôt être qualifiée de « divers », où l'on trouve également le droit fiscal, le droit douanier, le droit de la concurrence, ainsi que « d'autres procédures spéciales »⁴².

Dans la deuxième partie de cette recherche, on examinera les critères utilisés par la Cour pour déterminer si un certain type de contravention relève du volet pénal de l'article 6. On analysera également les conséquences de l'inclusion des contraventions dans la protection prévue par l'article 6 et la manière dont cela est appliqué dans le système juridique roumain. Enfin, on abordera le parcours sinueux de la jurisprudence de la CEDH concernant les infractions administratives et comment ce sujet reste controversé.

1. Pourquoi et comment l'article 6 de la Convention s'applique au droit contraventionnel

a. Engels. Comment tout a commencé

L'histoire ne commence pas dans le domaine du droit administratif ou contraventionnel, mais dans celui des mesures disciplinaires. Dans l'affaire *Engels et autres c. Pays-Bas*⁴³, les requérants étaient des soldats appelés, occupant différents rangs de sous-officiers dans les forces armées néerlandaises. Ils avaient reçu diverses sanctions disciplinaires auxquelles ils avaient fait appel devant un tribunal militaire. Les requérants ont allégué une violation de l'article 6 de la Convention et, par conséquent, la Cour a été amenée à déterminer si les sanctions disciplinaires militaires relevaient de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention.

Dans son analyse, la Cour a d'abord noté que la notion « d'accusation en matière pénale » avait déjà été considérée comme un concept autonome dans la jurisprudence de l'ancienne Commission. Elle a estimé qu'il était nécessaire d'établir des critères clairs permettant de qualifier une affaire de « d'accusation en matière pénale ». Au paragraphe 82 du jugement, la Cour a décidé que la détermination d'une accusation comme « en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention devait d'abord tenir compte de sa qualification dans l'ordre juridique du système national. Cela a été considéré, cependant, comme « rien de plus qu'un point de départ », ce qui montre clairement qu'à l'origine, ce critère avait une autorité relative. Deuxièmement, la Cour a analysé « la nature même de

⁴² Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, p. 13-14, disponible sur [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide art 6 criminal eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide%20art%206%20criminal%20eng).

⁴³ Requêtes n° 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, jugement du 8 juin 1976, publié en A22. Toutes les décisions de la Cour citées dans le présent document sont disponibles sur le site <https://hudoc.echr.coe.int>. V. Corneliu Bîrsan, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole. Ediția a 2a (La Convention Européenne des Droits de l'Homme. Commentaire per articole. 2eme édition)*, Ed. C.H. Beck, Bucarest, 2010, p. 413; Jean-François Renucci, *Tratat de drept european al drepturilor omului (Traité de droit européen des droits de l'homme)*, Ed. Hamangiu, Bucarest, 2009, p. 405 ; Bianca Selejan-Guțan, *Protecția europeană a drepturilor omului. Ediția a 6-a, revăzută și adăugită (La protection européenne des droits de l'homme. 6e édition, revue et augmentée)* Ed. Hamangiu, Bucarest, 2023, p. 197-198.

l'infraction ». Mais pour que cette vérification soit efficace, la Cour devait aller plus loin et examiner « le degré de sévérité de la peine que la personne concernée risque de subir ».

Dans ce cas, le droit national néerlandais stipulait que les infractions étaient d'ordre disciplinaire et non militaire. Toutefois, la Cour a noté que les sanctions auxquelles les requérants avaient été soumis consistaient en une privation de liberté, à des degrés divers. Pour M. Engels, il s'agissait d'un maximum de deux jours d'arrestation ; pour M. van der Wiel, de quatre jours et pour M. de Wit, M. Dona et M. Schul, de trois ou quatre mois d'affectation dans une unité disciplinaire. Les deux jours d'arrestation auxquels M. Engels était menacé ont été considérés comme « une durée trop courte pour appartenir au droit "pénal" », surtout puisque « il ne courait aucun risque de devoir subir cette peine à la fin de la procédure ». Cependant, la Cour a estimé que les accusations portées contre « M. de Wit, M. Dona et M. Schul relevaient effectivement du domaine "pénal" puisque leur objectif était l'imposition de peines graves impliquant une privation de liberté ».

Cette décision est devenue une affaire de référence dans la jurisprudence de la Cour, et les critères établis dans *Engels et autres c. Pays-Bas* sont encore applicables aujourd'hui, bien que la jurisprudence ait nuancé leur application et que certains d'entre eux soient devenus moins pertinents. Néanmoins, l'affaire a posé les fondements de l'analyse future de l'existence d'une « accusation en matière pénale » pour les décennies à venir, et les trois critères utilisés par la Cour sont devenus connus sous le nom de « critères Engels ».

b. Öztürk. Quand l'article 6 a commencé à s'appliquer aux « infractions routières »

En 1978, M. Öztürk a percuté une voiture garée avec son véhicule, causant des dommages matériels. Il a été condamné à une amende de 60 marks allemand par les autorités administratives de Heilbronn. Le requérant a contesté cette décision, a été entendu par le tribunal de district avec trois autres témoins, puis a immédiatement retiré sa contestation. En conséquence, le tribunal de district a décidé que le requérant devait supporter les frais de l'affaire, y compris les honoraires de l'interprète. Il a porté plainte devant la CEDH pour violation de l'article 6, paragraphe 3⁴⁴.

Il devrait être plus clair maintenant pourquoi on a pris le temps d'expliquer, dans la première partie de cet article, comment les infractions routières sont une partie intégrante du droit contraventionnel en Roumanie et sont traitées de manière similaire dans d'autres systèmes juridiques européens. L'affaire *Öztürk* concerne ce qu'on connait, en tant que société et non seulement en termes juridiques, comme une « infraction administrative » ou « contraventionnelle ». Alors que la Cour avait précédemment traité de la question d'une mesure disciplinaire, elle devait déterminer dans ce cas si les infractions routières relèvent de l'application de l'article 6 dans son volet pénal.

Pour commencer, le Gouvernement allemand a soulevé la défense d'irrecevabilité en vertu de l'article 6, en arguant que le requérant « n'était pas accusé d'une infraction criminelle ». Il a noté qu'en vertu du droit national allemand, le comportement avait été dépenalisé et constituait une simple « infraction réglementaire », qui se distinguait des

⁴⁴ *Öztürk c. Allemagne*, requête n° 8544/79, jugement du 21 février 1984. V. Corneliu Bîrsan, *op. cit.*, p. 411 ; Jean-François Renucci, *op. cit.*, p. 407 et seq. : Tudor Chiuariu, *Garanțiile procedurale acordate acuzatului într-un proces penal potrivit Convenției europene a drepturilor omului (Les garanties procédurales accordées à l'accusé dans un procès pénal conformément à la Convention européenne des droits de l'homme)*, Ed. Hamangiu, Bucarest, 2020, p. 119.

infractions criminelles non seulement par la procédure prévue pour leur poursuite et leur sanction, mais aussi par leurs caractéristiques juridiques et leurs effets. Par conséquent, l'article 6 n'était pas applicable. La Cour a observé que la Convention n'était pas opposée à la dépenalisation de certains comportements répréhensibles, mais qu'en procédant ainsi, une partie contractante ne pouvait pas retirer la protection de l'article 6 accordée à ses citoyens. Elle a réaffirmé l'autonomie du concept « d'accusation en matière pénale » et a ensuite déterminé si une « infraction réglementaire » devait être qualifiée d'infraction « pénale » au regard de la Convention.

Ainsi, la Cour a retenu tout d'abord qu'en droit national allemand, le comportement du requérant n'était plus criminel. Bien que la doctrine n'ait pas été unanime sur ce point, la Cour s'est satisfaite de sa conclusion, basée sur les modifications législatives allemandes, en citant également une décision de la Cour constitutionnelle. Deuxièmement, la Cour a noté que la nature même de l'infraction pesait davantage dans cette analyse. Ici, les arguments du gouvernement défendeur sont longuement exposés et méritent d'être soulignés, car ils constituent un argument convaincant. Toutefois, en déterminant « la nature même de l'infraction », la Cour a observé que si les sanctions sont destinées à être dissuasives et consistent en des amendes ou en la privation de liberté, c'est un fort indicateur qu'on parle du domaine criminel. De plus, la règle est destinée à une application générale à tous les usagers de la route, contrairement aux règles disciplinaires analysées dans l'affaire Engels, qui étaient seulement applicables au personnel militaire. Ainsi, le caractère général de la règle, associé à son objectif dissuasif et punitif, a conduit la Cour à conclure que l'affaire était de nature criminelle. En conséquence, elle a jugé inutile d'analyser le critère final.

En lisant ce jugement, on ne peut ignorer le vocabulaire utilisé par la Cour. Alors que dans la première partie du jugement, qui contient les faits et les arguments des parties, l'infraction était qualifiée de « contravention réglementaire », au paragraphe 53, lorsqu'il s'agit d'aborder directement les arguments, la Cour commence à utiliser les termes « infraction mineure », « contravention », « petits délits ». Il est donc clair qu'une infraction routière évoquait pour les juges de la Cour la même image que celle qu'on a évoquée plus haut, concernant les comportements moins graves, qui enfreignent les normes sociales, mais sont peu sévères en termes de conséquences ou de connotation éthique.

Dans la lecture du jugement, les arguments de la Cour délimitent clairement ce que l'on appelle en droit roumain et en droit français une « contravention ». Il ne s'agit donc pas de la définition des actes que les textes législatifs ou les travaux académiques cherchent à imposer, mais bien de ce sens commun européen de ce qu'est une contravention, sur lequel la Cour s'est fondée.

Enfin, la Cour souligne un autre point important concernant l'application de l'article 6. Au paragraphe 53, elle affirme que « Le fait qu'il s'agisse certes d'une infraction mineure peu susceptible de nuire à la réputation de l'auteur ne la fait pas sortir du champ d'application de l'article 6 (art. 6). Il n'y a en effet rien qui indique que l'infraction criminelle visée par la Convention implique nécessairement un certain degré de gravité. » Par conséquent, le trait le plus reconnaissable d'une contravention, son caractère « mineur » ou « moins grave », n'est pas pertinent pour déterminer si l'article 6 de la Convention est applicable.

En guise de dernière remarque, la Cour a mentionné au paragraphe 56 que les infractions mineures n'ont pas besoin d'être poursuivies conformément à la procédure pénale, et que confier cette compétence aux organes administratifs est conforme à la

Convention. Toutefois, cette liberté, que la Cour a laissé aux parties contractantes, est conditionnée par une exigence : « que la personne concernée puisse soumettre toute décision ainsi prise à un tribunal offrant les garanties de l'article 6 ».

En résumé, il appartient à l'État contractant de décider s'il souhaite qualifier un certain comportement comme criminel ou administratif, et s'il veut permettre à un organe administratif de poursuivre et de sanctionner une personne. Cependant, quelle que soit la décision de l'État, il doit garantir à la personne concernée les garanties prévues par l'article 6, si l'affaire peut encore être considérée comme « criminelle » à la lumière de la Convention.

c. Öztürk. Réserves.

Dans l'affaire Öztürk, six opinions dissidentes ont été exprimées. Malgré ce nombre important, l'applicabilité de l'article 6 a été décidée par une majorité significative de 13 voix contre 6. Bien qu'on ne puisse pas aborder tous les arguments contraires dans cette démarche, il convient de noter que, dans l'opinion dissidente du juge Bindschedler-Robert, « les garanties très détaillées offertes par l'article 6 (art. 6) n'ont pas été conçues pour s'appliquer aux infractions mineures qui ne comportent pas la condamnation morale attachée aux infractions criminelles ». La Cour n'ait jamais adhéré entièrement à cette idée dans sa jurisprudence ultérieure.

Néanmoins, elle reste pertinente dans le système juridique roumain, où les garanties offertes par l'article 6 ne peuvent être appliquées dans leur intégralité au droit contraventionnel. Comme on le verra dans la deuxième section de cette partie, dédiée à la jurisprudence de la Cour contre la Roumanie, le statu quo de nos jours suppose que les garanties prévues par l'article 6, telles que la présomption d'innocence, ne sont en réalité pas applicables aux procédures contraventionnelles. L'autre raison pour laquelle on a choisi de citer cette opinion dissidente sera, à son tour, explorée ultérieurement dans les sections 3 à 6. Comme on le verra, après avoir initialement accepté une application non discriminatoire de l'article 6 dans le cadre des procédures qui ne relèvent pas du noyau dur du droit pénal, la Cour est progressivement revenue sur cette jurisprudence, jusqu'à ce que l'affirmation du juge Bindschedler-Robert semble entièrement justifiée.

Passons à la suite, dans une autre opinion dissidente, le juge Matscher a noté, comme on l'a mentionné plus tôt dans l'introduction de la deuxième partie de ce document, que l'interprétation autonome de la Convention « soulève des problèmes d'herméneutique juridique bien plus complexes qu'on ne pourrait le penser de prime abord ». « Or, un examen attentif des données du droit comparé montrerait qu'il n'existe pas aujourd'hui de "dénominateur commun" dans le sens envisagé par l'arrêt: dans le droit de la République fédérale d'Allemagne - État en cause - les contraventions administratives (Ordnungswidrigkeiten) sortent clairement du droit pénal; il en va de même du droit autrichien (Verwaltungsstraftaten); le droit français, le droit néerlandais (et, peut-être, aussi le droit d'autres pays européens), s'apprêtent à s'engager dans une voie analogue. D'après moi, l'interprétation autonome demanderait des recherches comparatives bien plus approfondies que celles qui, à ce sujet, ont été entreprises jusqu'à présent par les organes de la Convention ».

Ces idées s'accordent parfaitement avec les défis auxquels la Cour est confrontée lorsqu'elle aborde des questions qui, bien que similaires dans notre compréhension en tant

que société ou culture, différent sur le plan juridique. À mon avis, la Cour a su naviguer avec succès dans ces difficultés au fil des décennies, sans provoquer trop de mécontentement chez les États défendeurs, à l'exception notable du Royaume-Uni. La Cour ne peut pas se permettre de trébucher à chaque étape de son existence sur cette diversité des systèmes judiciaires des États contractants. Aucun obstacle ne devrait être insurmontable lorsqu'il s'agit de la protection des droits de l'homme.

Cependant, il faut prendre un moment pour reconnaître que, depuis le tout début, l'applicabilité des garanties procédurales prévues par l'article 6 de la Convention aux affaires contraventionnelles a été contestée. Il n'y a jamais eu de consensus unanime, où chacun estimait qu'il s'agissait de la bonne décision ou d'une décision viable à mettre en œuvre dans les ordres juridiques des États membres. Et comme on le verra dans les sections suivantes, la jurisprudence de la Cour est effectivement revenue sur ces idées dissidentes.

d. Lutz. Quand la présomption d'innocence a été introduite dans le droit contraventionnel

Huit ans après l'affaire *Öztürk*, un autre jugement contre l'État allemand viendrait préciser davantage l'applicabilité de l'article 6 dans le domaine des contraventions. Tandis que l'affaire *Öztürk* concernait la question des frais de traduction dans les procédures judiciaires, couverts par l'article 6, paragraphe 3-e) de la Convention, l'affaire Lutz traite de l'application de l'article 6, paragraphe 2, à savoir la présomption d'innocence⁴⁵. Cette question est particulièrement importante car elle sera à nouveau soumise à la Cour dans l'affaire la plus significative concernant le droit contraventionnel dans l'histoire de la Roumanie, qui continuera à diviser la pratique judiciaire jusqu'à ce jour.

M. Lutz a également été condamné à une amende pour avoir enfreint les règlements de circulation. Comme M. *Öztürk*, M. Lutz a également été contraint de payer les frais de litige. En procédant ainsi, le requérant a soutenu que sa présomption d'innocence avait été violée, car le tribunal n'a pas rendu de verdict de culpabilité dans son affaire, qui a été clôturée en raison des délais de prescription. Le fait de lui faire payer les frais de la procédure était contraire à son statut de présumé innocent. Le précédent établi dans l'affaire *Öztürk* a été invoqué, et la Cour a déclaré au paragraphe 53 que « Le problème soulevé en l'espèce se confond donc dans une large mesure avec celui qu'a tranché l'arrêt du 21 février 1984. La Cour n'aperçoit pas de raison de s'écarter de cette décision, d'autant que le Gouvernement, la Commission et le conseil du requérant, chacun en ce qui le concerne, reprennent les arguments développés par eux dans l'affaire *Öztürk* ou y renvoient ». Par conséquent, le précédent reste valable.

La Cour n'a pas trouvé de violation de l'article 6, paragraphe 2, dans cette affaire. Elle a montré que les tribunaux nationaux allemands n'avaient pas utilisé un langage susceptible de porter atteinte à la présomption d'innocence du requérant, et que le fait de lui faire payer uniquement ses propres frais de procédure ne constituait pas une sanction à son égard⁴⁶.

L'aspect important à souligner ici est que la Cour a noté qu'il n'y a pas de raison de considérer que la présomption d'innocence n'est pas applicable au droit contraventionnel.

⁴⁵ V. Corneliu Bîrsan, *op. cit.*, p. 410.

⁴⁶ *Lutz c. Allemagne*, requête n° 9912/82, jugement du 25 août 1987, publié en A123.

Cette norme sera de nouveau abordée dans vingt ans.

e. Malige. L'article 6 devrait s'appliquer aux procédures qui ne sont pas elles-mêmes « criminelles », mais qui découlent d'une accusation criminelle

Dans l'affaire Malige, le requérant a de nouveau été sanctionné pour une infraction routière — excès de vitesse. Ayant refusé de payer l'amende, le requérant a été convoqué devant le tribunal de Versailles, où il a soulevé plusieurs objections relatives à la loi et à l'exactitude des cinémomètres. Il a été déclaré coupable, condamné à payer 1500 francs et son permis de conduire a été suspendu pour 15 jours. Il a porté plainte devant la CEDH, arguant que la déduction automatique de points de son permis de conduire, entraînant la suspension de son droit de conduire, sans possibilité de contrôle judiciaire, était contraire à l'article 6⁴⁷.

Encore une fois, la position du gouvernement défendeur sur cette question est pertinente. Celui-ci a soutenu que les juridictions françaises ne considéraient pas cette infraction comme criminelle, mais comme une affaire de police administrative. En tant que telle, il ne fait aucun doute, selon le système juridique français, que la question n'était pas de nature criminelle (paragraphe 33). Il est important de ne pas confondre la contravention qui a entraîné la déduction de points avec la procédure par laquelle on peut contester cette déduction de points. La Cour a noté au paragraphe 36 de l'arrêt que le caractère criminel de l'excès de vitesse n'est pas en cause. Seule la question subséquente de la déduction automatique de points a fait l'objet de l'analyse de la Cour.

Le premier point de cette évaluation portait sur la qualification de la procédure en droit national, et la Cour a conclu que les dispositions légales et la jurisprudence des plus hautes juridictions françaises situeraient cette procédure, si elle était considérée isolément, dans le domaine du droit administratif. Ensuite, la Cour a statué, concernant la nature de la sanction, que « le retrait de points intervient dans le cadre et à l'issue d'une accusation en matière pénale. En effet, dans un premier temps, le juge pénal apprécie les faits constitutifs de l'infraction pouvant donner lieu à un retrait de points, les qualifie et prononce la sanction pénale principale ou complémentaire qu'il juge adaptée. Puis, sur la base de la condamnation prononcée par le juge pénal, le ministre de l'Intérieur retire le nombre de points correspondant au type d'infraction en fonction du barème fixé par le législateur, en l'espèce l'article R. 256 du code de la route (paragraphe 21 ci-dessus). La sanction de retrait de points résulte donc de plein droit de la condamnation prononcée par le juge pénal ».

La Cour a conclu que la déduction de points était de nature pénale, puisqu'elle avait un objectif punitif et dissuasif, malgré le fait qu'elle avait également un objectif préventif. La Cour a noté qu'elle agissait comme une peine accessoire et que, par conséquent, l'article 6 était applicable. Toutefois, dans ce cas, il n'y avait pas de violation de l'article 6 parce que la procédure pénale dans laquelle le requérant avait été condamné suffisait à lui garantir les garanties procédurales prévues par l'article 6.

Ce cas est important car il fait entrer dans le champ d'application de l'article 6 une mesure qui, prise isolément, ne semble pas être liée au droit pénal. En outre, malgré la qualification très claire de cette mesure comme étant administrative dans le droit et la pratique judiciaire françaises, la Cour a décidé que la procédure relevait néanmoins du droit

⁴⁷ *Malige c. France*, requête n° 27812/95, jugement du 23 septembre 1998, publié en Recueil 1998-VII.

pénal au sens autonome de la Convention⁴⁸. Ainsi, il s'agit du troisième cas où les limites de l'applicabilité de l'article 6 ont été élargies dans le domaine du droit contraventionnel, et ces trois cas sont toutes liés à des infractions routières.

2. La jurisprudence de la CEDH dans les affaires concernant la Roumanie

On a vu dans la section précédente comment la jurisprudence de la CEDH s'est développée en passant en revue les étapes importantes concernant les contraventions, la position ferme de la Cour quant à l'applicabilité de l'article 6 et l'existence d'une certaine (mais inefficace) dissidence. L'opposition n'a pas encore remporté cette bataille. La jurisprudence de la Cour a été maintenue et même élargie dans de nouvelles affaires, renforçant ainsi la protection des droits de l'homme à travers l'Europe. On va maintenant se concentrer sur la jurisprudence de la CEDH dans les affaires contre la Roumanie, afin d'examiner comment les spécificités du droit contraventionnel, telles qu'analysées précédemment, se reflètent dans l'application de la Convention.

a. Anghel. Le contraventionnel devenu pénal

L'affaire *Anghel c. Roumanie* est bien connue des juristes roumains. Elle concerne M. Anghel qui, en 2002, a eu une altercation dans le service des archives d'un tribunal de première instance. Il a été condamné à une amende équivalente à 59 euros à l'époque, qu'il a contestée devant les tribunaux. Il a perdu et a par la suite saisi la CEDH, faisant valoir que son droit à un procès équitable avait été violé parce qu'il s'était retrouvé dans une situation plus précaire que celle du gouvernement dans la procédure par laquelle il cherchait à obtenir l'annulation de l'amende.

Selon le droit roumain, l'affaire a été jugée selon les règles du Code de procédure civile. On a mentionné dans la première partie de cet article que, selon l'article 47 de l'O.G. n° 2/2001, le Code pénal de la Roumanie s'appliquera à titre complémentaire, pour compléter cette ordonnance. Mais l'article 47 stipule également que le Code de procédure civile sera appliqué. Cela signifie que, dans le système juridique roumain, une personne doit contester l'amende qu'elle reçoit, et cette contestation judiciaire sera jugée selon les règles régissant les procès civils.

Cela crée un système hybride où les règles de droit substantiel proviennent du droit pénal, tandis que les règles de procédure sont celles spécifiques aux affaires civiles. Un tel système hybride pose de nombreux problèmes, mais l'un des plus fondamentaux a été soulevé dans l'affaire *Anghel* : à qui incombe la charge de la preuve ? Cette question est, bien sûr, primordiale, car tandis que le Code de procédure civile prévoit que la charge de la

⁴⁸ Une autre affaire où la Cour a jugé que l'article 6 est applicable, même si la procédure n'est pas pénale dans le droit national est *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni*, requêtes nos 39665/98 et 40086/98, jugement de la Grande Chambre du 9 octobre 2003. L'affaire concernait une procédure dans laquelle des personnes en détention pouvaient être sanctionnées pour leur comportement au sein du pénitencier en ajoutant un certain nombre de jours à leur peine d'emprisonnement. Comme dans l'affaire *Malige*, la procédure en elle-même n'était pas de nature pénale, mais découlait d'une procédure pénale. À l'instar de l'affaire *Engels*, il s'agissait d'une forme de responsabilité disciplinaire. Cependant, la Cour a décidé que cette affaire relevait également du champ d'application de l'article 6 – volet pénal – et a conclu à une violation du droit des requérants à une représentation juridique.

preuve incombe au requérant, dans les procès pénaux, le prévenu est présumé innocent.

Dans l'affaire de M. Anghel, le gouvernement roumain s'est défendu de la même manière que les gouvernements allemand et français dans les affaires discutées ci-dessus. Il a soutenu que l'affaire ne concernait pas une accusation pénale, puisque, selon le droit roumain, les contraventions ne font pas partie du système de droit pénal. De plus, comme dans l'affaire *Öztürk*, les actes pour lesquels il avait été sanctionné avaient récemment été dépenalisés. Cependant, la Cour n'a pas été persuadée cette fois non plus. Elle a fait référence à sa jurisprudence dans *Öztürk* et *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni*⁴⁹ et a noté que les actes reprochés au requérant étaient de caractère général et n'étaient pas adressés à un groupe spécifique de citoyens ; ils visaient à dissuader autant qu'à réprimer. La Cour a également noté que l'emprisonnement de 15 jours à 3 mois faisait partie des peines pouvant être infligées à M. Anghel, et qu'en conséquence, l'article 6 – volet pénal était applicable.

Dans l'examen du fond de la requête, la Cour a constaté que les juridictions nationales avaient pris en compte la présomption de légalité et de fondement du procès-verbal et s'étaient attendues à ce que le requérant apporte la preuve de ses allégations. Cette approche est bien connue au niveau national en Roumanie, en raison de la spécificité de la matière contraventionnelle. La Cour a ensuite observé que les présomptions sont reconnues dans tous les systèmes juridiques et ne sont pas contraires à la Convention, à condition qu'elles soient insérées dans des limites raisonnables, prennent en compte l'enjeu du litige et respectent le droit de la défense. Au regard de cette exigence conventionnelle, la Cour a jugé que les juridictions roumaines avaient violé l'article 6 au détriment du requérant, car elles n'avaient pas expliqué pourquoi les témoignages présentés en faveur du requérant n'avaient pas été considérés comme crédibles. Ce vice de procédure n'a pas été corrigé par la juridiction d'appel.

Ce jugement n'est pas aussi concis ni aussi direct que les précédents. En principe, les choses se seraient arrêtées là, et la Cour aurait conclu à une violation de l'article 6 – volet pénal. Alors que les systèmes juridiques allemand et français étaient plus explicites, les paragraphes 66 à 68 du jugement *Anghel* traitent du système *sui generis* envisagé par le législateur roumain. La Cour prend acte du fonctionnement de ce système et déclare ensuite que le droit roumain ne prive pas explicitement le droit contraventionnel de ses garanties fondamentales, telles que la présomption d'innocence. Toutefois, les personnes sanctionnées en vertu de ces textes ne doivent pas se retrouver dans une situation moins favorable simplement parce que le système contraventionnel diffère du système pénal selon le législateur roumain. L'article 6 doit toujours être respecté. Ainsi, la dépenalisation de certains comportements n'est pas en soi une question au regard de la Convention, mais l'absence de garanties procédurales, comme la présomption d'innocence, peut soulever un problème.

b. Anghel. Pourquoi le droit contraventionnel ne pourrait pas devenir du droit pénal

Cela a évidemment conduit les juristes en Roumanie à affirmer, à juste titre, qu'en matière de droit contraventionnel, le requérant est présumé innocent, comme en matière

⁴⁹ Précités.

pénale⁵⁰, et que l'institution défenderesse, ayant appliqué la sanction, doit prouver la culpabilité du requérant. C'est l'application très directe de la décision Anghel. Il y avait cependant un problème pratique que l'a Cour n'a pas adressé dans sa décision : dans la majorité des cas, il n'existe pas de preuve du comportement illicite. Une très petite fraction des contraventions est prouvée par des moyens techniques, comme le dépassement de la vitesse autorisée ou la conduite en état d'ivresse. La majorité des contraventions sont directement observées par un policier ou un autre agent de l'État, et cette personne rédige un document officiel dans lequel elle notera ce qui s'est passé et ce qu'elle a perçu personnellement, sans témoin ni autre forme de preuve.

Ainsi, dans un tel système, présumer l'innocence du requérant signifie qu'il n'y a pas de répression efficace contre les délits mineurs. Bien que la Cour ait jugé le système roumain acceptable, en exigeant expressément le respect de la présomption d'innocence, elle a rendu le système totalement défectueux et complètement non fonctionnel. En d'autres termes, elle introduit une condition incompatible avec le fonctionnement du système. Il existait deux façons de résoudre ce problème : soit l'État roumain devait réformer son système juridique en matière de contraventions, soit la Cour devait ajuster son approche de l'application de l'article 6.

c. Nicoleta Gheorghe. Abandonnez ! Abandonnez ! Inversez Anghel c. Roumanie !

Il a fallu cinq ans à la Cour pour rendre une nouvelle décision en matière de contraventions à l'encontre de la Roumanie. Dans l'affaire *Nicoleta Gheorghe c. Roumanie*⁵¹, la requérante a été condamnée à une amende pour trouble de la tranquillité dans l'immeuble où elle résidait. Lors de l'examen de la plainte contraventionnelle contre le procès-verbal de constatation et de sanction de la contravention émis à son nom, la requérante a invoqué la nullité absolue et l'absence de fondement de l'acte de sanction, mais sa demande a été rejetée. Le tribunal national a constaté que la requérante n'avait pas fourni de preuves établissant les faits qu'elle avait décrits dans sa plainte. Le recours contre cette décision a également été rejeté comme non fondé. Devant la Cour européenne des droits de l'homme, la requérante s'est plainte d'une violation de la présomption d'innocence.

Si le précédent Anghel avait été appliqué, la Cour aurait probablement constaté une violation de l'article 6. Mais pour statuer sur cette requête, la Cour a commencé par réexaminer l'applicabilité de l'article 6 de la Convention, indiquant au paragraphe 24 qu'il s'agissait de la première analyse effectuée après le changement de pratique et de la loi générée par le prononcé de l'arrêt dans l'affaire *Anghel c. Roumanie*. En appliquant les mêmes critères déjà discutés précédemment, développés dans l'affaire *Engels* et appliqués dans

⁵⁰ Corneliu-Liviu Popescu, *Drept contravențional. Procedura contravențională judiciară. Natură „penală” în sens european autonom. Prezumția de nevinovăție. Dreptul la un proces echitabil. Neconvenționalitate (Droit contraventionnel. Procédure judiciaire contraventionnelle. Nature « pénale » au sens autonome européen. Présomption d'innocence. Droit à un procès équitable. Non-conformité à la Convention)* en *Curierul Judiciar (Courier Judiciaire)* n°. 10/2007, où la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle sur ce sujet a été aussi analysée, ainsi que les règles et particularités de la procédure contraventionnelle en Roumanie et la décision dans l'affaire *Anghel*; Florin Stănică, *Argumente în susținerea prezumției de nevinovăție în materie contravențională (Arguments en faveur de la présomption d'innocence en matière contraventionnelle)* en *Dreptul (Le Droit)* n° 2/2011 02:184-190.

⁵¹ Requête n° 23470/05, jugement du 03 avril 2012.

l'affaire *Öztürk*, la Cour a conclu que l'article 6 est applicable, car les règles de sanction sont d'application générale et ont un but punitif, et non réparateur. Le fait que la détention contraventionnelle ait été supprimée du système juridique (*a contrario Anghel c. Roumanie*) n'a pas été considéré comme un critère décisif.

Cependant, les similitudes s'arrêtent là. Au paragraphe 31, la Cour relève que l'enjeu du litige concernant la plainte contraventionnelle est le paiement d'une amende contraventionnelle, sans possibilité de privation de liberté pour la requérante, même en cas de refus de paiement. Sur le plan de la procédure, la requérante s'est contentée de déposer au dossier des déclarations écrites de témoins, sans demander que ceux-ci soient entendus directement par le tribunal, ni que l'agent verbalisateur soit interrogé. Ce faisant, la requérante a renoncé à certaines garanties que lui confère l'article 6 de la Convention (l'audition des témoins à décharge dans des conditions de contradictoire). En déclarant en audience publique qu'elle ne souhaitait plus présenter d'autres preuves, la requérante s'est exposée au risque que sa plainte soit rejetée.

Pour ces motifs, sans aucune opinion dissidente, la Cour a modifié sa jurisprudence par rapport à l'affaire *Anghel*. À la base de cette révision de sa propre pratique se trouve, sans aucun doute, le changement de législation et de jurisprudence généré par l'affaire *Anghel*⁵². On a vu dans la sous-section précédente que la perspective en Roumanie a changée et que la présomption d'innocence est devenue une garantie applicable dans les procédures contraventionnelles. Cependant, dans le procès à l'origine de la décision *Nicoleta Gheorghe*, il est clair que cette garantie n'a pas été appliquée et que les tribunaux ont attendu de la requérante qu'elle renverse la présomption de validité du procès-verbal. Il va de soi que la requérante a déclaré ne pas souhaiter l'administration d'autres preuves, si ces preuves n'existaient pas.

Ainsi, en plus des changements intervenus dans le système juridique roumain après le prononcé de la décision dans l'affaire *Anghel c. Roumanie*, la Cour a modéré son approche en ce qui concerne les garanties de l'article 6 applicables en matière de contraventions. Cette solution, bien qu'elle implique une réduction du niveau de protection du droit à un procès équitable, n'est toutefois pas incompréhensible. Les garanties en matière pénale attachées à l'article 6 sont instituées parce que l'enjeu du litige est d'une grande importance pour la personne accusée. Lorsque l'enjeu du litige est le paiement d'une amende, qui ne peut jamais se transformer en privation de liberté et dont le montant est relativement faible, il est difficile d'imposer à l'État membre de respecter toutes les garanties procédurales en matière pénale au même standard que dans le pénal.

d. Haiducu et autres. Mettre le dernier clou

Un mois avant le prononcé de l'arrêt dans l'affaire *Nicoleta Gheorghe c. Roumanie*, la CEDH a rendu une autre décision importante, cette fois-ci en Comité, dans l'affaire *Haiducu et autres c. Roumanie*, dans laquelle dix-sept requérants ont été sanctionnés pour des infractions en matière de circulation routière. Leurs plaintes contraventionnelles ont été

⁵² Bien que l'idée d'une application limitée de la présomption d'innocence ait déjà été introduite dans l'affaire *Salabiaku c. France*, requête n° 10519/83, arrêt du 7 octobre 1988, en matière douanière. V. J.-F. Renucci, *op. cit.*, p. 499 ; Mihai Udroi, Ovidiu Predescu, *Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român (La protection européenne des droits de l'homme et le procès pénal roumain)*, Ed. C.H. Beck, Bucarest, 2008, p. 631.

rejetées par les juridictions nationales, en vertu de l'article 1169 du Code de procédure civile en vigueur à l'époque, qui imposait la charge de la preuve au demandeur. En substance, le même problème que dans l'affaire *Nicoleta Gheorghe*. Pourtant, dans cette situation, la Cour a observé au paragraphe 12 qu'en matière de circulation routière, sa jurisprudence n'est pas opposée à une présomption réfragable de conformité du procès-verbal, « présomption sans laquelle il serait pratiquement impossible de réprimer les infractions relatives à la police de la circulation routière »⁵³.

La Cour a également retenu que : « la présomption de responsabilité des requérants établie par procès-verbal n'était pas irréfragable et que la preuve contraire pouvait être rapportée par les intéressés au moyen de tout élément de preuve admis par la législation nationale, comme l'ont relevé les juridictions nationales saisies de leurs contestations » (paragraphe 14).

Les deux décisions ultérieures à *Anghel* signalent une direction claire de la Cour, à savoir que le système juridique roumain est conforme à la Convention et que la présomption d'innocence est appliquée de manière atténuée en matière contraventionnelle. En affirmant catégoriquement qu'un système tel que celui de répression des violations de la législation routière ne peut fonctionner autrement, la Cour semble s'être désistée de cette question, acceptant qu'un système qui n'est pas entièrement conforme aux exigences de l'article 6 puisse être utilisé pour les infractions de gravité réduite⁵⁴.

e. Tîglar. Réitérer ce qui était déjà clair : la présomption d'innocence ne s'applique pas au droit contraventionnel

En 2017, la Cour a de nouveau examiné cette question en comité et a déclaré irrecevable une demande soulevant les mêmes problèmes quant à la présomption d'innocence, dans l'affaire *Tiglar c. Roumanie*⁵⁵. Cette fois, la Cour a expressément fait référence à sa jurisprudence constante en la matière, en citant les affaires *Anghel, Ioan Pop*⁵⁶ et *Haiducu c. Roumanie*, ainsi que les affaires contre d'autres états que la Roumanie, à savoir *Stevens c. Belgique*⁵⁷ et *Bosoni c. France*⁵⁸. En substance, la Cour clôt la discussion en indiquant que sa jurisprudence est constante à cet égard.

À ce stade, même le gouvernement défendeur a concédé à l'application de l'article 6 de la Convention (paragraphe 14 de la décision). Cela marque un changement de perspective, passant de l'application de l'article 6 à la question de l'étendue de ses garanties dans le droit contraventionnel. Après tout, il importe peu que l'article 6 soit applicable si les garanties procédurales qu'il offre sont presque inapplicables. Cela devient, pour reprendre les célèbres mots de Titu Maiorescu, « une forme sans fond ».

La CEDH a également estimé que le requérant n'avait pas subi de désavantage

⁵³ En indiquant cette norme conventionnelle, la Cour a invoqué la jurisprudence suivante : *Stevens c. Belgique*, n° 56936/00, (déc.), 9 décembre 2004 et, *mutatis mutandis*, *Bosoni c. France*, n° 34595/97, décision du 7 septembre 1999 et *Adoud c. France*, n° 35327/97, décision du 7 septembre 1999.

⁵⁴ On mentionne toutefois que, même après cette décision, des voix se sont élevées sans réserve pour affirmer que la présomption d'innocence s'applique aux procédures contraventionnelles, sans toutefois citer cette jurisprudence. V. Elena Emilia Stefan, *op. cit.*, p. 157.

⁵⁵ Requête n° 47600/10, décision du 28 novembre 2017.

⁵⁶ Requête n° 7034/07, décision du 13 mars 2012.

⁵⁷ Requête n° 56936/00, décision du 9 décembre 2004.

⁵⁸ Requête n° 34595/97, décision du 7 septembre 1999.

significatif, que la question avait été clairement traitée dans une jurisprudence constante (celle que nous avons examinée plus haut), et que les juridictions nationales avaient dûment pris en compte le fond de l'affaire. Sur ce dernier point, la Cour s'est dite satisfaite de l'analyse des tribunaux nationaux, bien que la cour d'appel ait clairement exigé du requérant qu'il fournisse des preuves pour prouver son innocence.

3. Le droit à un procès équitable à deux vitesses

L'arrêt *Anghel c. Roumanie* a eu un impact majeur sur le système juridique en Roumanie. Il a remis en question pour la première fois le fonctionnement de ce concept hybride et a identifié un aspect important de non-conformité aux exigences de la Convention. Cependant, par la suite, en matière contraventionnelle, l'élan de la Cour s'est atténué et elle a fait marche arrière. La Cour est revenue sur cette jurisprudence, réalisant probablement combien il serait difficile de mettre en œuvre aujourd'hui un système contraventionnel dans lequel la présomption d'innocence du requérant serait entièrement respectée, comme en matière pénale.

La CEDH est le moteur de l'évolution juridique de la protection des droits de l'homme en Europe, et pour la Roumanie, elle a été un moteur extrêmement performant. Tout d'abord, la Roumanie s'est soumise à la juridiction de la CEDH quatre ans après la fin du communisme, une période où les droits fondamentaux étaient un concept inconnu, où vivaient des tortionnaires et où une police secrète prospérait. La Cour a contribué de manière inestimable à la transition de ce système à un système démocratique, fondé sur la primauté du droit. Cependant, le succès de cette institution est également dû à un certain degré (modéré) de réalisme. Bien qu'il serait idéal que, en matière contraventionnelle, si elle est placée sous le couvert de l'article 6, la présomption d'innocence soit respectée de la même manière qu'en matière pénale, cela est non seulement difficile, mais aussi très coûteux et improbable à mettre en œuvre. La Roumanie n'est pas le seul système où les choses fonctionnent ainsi, et antagoniser les États membres n'apporte aucun bénéfice. Étant donné l'enjeu relativement faible de ces procédures, la Cour a préféré concentrer ses efforts sur d'autres types de cas, où les atteintes aux droits fondamentaux ont des conséquences plus profondes.

Malheureusement, cela crée deux systèmes parallèles dans lesquels l'article 6 s'applique: l'un dans lequel les garanties sont pleinement applicables, c'est-à-dire le « noyau dur du droit pénal », et un autre où les garanties sont partiellement applicables. Cela n'est pas inconcevable, car étant donné que les enjeux d'une procédure sont plus élevés, une approche plus stricte doit être adoptée. Cette position est compréhensible et trouve de nombreux exemples dans la pratique européenne. Par exemple, au Royaume-Uni, les affaires sommaires sont jugées devant les tribunaux des magistrats, sans jury, devant un magistrat qui n'est pas un juge professionnel. Mais si l'affaire est plus importante en raison, par exemple, des dommages considérables causés, l'affaire sera portée devant la Crown Court, où un juge professionnel et un jury jugeront le cas. De manière similaire, dans le système de droit pénal roumain, un sénateur sera jugé par la Haute Cour de Cassation et de Justice, tandis qu'un mécanicien sera jugé par un tribunal de première instance, qui est le tribunal le plus bas dans la hiérarchie judiciaire. On peut donc envisager d'avoir des systèmes différents, tant que ces différences restent raisonnables et peuvent être justifiées objectivement.

Dans la section suivante, on examinera le statu quo : une Europe où l'article 6 est appliqué différemment selon les différents types de procédures et où la rigueur du procès équitable est évaluée au cas par cas.

4. La position de la Cour sur l'application de l'article 6 dans deux systèmes parallèles

La Cour a abordé cette question directement dans l'affaire de la Grande Chambre *Jussila c. Finlande*⁵⁹, où elle a déclaré, au paragraphe 43, que « S'il faut garder à l'esprit que les procédures pénales, qui ont pour objet la détermination de la responsabilité pénale et l'imposition de mesures à caractère répressif et dissuasif, revêtent une certaine gravité, il va de soi que certaines d'entre elles ne comportent aucun caractère infamant pour ceux qu'elles visent et que les "accusations en matière pénale" n'ont pas toutes le même poids. De surcroît, en adoptant une interprétation autonome de la notion "d'accusation en matière pénale" par application des critères Engel, les organes de la Convention ont jeté les bases d'une extension progressive de l'application du volet pénal de l'article 6 à des domaines qui ne relèvent pas formellement des catégories traditionnelles du droit pénal, telles que les contraventions administratives (*Öztürk*, précité), les punitions pour manquement à la discipline pénitentiaire (*Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, série A no 80), les infractions douanières (*Salabiaku c. France*, 7 octobre 1988, série A no 141-A), les sanctions pécuniaires infligées pour violation du droit de la concurrence (*Société Stenuit c. France*, 27 février 1992, série A no 232-A) et les amendes infligées par des juridictions financières (*Guisset c. France*, no 33933/96, CEDH 2000-IX). Les majorations d'impôt ne faisant pas partie du noyau dur du droit pénal, les garanties offertes par le volet pénal de l'article 6 ne doivent pas nécessairement s'appliquer dans toute leur rigueur (arrêts *Bendenoun* et *Janosevic*, précités, §§ 46 et 81 respectivement, dans lesquels la Cour a jugé que des autorités administratives ou des organes non judiciaires statuant en premier ressort pouvaient infliger des sanctions pénales sans enfreindre l'article 6 § 1, et, a contrario, l'arrêt *Findlay*, précité) »⁶⁰.

On pourrait espérer que l'affaire *Jussila* ne serait pas suivie d'une jurisprudence dans le même sens, mais c'est justement ce qui se produit. Comme toute affaire de la Grande Chambre, elle représente un jalon dans l'application de la Convention, et ce jalon visait à diviser l'article 6 - branche pénale en deux. À la suite de ce précédent, la Cour a maintenu à maintes reprises que l'article 6 – volet pénal ne peut pas être appliqué avec la même rigueur dans tous les types de procédures relevant de l'application de l'article 6. Cela a été réaffirmé clairement dans *Segame SA c. France*⁶¹, *Chap Ltd c. Arménie*⁶² et, du point de vue de l'article 4 du Protocole N° 7, *A et B c. Norvège*⁶³. Par conséquent, la tendance s'est poursuivie et s'est

⁵⁹ V. *Jussila c. Finlande*, requête n° 73053/01, décision de la Grande Chambre du 23 novembre 2006.

⁶⁰ V. aussi Wouter P.J. Wils, *EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights (Les Pouvoirs d'Application de la Politique de Concurrence de l'UE et les Droits et Garanties Procéduraux : L'Interaction entre le Droit de l'UE, le Droit National, la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE et la Convention Européenne des Droits de l'Homme)*, disponible sur https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=456087.

⁶¹ Requête n° 4837/06, §§ 56-60, jugement du 07 juin 2012, ECHR 2012.

⁶² Requête n° 15485/09, §§ 41 and 44, jugement du 4 mai 2017.

⁶³ Requêtes nos. 24130/11 et 29758/11, § 133, jugement du 15 novembre 2016.

étendue à d'autres domaines de la Convention où la notion de « droit pénal » entre en jeu, comme l'application de l'article 7 et de l'article 4 du Protocole n° 7.

Et la Cour semble être très satisfaite de cet état de choses. Dans l'affaire récente clée de *Vegotex International S.A. c. Belgique*⁶⁴, l'application rétroactive de la loi visant à lutter contre la fraude fiscale à grande échelle, à éviter la discrimination arbitraire entre les contribuables et à compenser les effets d'un jugement de la Cour de cassation, a été considérée comme compatible avec la Convention. Il est discutable de savoir si cela serait acceptable s'il s'agissait d'une véritable affaire criminelle, mais dans le domaine des surtaxes appliquées à une dette fiscale, cela semble être le cas.

5. La dissidence sur les garanties procédurales offertes par l'article 6

Dans un avis partiellement dissident concernant l'affaire *Vegotex International S.A.*, sept juges n'ont pas pu souscrire à la logique et aux conclusions de la Cour. Je dois souligner ici que dans le paragraphe 2 de l'opinion dissidente, les juges ont noté que la décision de la Grande Chambre « engendr[e] selon nous une confusion concernant l'application de ses principes bien établis ». Essentiellement, on est arrivé à la même conclusion précédemment en analysant la jurisprudence de la Cour en matière contraventionnelle.

Les juges dissidents ont noté que la responsabilité pénale de la société requérante (les surtaxes fiscales appartenant au domaine pénal) avait été rétablie en vertu d'une législation entrée en vigueur après que le délai de prescription eut été atteint. En citant la jurisprudence de la Cour sur l'article 7, les affaires très célèbres de *Coëme et autres c. Belgique*⁶⁵ et *Kononov c. Lettonie*⁶⁶, les juges dissidents ont conclu qu'il était possible pour l'état d'adopter une nouvelle législation pour prolonger les délais de prescription uniquement si la responsabilité pénale n'était pas déjà éteinte. Ils ont également cité l'avis consultatif de la Cour sur cette question⁶⁷ pour étayer leur argument.

Ils ont ensuite conclu que l'article 6 – volet pénal ne peut pas permettre ce que l'article 7 de la Convention interdit. Ce type d'application contradictoire des dispositions conventionnelles serait mal avisée, puisque la Convention est généralement interprétée dans son ensemble et que la jurisprudence de la Cour doit être cohérente et homogène.

Concernant l'application de la jurisprudence qui a divisée l'application de l'article 6 – volet pénal, ils ont expliqué que « *Il n'est pas surprenant que l'application de l'article 6 puisse être plus souple dans des affaires qui relèvent du droit pénal au sens autonome de cette disposition mais qui, dans le même temps, ne relèvent pas du « noyau dur du droit pénal », en particulier en ce qui concerne la manière dont de pareilles affaires sont traitées et les garanties procédurales applicables. C'est cependant autre chose de considérer que la nature*

⁶⁴ Requête n° 49812/09, §§ 140 et 141, jugement du 3 novembre 2022.

⁶⁵ Requête n° 32492/96 et 4 autres, § 149, jugement du 17 décembre 2001, publié dans le CEDH 2000-VII.

⁶⁶ Requête n° 36376/04, §§ 232 et 233, jugement de la Grande Chambre du 17 mai 2010, publié dans le CEDH 2010.

⁶⁷ Demande n° P16-2021-001, Cour de cassation arménienne, 26 avril 2022, où la Cour a retenu que: « Dans ses décisions pertinentes relatives à l'article 7, la Cour n'a pas considéré les réformes législatives allongeant un délai de prescription non encore expiré comme portant atteinte à cette disposition. En revanche, on peut également déduire de sa jurisprudence qu'un rétablissement de la responsabilité pénale après l'expiration du délai de prescription serait jugé incompatible avec les principes fondamentaux de légalité (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et de prévisibilité consacrés par l'article 7 ». V. le résumé juridique de l'avis, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int>.

des accusations en matière pénale pourrait justifier le rétablissement de la responsabilité pénale pour des infractions déjà prescrites ».

Ils ont également critiqué la jurisprudence sur laquelle la majorité s'est fondée pour parvenir à sa conclusion de non-violation, puisque cette jurisprudence était principalement applicable aux affaires civiles, et exceptionnellement aux affaires pénales.

Sans reproduire tous les arguments fournis par les juges dissidents, il suffit de dire que leur opinion est fondée sur les mêmes problèmes que ceux que l'on a soulignés plus tôt concernant l'application à double mesure de l'article 6. Bien qu'il soit concevable d'appliquer un standard inférieur dans certains cas en droit contraventionnel, il est très difficile de tracer une ligne claire et de dire quelles des garanties fournies par l'article 6 sont applicables à quels types de procédures. Et cette approche ne fait qu'engendrer de la confusion dans l'application de la Convention et une incertitude quant au niveau de protection des droits de l'homme.

6. Le bien-fondé de l'opinion dissidente

En accord avec les problèmes soulevés par les juges signataires de l'opinion séparée, on croit que'il existe également un risque de diviser davantage la jurisprudence de la deuxième catégorie, qui n'est pas le « noyau dur » du droit pénal. Les litiges fiscaux, les litiges en droit de la concurrence, les litiges douaniers et les infractions routières sont des problématiques très différentes, et les enjeux peuvent varier considérablement d'une affaire à l'autre. Si la Cour établissait des différentes sous-catégories pour ces types de procédures, l'application de l'article 6 pourrait devenir imprévisible et le risque d'incohérences serait élevé.

D'après ma lecture de la jurisprudence contre la Roumanie, on conclut que la présomption d'innocence ne s'applique pas au droit contraventionnel, puisqu'un système basé sur le principe civiliste de la disponibilité est jugé approprié par la Cour.

Mais quelles autres garanties procédurales sont applicables ? Il est clair que le droit au silence ne peut pas être mis en œuvre, puisque c'est le requérant qui doit prouver que les observations de l'agent de police sont incorrectes. On se demande donc si l'on peut être soumis à une technique de provocation en matière contraventionnelle, bien que cela ne semble préoccuper personne, puisque les enjeux de ces procédures sont moins importants. Le principe de l'immédiateté sera-t-il applicable ? On pense que ce sont des questions légitimes qui découlent d'une jurisprudence claire quant à l'application de l'une des garanties procédurales — la présomption d'innocence — mais qui ne dit rien sur d'autres exigences liées au droit à un procès équitable.

À mon avis, la Cour a décidé de valider un système hybride de droit contraventionnel en Roumanie et ailleurs parce qu'elle a également décidé de créer un système hybride d'application de l'article 6 – branche pénale. L'un concerne le « noyau dur du droit pénal », tandis que l'autre semble être une réflexion après coup. Peut-être cela peut-il être traité au cas par cas, à mesure que les questions sont soumises à la Cour. Après tout, on se trouve dans un système jurisprudentiel⁶⁸.

⁶⁸ Et par exemple, dans l'affaire *Jussila*, précité, la Cour a décidé que « les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention s'étendent au contentieux des pénalités fiscales ». En même temps, « Toutefois, il n'est pas rare que ces différents éléments se trouvent combinés dans une même instance et il est parfois impossible de distinguer les phases d'une procédure qui portent sur une "accusation en matière pénale" de celles qui ont un

7. Alors, quelle est le standard du procès équitable ?

Ce qui est formidable avec la jurisprudence de la CEDH, c'est que les citoyens relevant de sa juridiction savent quel est le standard du procès équitable en Europe et peuvent demander qu'il soit respecté. Les juridictions nationales observent également ce standard minimal et le respectent, sachant parfaitement que si elles ne le font pas, elles porteront atteinte à un droit fondamental. Mais ce n'est pas le cas lorsqu'on n'est pas vraiment certains de ce qu'est le standard du procès équitable.

Et lorsqu'on parle de droits fondamentaux, on ne devrait pas avoir l'impression de marcher sur des sables mouvants. Après tout, il s'agit d'une question de la plus haute importance, et le droit à un procès équitable est une pierre angulaire d'un état démocratique où la primauté du droit est dûment respectée. Cependant, lorsque l'on se demande « quelle est l'exigence du procès équitable », on peut tomber sur le paragraphe suivant dans la jurisprudence de la Cour : « bien que le droit à un procès équitable en vertu de l'article 6 soit un droit absolu, ce qui constitue un procès équitable ne peut pas faire l'objet d'une règle unique et invariable, mais doit dépendre des circonstances de chaque affaire »⁶⁹.

Techniquement, il est clair que le standard d'un procès équitable n'est pas uniforme et varie selon les types de procédures. Il est facile de voir comment certains cas sont très urgents et, par conséquent, le critère du « délai raisonnable » sera très spécifique à chaque type de procédure. Mais d'un point de vue plus global, il est plutôt difficile d'accepter cela, d'autant plus que l'applicabilité de l'article 6 à ces cas atypiques a été une bataille difficile dès le départ. C'est peut-être le compromis à accepter : si les contraventions, les pénalités fiscales ou le droit de la concurrence doivent relever de l'article 6, alors les garanties de l'article 6 ne s'appliqueront pas pleinement à ces procédures.

8. Le droit à un procès équitable devient-il de plus en plus relatif ?

On a noté dans les sections précédentes une tendance où l'application de l'article 6 a été élargie pour inclure des domaines du droit où le caractère « pénal » est moins prononcé, seulement pour ensuite compromettre et atténuer les garanties de l'article 6 (ou même de l'article 7) dans ces procédures. Mais que s'est-il passé avec le « cœur dur » du droit pénal dans la jurisprudence de la Cour ?

Tout en se référant sélectivement à quelques affaires de la Cour, deux affaires ont marqué le paysage. La première est l'affaire *Ibrahim et autres c. Royaume-Uni*⁷⁰, dans laquelle les requérants ont été interrogés en l'absence d'avocats et ont soutenu que leur droit à la défense, prévu par l'article 6-3 de la Convention, avait été enfreint. La Grande Chambre a déclaré qu'il y avait violation de l'article 6 §§ 1 et 3 (c) de la Convention uniquement en ce qui concerne le quatrième requérant. Ce faisant, la Cour a constaté que, bien que les requérants aient été interrogés par la police sans la présence d'un avocat, elle

autre objet ». Elle a décidé d'analyser si la demande de l'intéressé pour une audience publique, qui avait été refusée par l'autorité administrative, avait enfreint l'article 6 - branche pénale.

⁶⁹ *O'Halloran and Francis c. Royaume-Uni*, requêtes nos. 15809/02 et 25624/02, décision de la Grande Chambre du 29 juin 2007, § 53. V. Wouter P.J. Wils, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁰ Requête n° 50541/08 et autres, § 275, jugement du Grande Chambre du 13 septembre 2016.

devait décider « qu'il existait des raisons impérieuses justifiant les restrictions temporaires de l'accès des requérants à des conseils juridiques avant d'évaluer si l'admission des commentaires formulés lors des auditions de sécurité rendait l'ensemble de la procédure pénale inéquitable ».

On pourrait et l'on devrait soutenir qu'être interrogé par la police sans avocat est tout à fait inéquitable et l'on aurait pu s'attendre à ce que la Cour parvienne à cette conclusion. Mais dans la jurisprudence actuelle de la Cour, ce n'est pas le cas, et la police peut très bien interroger une personne qui n'est pas représentée et s'en tirer, si l'ensemble de la procédure pénale est équitable.

L'affaire *Ibrahim* a été suivie de l'affaire *Beuze c. Belgique*⁷¹, dans laquelle le requérant a été remis par les autorités françaises à la police belge dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen pour le meurtre de son ancienne petite amie. Le requérant n'a alors « pas été autorisé à communiquer avec un avocat entre le moment de sa remise aux autorités belges et la fin de sa garde à vue le 31 décembre 2007. Il n'a été autorisé à consulter un avocat, conformément à la législation applicable, qu'une fois la décision prise par le juge d'instruction de le placer en détention. De plus, bien qu'il ait ensuite été assisté par un avocat lors de l'enquête préliminaire judiciaire, cet avocat n'a pas assisté aux interrogatoires de police, ni aux examens par le juge d'instruction, ni aux autres actes d'investigation qui ont eu lieu tout au long de cette phase de la procédure ».

Dans cette affaire, la Cour a effectivement constaté une violation de l'article 6 §§ 1 et 3 (c) de la Convention, en notant que les procédures étaient inéquitables dans leur ensemble. Pour parvenir à ce verdict, la Cour a souligné que : il n'y avait pas de raisons impérieuses justifiant la restriction du droit d'accès à un avocat ; les restrictions au droit d'accès à un avocat du requérant étaient particulièrement étendues ; ses déclarations ont substantiellement affecté sa position concernant l'accusation de tentative de meurtre ; toutes les déclarations en question ont été retenues comme preuves ; les déclarations faites par le requérant ont joué un rôle important dans l'acte d'accusation et, en ce qui concerne le chef d'accusation de tentative de meurtre de C.L., constituaient une partie intégrante des éléments de preuve sur lesquels la condamnation du requérant était fondée ; les jurés n'ont reçu aucune instruction ou orientation sur la manière dont les déclarations du requérant et leur valeur probatoire devaient être évaluées.

Il ressort vraiment qu'il y a environ six problèmes très importants liés à la procédure pénale suivie dans cette affaire qui ont amené la Cour à constater une violation du droit à un procès équitable. Cela s'ajoute au fait que le requérant n'était pas assisté par un avocat lorsqu'il a été interrogé pour la première fois par la police sous l'accusation de meurtre.

Dans l'affaire très récente de *W.R. c. Pays-Bas*, la Cour n'a relevé aucune violation du droit inscrit à l'article 6 §§ 1 et 3 (c) de la Convention, sur la même question. Le juge Serghides a rédigé une opinion dissidente très convaincante et émotionnelle concernant la dégradation du niveau de protection des droits de l'homme dans la jurisprudence actuelle de la Cour. Ce n'est pas le lieu de citer longuement cette opinion séparée, mais il convient de souligner qu'elle est très bien documentée et fait référence à un corpus cohérent de travaux académiques critiquant l'état actuel de la jurisprudence de la Cour. Cet avis, ainsi que la littérature dont il s'inspire, aboutit à une vision très négative de la protection des droits inscrits à l'article 6 au sein du « noyau dur » du droit pénal sous la Convention.

⁷¹ Requête n° 71409/10, § 23, jugement du 09 novembre 2018.

Et si tel est le cas, peut-on s'attendre à ce que les garanties de l'article 6 soient défendues avec véhémence aux abords de l'application de l'article 6 ? Peu probable, puisque, actuellement, il n'existe pas de « ligne rouge » dans l'application de cette disposition conventionnelle. Aucune ligne ne semble être trop stricte pour être franchie, si l'ensemble de la procédure est considéré comme équitable. Cela rend le droit à un procès équitable très subjectif, même si son énoncé même appellerait à une qualification presque absolue de ce droit.

CONCLUSION

On a commencé cet article en examinant ce qu'est le droit contraventionnel en Roumanie et en France. De l'extérieur, il semblerait que l'un soit construit dans un style gothique, tandis que l'autre est de style Bauhaus. Cependant, en y regardant de plus près, ces deux lieux paraissent très familiers, et même un profane pourrait décrire le décor. On sait ce qu'il faut rechercher lorsqu'on parle de contraventions : ce sont les infractions mineures, les violations du code de la route, les infractions administratives. On sait que dans ce type de procédure, on n'est pas envoyé en prison, mais qu'il faut généralement payer une amende.

On a ensuite examiné ce type de procédure dans la jurisprudence de la CEDH. Au début, la question était, prévisiblement, de savoir si elles relevaient de l'application de l'article 6. Mais après que la Cour a ouvert ses portes, le droit contraventionnel, le droit douanier, le droit de la concurrence et d'autres ont fait irruption à l'intérieur, cherchant refuge auprès des autorités nationales sous la protection de l'article 6. Mais bien qu'ils puissent être « pénales » au sens autonome de la Convention, ces systèmes pourraient difficilement fonctionner si on appliquait toutes les garanties procédurales du droit pénal et de même façon. Il est de bon sens qu'un agent de police qui arrête un conducteur pour une infraction mineure au code de la route n'ait pas à informer le conducteur de manière détaillée et très rapide sur l'accusation, et qu'il ne soit pas informé de son droit à garder le silence et à être assisté par un avocat.

Et ce faisant, la Cour a fait un pas en arrière et, bien qu'elle n'ait pas exclu le droit contraventionnel du palais, celui-ci a été relégué aux étages inférieurs. Elle a décidé que les garanties de la Convention ne devaient pas être appliquées dans leur intégralité à toutes les procédures pénales, puisque seules certaines d'entre elles constituent le « noyau dur » du droit pénal au sens de l'article 6. D'autres, comme les contraventions ou le droit fiscal, tout en étant encore de solides candidates pour le terme « pénal », ne peuvent bénéficier des mêmes garanties procédurales. La Cour a ainsi créé un système hybride d'application de l'article 6, et la base sur laquelle elle a choisi de le faire est suffisamment solide. Mais cela ne signifie pas que le système soit prévisible ni qu'il assure une protection efficace des droits de la défense.

Cette absence de cohérence interne au sein de l'article 6 crée un système de garanties qui ne constitue plus une ligne rouge infranchissable pour les États. Les « garanties minimales » ne peuvent plus être considérées comme telles dans l'application de l'article 6, ce qui soulève la question suivante : quelles garanties doivent être appliquées à quelle procédure ?

En ce qui concerne le droit pénal proprement dit, on constate également que la Cour a abandonné cette approche de la « ligne rouge » et a adopté un test plus subjectif de «

l'équité globale ». On suppose que dans le droit contraventionnel, aussi, la procédure est considérée comme « globalement équitable ». Le problème, c'est qu'on ne peut plus vraiment dire ce que signifie « équitable ».

L'année dernière, la Convention a été appliquée pendant 70 ans et l'application de l'article 6 reste encore sujette à débat. Et le droit contraventionnel n'est pas le seul point de friction, car il en va de même pour l'arbitrage sportif, le droit fiscal ou les demandes en dommages et intérêts qu'une partie civile présente dans un procès pénal. Et bien que le manque de prévisibilité puisse être un point critique et que le manque de cohérence puisse en être un autre, il est raisonnable de dire qu'en regard des 70 dernières années, la Cour a été à l'avant-garde de la protection des droits de l'homme à travers l'Europe. Parfois, elle semble manquer d'élan. Mais on croit fermement qu'il y a encore beaucoup de souffle dans notre Cour. Il peut y avoir une ombre portée sur la jurisprudence actuelle de la Cour, mais l'avenir n'est pas obscur.