



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE DEWEER c. BELGIQUE

(Requête n° 6903/75)

ARRÊT

STRASBOURG

27 février 1980

En l'affaire Deweer,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("La Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. H. MOSLER, *président*,
M. ZEKIA,
R. RYSSDAL,
W. GANSHOF VAN DER MEERSCH,
P.-H. TEITGEN,
F. GÖLCÜKLÜ,
J. PINHEIRO FARINHA,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après avoir délibéré en chambre du conseil les 28 et 29 septembre 1979, puis les 4 et 5 février 1980,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire Deweer a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission"). A son origine se trouve une requête dirigée contre le Royaume de Belgique et dont un ressortissant de cet État, M. Julius Deweer, avait saisi la Commission le 6 février 1975 en vertu de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

2. La demande de la Commission, qui s'accompagnait du rapport prévu à l'article 31 (art. 31) de la Convention, a été déposée au greffe de la Cour le 14 décembre 1978, dans le délai de trois mois fixé par les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47). Elle renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration par laquelle le Royaume de Belgique a reconnu la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision de la Cour sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent ou non, de la part de l'État défendeur, un manquement aux obligations lui incombant aux termes des articles 6 de la Convention et 1 du Protocole no 1 (art. 6, P1-1).

3. La Chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit M. W. Ganshof van der Meersch, juge élu de nationalité belge (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. G. Balladore Pallieri, président de la Cour (article 21 § 3b) du règlement). Le 26 janvier 1979, en présence du greffier, le président de la Cour a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir M. R. Ryssdal, Mme D. Bindschedler-Robert, M. P.-H. Teitgen, M.

FAITS

A. Les circonstances de l'espèce

7. Le requérant, ressortissant belge, exerçait à Louvain le métier de boucher depuis 1935. Il est décédé le 14 janvier 1978, mais un mois plus tard sa veuve et ses trois filles ont informé la Commission qu'elles estimaient avoir un intérêt matériel et moral à l'aboutissement de la procédure engagée par lui.

8. Le 18 septembre 1974 il reçut dans son magasin, où il employait plusieurs personnes, la visite d'un fonctionnaire de l'Inspection générale économique, M. Vanderleyden. Celui-ci constata une infraction à l'arrêté ministériel du 9 août 1974 "déterminant le prix de vente au consommateur des viandes bovines et porcines" ("l'arrêté du 9 août 1974"): en ce qui concerne la viande de porc, M. Deweer n'avait pas diminué ses prix de 6,5% comme le voulait l'article 2 § 4 et sa marge commerciale dépassait de 5 FB 95 le maximum - 22 FB par kilogramme - autorisé par l'article 3 § 1 (paragraphe 18 ci-dessous).

Interrogé à sujet le requérant déclara, selon le procès-verbal dressé le jour même par le contrôleur (traduction du néerlandais):

"(...)

Ainsi qu'il ressort des relevés de prix établis par vous, j'ai appliqué pour la viande bovine la réduction prescrite par l'arrêté ministériel du 9 août 1974 et ma marge n'atteint pas les 22 f.

Pour la viande porcine, je n'ai pas appliqué la réduction et ma marge dépasse les 22 f.

Cela résulte de ce que j'ai fait mon calcul pour la viande porcine de la catégorie 2, au lieu de la catégorie 1. Il y a là une erreur de ma part. J'ai agi de bonne foi et j'ai aussitôt, en votre présence, réduit les prix pour ne pas dépasser la marge de 22 f."

Il ajouta le nota bene ci-après, signé lui aussi par M. Vanderleyden et lui-même:

"(...) J'achète sur pied et (...) vous n'avez pas compris dans votre calcul les frais suivants:

- 1) 1 f 50 de commission par kg vivant;
- 2) 100 f par pièce, soit 1 f par kg, de frais de transport;
- 3) frais d'abattage: 100 f par pièce;
- 4) taxes d'abattage: 105 f 20 par pièce;

5) frais de transport des animaux abattus: 100 f par pièce."

L'inspecteur ne délivra pas copie du procès-verbal à M. Deweer. Il relata ce qui précède dans un "pro-justitia", daté du 18 septembre 1974, que l'Inspection générale économique transmit le 26 au procureur du Roi près le tribunal de première instance de Louvain.

9. Le 30 septembre, ce magistrat ordonna la fermeture provisoire de la boucherie du requérant dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision. Celle-ci invoquait la gravité des faits tout en notant qu'il n'y avait pas lieu de demander une peine d'emprisonnement; elle renvoyait au procès-verbal du 18 et aux articles 1 § 1, 2, 5 à 7, 9 et 11 de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix (paragraphe 12 à 16 ci-dessous). La fermeture devait prendre fin soit le lendemain du versement d'une somme de 10.000 FB à titre de règlement amiable (minnelijke schikking), soit au plus tard le jour où il aurait été statué sur l'infraction; l'intéressé disposait de huit jours pour préciser s'il acceptait l'offre de "transaction".

Le même jour, le procureur du Roi écrivit à M. Deweer la lettre suivante (traduction du néerlandais):

"(...)

Par la présente, je vous donne connaissance de la décision fermant provisoirement votre commerce en vertu de l'article 11 § 2 de la loi du 22 janvier 1945. Les peines sévères dont la loi frappe l'inobservation de cette décision méritent votre attention spéciale.

Le montant du règlement amiable proposé est fixé à 10.000 f.

Veillez, dans les huit jours, le virer au C.C.P. n° (...) et m'indiquer si vous acceptez la proposition.

La fermeture de votre commerce sera levée le jour après que vous aurez accompli le paiement exigé.

(...)."

10. Le 1er octobre, un commissaire de police adjoint remit cette lettre au requérant avec une copie de la décision qu'elle mentionnait. M. Deweer répondit, le 3, par une lettre recommandée ainsi libellée (traduction du néerlandais):

"Monsieur le Procureur,

(...)

Veillez noter que je paie aujourd'hui le montant proposé par votre lettre du 30 septembre 1974 à titre de règlement amiable; partant, l'action publique se trouve définitivement éteinte (article 11 § 1 de la loi du 22 janvier 1945) et il est renoncé à la fermeture de mon établissement.

Veillez cependant noter que je réserve tous mes droits contre l'État belge devant le tribunal civil, en particulier quant à la restitution de cette somme augmentée d'une indemnité.

En effet:

- on ne m'a encore fourni aucune copie du procès-verbal qui constitue la base des sanctions prises à mon égard;

- les constatations des verbalisants, pour autant que je puisse me les rappeler, ne tenaient pas compte des éléments essentiels du calcul des prix;

- un recours en annulation de l'arrêté du 9 août 1974 sera introduit devant le Conseil d'État qui a déjà annulé quatre arrêtés analogues (arrêt du 5 juillet 1973);

- la fermeture éventuelle ne peut déployer ses effets que quarante-huit heures après la signification de la décision de condamnation (l'article 11 § 2 de la loi renvoie à l'article 9 § 5 qui parle uniquement des décisions de condamnation).

J'ai donc payé le montant du règlement amiable dans le seul but de limiter le dommage subi par moi: le préjudice résultant de la fermeture de mon établissement depuis aujourd'hui jusqu'à l'examen éventuel de l'affaire devant le tribunal correctionnel pourrait dépasser de beaucoup 10.000 f et le tribunal civil tirer ensuite argument de ce que je n'aurais pas restreint l'étendue.

(...)."

11. À la suite du paiement, effectué en réalité dès le 2 octobre, le requérant ne vit pas fermer son magasin. Il ne saisit ni le tribunal civil d'une action en répétition de l'indu et en responsabilité, ni le Conseil d'État d'un recours en annulation de l'arrêté du 9 août 1974.

B. La législation en cause

12. A l'époque, l'intervention de l'État dans le domaine des prix obéissait en Belgique à la "loi sur la réglementation économique et les prix" ("la loi de 1945-1971"). Celui-ci tirait son origine de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 "concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays", amendé à plusieurs reprises et en dernier lieu par une loi du 30 juillet 1971 qui en avait modifié la dénomination initiale.

L'article 2 §§ 1, 2 et 4, combiné avec l'article 1 § 1, habilitait le ministre chargé des affaires économiques à fixer par voie d'arrêté, pour l'ensemble ou une partie du territoire du royaume, des prix maximaux à observer dans les opérations de vente, offre de vente ou achat de "produits, matières, denrées, marchandises ou animaux", ainsi que "la limite du bénéfice à prélever par tout vendeur ou intermédiaire".

La recherche et la constatation des infractions à la loi de 1945-1971 incombaient d'ordinaire à des fonctionnaires de l'Inspection générale

économique, mandatés par le ministre; elles donnaient lieu à l'établissement de procès-verbaux transmis au procureur du Roi et faisant foi jusqu'à preuve du contraire (article 6).

13. Outre un emprisonnement d'un mois à cinq ans et une amende de 3.000 à 30.000.000 FB (article 9 § 1), les contrevenants encouraient diverses mesures pénales et administratives (articles 2 § 5, 3, 7, 9, §§ 2 à 6, 10, 11 et 11 bis). L'une des plus graves d'entre elles, la fermeture de leur entreprise, se présentait sous quatre formes:

a) D'après l'article 2 § 5, le ministre pouvait la prescrire à titre provisoire, pour cinq jours au plus, en cas de refus "d'obtempérer aux instructions des agents commissionnés par lui"; un recours, de caractère suspensif, s'ouvrait à l'intéressé "devant la chambre du conseil du tribunal de première instance compétente en matière répressive".

b) L'article 3, deuxième alinéa, permettait au ministre de fermer aussi, même en l'absence d'infraction, les établissements dont il tenait l'activité pour superflue ou nuisible.

c) De son côté, l'article 9 § 5 autorisait les cours et tribunaux à prononcer la fermeture pour une durée ne dépassant pas cinq ans, sans préjudice de peines d'emprisonnement, d'amende et de confiscation (article 9 §§ 1 à 4).

d) En l'espèce, la décision de fermeture émanait du procureur du Roi. Elle s'appuyait sur l'article 11 § 2, aux termes duquel

"Le procureur du Roi ou, si une instruction est ouverte, le magistrat instructeur, peut ordonner la fermeture provisoire de l'établissement du contrevenant. La durée de la fermeture ne peut excéder la date à laquelle il aura été statué sur l'infraction.

(...)."

La loi de 1945-1971 n'instituait aucun recours contre pareille décision à laquelle s'appliquait, selon l'article 11 § 2 in fine, l'article 9 § 5 b) qui se lisait ainsi:

"La fermeture (...) produit ses effets quarante-huit heures après la signification de la décision de condamnation. Si elle est enfreinte, le procureur du Roi prend toute mesure appropriée en vue de la faire respecter, notamment par l'apposition de scellés (...), et le contrevenant pourra être condamné à un emprisonnement de six mois à deux ans et à une amende"

dont en septembre 1974 le montant allait de 3.000 à 3.000.000 FB.

14. Si l'on n'utilisait apparemment plus les trois premières formes de fermeture depuis une quinzaine d'années, il n'en allait pas de même de la quatrième. Elle s'inscrivait dans le cadre de poursuites judiciaires engagées ou imminentes et pouvait donc précéder une peine de fermeture infligée par une juridiction en vertu de l'article 9 § 5. Elle constituait cependant, d'après la jurisprudence, une mesure administrative ne se prêtant pas à une imputation sur cette peine dont elle différait par nature; elle ne figurait ni au casier judiciaire ni sur les bulletins de renseignements et listes de condamnations délivrés par les autorités communales.

15. Selon l'article 11 § 1 le procureur du Roi, quand il estimait "ne pas devoir requérir une peine d'emprisonnement" et que "la juridiction de jugement" ne se trouvait pas encore "saisie de l'infraction", pouvait, par lettre recommandée, signaler au contrevenant qu'il lui était "loisible d'éviter les poursuites" en fournissant une ou plusieurs "prestations". La loi de 1945-1971 en énumérait cinq parmi lesquelles ce magistrat choisissait. La première consistait à payer une certaine somme, supérieure le cas échéant "au maximum de l'amende établie" par ladite loi. Le procureur du Roi invitait le destinataire "à lui faire savoir, dans un délai déterminé, s'il accept(ait)" la "transaction" proposée; l'exécution intégrale et ponctuelle de celle-ci éteignait l'action publique.

Bien que souvent appelé amende transactionnelle, le montant ainsi versé ne s'analysait pas en une peine d'après le droit belge. Partant, son règlement n'entraînait pas en ligne de compte pour la récidive et ne donnait pas lieu à inscription au casier judiciaire. On le portait cependant à la connaissance des autorités communales du domicile de l'intéressé; jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans, elles le mentionnaient sur les bulletins de renseignements adressés par elles à la justice, mais non sur les listes de condamnations destinées à d'autres autorités. En la matière, les "transactions" conclues en vertu de l'article 11 § 1 de la loi de 1945-1971 ressemblaient à celles que prévoient, notamment, les articles 166 à 169 et 180 à 180 ter du code d'instruction criminelle.

Sauf peut-être en une ou quelques occasions remontant à 1946, les ordres de fermeture prononcés par un procureur du Roi en vertu du paragraphe 2 de l'article 11 de la loi de 1945-1971 s'accompagnaient toujours d'une offre de "transaction" fondée sur le paragraphe 1. Il en fut ainsi de sept décisions - dont celle qui concernait le requérant - prises en 1974 à l'égard de bouchers dans l'arrondissement de Louvain. En revanche la situation inverse - une offre de "transaction" non assortie d'un ordre de fermeture - se rencontrait fréquemment.

16. Aux termes de l'article 11 bis, non appliqué à M. Deweer, les agents spécialement commissionnés à cet effet par le ministre pouvaient de leur côté, lorsqu'ils constataient des infractions, fixer une somme dont le paiement volontaire par le contrevenant éteignait lui aussi l'action publique. En pareil cas, la "transaction" n'apparaissait pas même sur les bulletins de renseignements délivrés par les autorités communales.

17. Depuis l'époque considérée, la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises (article 24) a modifié sur un point la loi de 1945-1971 (article 4 § 4), mais elle en a laissé subsister sans changement chacune des clauses citées ou résumées ci-dessus, en particulier l'article 11.

18. L'infraction relevée en l'espèce par l'Inspection générale économique portait sur l'arrêté ministériel du 9 août 1974 "déterminant le prix de vente au consommateur des viandes bovines et porcines"

(paragraphe 8 ci-dessus). Entré en vigueur le 14 août 1974 et adopté sur la base de la loi de 1945-1971, il visait après de nombreux autres à freiner la hausse des cours de produits qui pesaient fortement sur le budget des particuliers et sur l'indice officiel des prix.

L'article 2 avait trait aux viandes porcines. En son paragraphe 1, il obligeait les détaillants établis avant le 1er novembre 1972 - comme le requérant - à ne pas dépasser "les prix pratiqués pendant les trois premières semaines d'octobre 1972, majorés de 10%". Le paragraphe 4 précisait que "jusqu'au 31 octobre 1974 les prix de vente au consommateur, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pratiqués" conformément au paragraphe 1 devaient "être diminués de 15%". La combinaison des deux paragraphes se traduisait par une baisse de 6,5% par rapport au niveau d'octobre 1972.

L'article 3 ménageait pourtant un tempérament. Aux détaillants capables de "prouver qu'ils n'ob(enaient) pas une marge commerciale de 22 f" par kilo, le paragraphe 1 permettait d'"appliquer des prix autres que ceux découlant" de l'article 2, "sans toutefois dépasser ce montant". Le paragraphe 2 indiquait ce qu'il fallait entendre par "marge commerciale": la différence entre "le prix de vente moyen pondéré, taxe sur la valeur ajoutée non comprise", et "le prix d'achat moyen pondéré", ces deux prix se trouvant à leur tour définis aux paragraphes 3 et 4. Il ne renfermait pas de dispositions pour les bouchers - une minorité de l'ordre de 2% - qui, comme M. Deweer, achetaient sur pied.

D'après l'article 7, les infractions à l'arrêté du 9 août 1974 étaient "recherchées, constatées, poursuivies et punies conformément aux dispositions des chapitres II et III" de la loi de 1945-1971. Or l'article 11 de celle-ci, appliqué au requérant, figurait bien dans le chapitre III.

19. Les poursuites judiciaires intentées pour méconnaissance de l'arrêté du 9 août 1974 débouchèrent dans nombre de cas sur des acquittements. La plupart des juridictions compétentes motivèrent leur sentence par l'illégalité de l'arrêté; elles la relevèrent en vertu de l'article 107 de la Constitution, ainsi libellé: "Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois." Dans les premiers temps le ministère public interjetait appel, mais en vain; il finit par y renoncer.

Certains tribunaux adoptèrent une autre solution: le prévenu plaidant l'incompatibilité de l'arrêté avec le droit communautaire, ils posèrent à la Cour de Justice des Communautés européennes une question préjudicielle sur la base de l'article 177 du traité instituant la C.E.E.; pour des raisons qui ont prêté à controverse devant la Commission, la Cour n'eut pas l'occasion de statuer.

20. Saisi le 14 octobre 1974 par un boucher-charcutier, le Conseil d'État a déclaré l'arrêté du 9 août 1974 contraire au principe de l'égalité des Belges devant la loi (article 6 de la Constitution): la "distinction appréciable" introduite entre les détaillants selon la période de leur

établissement lui a paru ne se justifier "par aucune nécessité technique, ni par des motifs impérieux d'intérêt économique général". Il a donc annulé l'arrêté le 31 mai 1978 (Ghekiere contre l'État belge).

Quatre arrêtés antérieurs analogues, remontant à 1970 et 1971, avaient subi le même sort le 5 juillet 1973 (Fédération nationale des bouchers et charcutiers de Belgique contre l'État belge).

21. Modifié les 7 octobre 1974, 29 octobre 1974, 13 novembre 1974 et 12 février 1975, l'arrêté du 9 août 1974 a été abrogé le 27 mars 1975. L'arrêté qui l'a remplacé à cette date, et qui est entré en vigueur le 11 avril 1975, contenait - comme ceux des 7 octobre et 13 novembre 1974 - des clauses particulières relatives aux détaillants effectuant leurs achats sur pied (article 3 § 4, dernier alinéa). Il a donné lieu à une demande de décision préjudicielle émanant du tribunal de première instance de Neufchâteau et sur laquelle la Cour de Justice des Communautés européennes s'est prononcée le 29 juin 1978 (Procureur du Roi contre P. Dechmann, affaire 1954/77, Recueil 1978, pp. 1573-1595).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

22. Dans sa requête du 6 février 1975 à la Commission, l'intéressé contestait l'article 11 de la loi de 1945-1971 et la manière dont le procureur du Roi de Louvain le lui avait appliqué: dénonçant en substance l'imposition d'une amende transactionnelle sous la contrainte d'une fermeture provisoire de son établissement, il invoquait chacun des trois paragraphes de l'article 6 (art. 6-1, art. 6-2, art. 6-3) de la Convention.

Lors de la communication prévue à l'article 42 § 2 b) de son règlement intérieur (18 mai 1976), la Commission a invité d'office le Gouvernement à se placer aussi sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) dans ses observations écrites sur la recevabilité; par la suite, M. Deweer s'est appuyé de surcroît sur cette disposition "à titre ampliatif".

23. La Commission a retenu la requête le 10 mars 1977. Dans son rapport du 5 octobre 1978, elle formule à l'unanimité l'avis:

- que "l'utilisation combinée (...) des procédures de transaction et de fermeture provisoire du commerce" a violé le droit, "garanti au requérant par l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, à un procès équitable en matière pénale";

- que "la décision de fermeture provisoire", "considérée en elle-même", n'a pas "méconnu le principe de la présomption d'innocence", consacré par l'article 6 § 2 (art. 6-2), ni enfreint l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);

- qu'il n'était pas nécessaire "de poursuivre l'examen de l'affaire sous l'angle de l'article 6 § 3 (art. 6-3)".

Le rapport renferme une opinion séparée.

Se référant à l'article 50 (art. 50) de la Convention, M. Deweer a demandé devant la Commission une indemnité de 100.000 FB.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

24. Lors des débats du 27 septembre 1979, le Gouvernement a présenté les conclusions suivantes:

"(...) Plaise à la Cour de dire:

en ordre principal,

que la Commission a été saisie sans que les voies de recours internes aient été épuisées et que, dès lors, la requête n'est pas recevable;

en ordre subsidiaire,

que l'annulation par le Conseil d'État de Belgique de l'arrêté constituant la base de l'infraction qui a entraîné les décisions auxquelles se rapporte la requête a rendu celle-ci sans objet et que, dès lors, il n'y a plus lieu de statuer et que, par conséquent, l'affaire doit être rayée du rôle;

en ordre très subsidiaire,

que les décisions auxquelles se rapporte la requête ne sont pas en opposition avec les obligations découlant pour la Belgique de la Convention européenne des Droits de l'Homme et, en particulier, de l'article 6 (art. 6) de celle-ci et de l'article 1er du premier Protocole additionnel (P1-1), et que, dès lors, la requête n'est pas fondée;

en ordre tout à fait subsidiaire,

que l'annulation de l'arrêté constituant la base de l'infraction et la restitution, en résultant, de l'amende transactionnelle de 10.000 francs payée par le requérant le 2 octobre 1974, auront effacé parfaitement, au sens de l'article 50 (art. 50) de la Convention, les conséquences des décisions auxquelles se rapporte la requête."

De son côté Me van Hille, au nom des héritières du requérant, a limité la demande initiale de satisfaction équitable (paragraphe 23 in fine ci-dessus)

- "du point de vue matériel", au "remboursement du montant de l'amende de 10.000 francs belges indûment payée" ainsi que de 800 francs français de frais de voyage et de séjour occasionnés lors des audiences contradictoires du 9 décembre 1977 devant la Commission;

- "quant au dommage moral", à la "constatation par la Cour d'une lésion des droits de M. Deweer".

EN DROIT

I. SUR LES MOYENS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

A. Sur le moyen de non-épuisement des voies de recours internes

1. Sur la compétence de la Cour et la forclusion

25. D'après le Gouvernement, la requête était irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. La Cour a compétence pour connaître de pareils moyens préliminaires pour autant que l'État défendeur les ait soulevés d'abord devant la Commission "dans la mesure où leur nature et les circonstances s'y prêt(ai)ent" (arrêt De Wilde, Ooms et Versyp du 18 juin 1971, série A n° 12, pp. 29-31, §§ 47-55).

26. Le Gouvernement tire argument de ce que M. Deweer n'a pas introduit

- un recours au Conseil d'État en annulation de l'arrêté du 9 août 1974;
- une action civile en répétition des sommes versées ainsi qu'en dommages-intérêts;
- une procédure de révision en matière pénale;
- d'autres recours.

Dans ses observations écrites de 1976 sur la recevabilité, il avait déjà invoqué devant la Commission le non-exercice des deux premiers, de sorte que la Cour doit les prendre en considération (même arrêt, loc. cit.).

Quant à la troisième procédure il avait affirmé, dans ses plaidoiries du 9 décembre 1977 sur le fond du litige, qu'elle s'ouvrirait au requérant si le Conseil d'État annulait l'arrêté du 9 août 1974 (page 24 du compte rendu). A la vérité il n'avait pas plaidé le non-épuisement sur ce point, mais les circonstances s'y prêtaient mal; l'éventualité imaginée à l'époque ne s'est réalisée que le 31 mai 1978, à un moment où l'affaire se trouvait en délibéré depuis plus de six mois et où l'on ne pouvait guère songer à rouvrir les débats (paragraphe 20 ci-dessus et annexe I au rapport de la Commission). Il n'y a par conséquent pas forclusion.

En revanche, le Gouvernement n'a jamais précisé en quoi consisteraient les "autres voies de recours" mentionnées par lui lors des audiences du 27 septembre 1979. Assurément il allègue devant la Cour, et avait allégué devant la Commission (page 21 de son mémoire de septembre 1977), que sans même attendre le déclenchement de poursuites pénales M. Deweer aurait pu "intenter (...) une action en réparation du préjudice résultant pour lui de la fermeture provisoire de son établissement ou (...) de la trop longue durée de celle-ci" et s'efforcer "d'en obtenir la cessation par une demande

en référé". Il part et partait cependant là d'une hypothèse étrangère au cas d'espèce, celle où la fermeture aurait bien eu lieu parce que – quod non - le requérant n'aurait "pas payé l'amende transactionnelle"; surtout, il se place et se plaçait sur le terrain du fond et non de l'article 26 (art. 26) (paragraphe 52 ci-dessous). Or si un État contractant se prévaut de la règle de l'épuisement, destinée pour l'essentiel à "protéger son ordre juridique national", il lui incombe de prouver l'existence de recours accessibles aux intéressés et non utilisés par eux (arrêt De Wilde, Ooms et Versyp précité, pp. 31 et 33, §§ 55 et 60). La Cour outre passerait son rôle si elle s'attachait à déterminer à quelles "autres voies de recours" pense le Gouvernement.

27. Le bien-fondé du moyen n'appelle donc un examen que pour la non-introduction

- d'un recours en annulation de l'arrêté du 9 août 1974;
- d'une action civile en répétition des sommes versées ainsi qu'en dommages-intérêts;
- d'une procédure de révision en matière pénale.

2. Sur le bien-fondé du moyen

a) Recours en annulation contre l'arrêté du 9 août 1974

28. En statuant le 10 mars 1977 sur la recevabilité de la requête, la Commission a estimé inadéquat un recours au Conseil d'État en annulation de l'arrêté du 9 août 1974. A ses yeux, il n'aurait pas porté "remède aux griefs du requérant" qui ne contestait pas "le principe" de l'arrêté ministériel du 9 août 1974, "base de l'infraction" constatée par l'inspecteur Vanderleyden, mais uniquement "la procédure de répression" de celle-ci (page 34 du rapport)¹. La Commission exprime en substance la même opinion devant la Cour.

Le Gouvernement répond que dans sa lettre du 3 octobre 1974 au procureur du Roi de Louvain, M. Deweer semblait bien s'en prendre au principe même de l'arrêté du 9 août 1974 car il annonçait le dépôt d'un recours tendant à l'annulation de ce dernier (paragraphe 10 ci-dessus). Cette voie de recours, ajoute-t-il, "était la plus radicale puisqu'elle permettait" à l'intéressé de réclamer l'anéantissement rétroactif de "la base de l'infraction"; les arrêts rendus par le Conseil d'État les 5 juillet 1973 et 31 mai 1978 en auraient démontré l'efficacité (paragraphe 20 ci-dessus). D'après le Gouvernement, choisir de n'attaquer devant la Commission que "la procédure de répression" ne dispensait pas de se pourvoir au préalable en Belgique contre ledit arrêté.

29. L'article 26 (art. 26) de la Convention, la Cour l'a récemment souligné, exige l'épuisement des seuls recours - à la fois accessibles et adéquats - relatifs à la violation incriminée (arrêt Airey du 9 octobre 1979,

¹ Il s'agit de la version ronéotée du rapport.

série A n° 32, p. 11, § 19). Les manquements dont le requérant se plaignait à la Commission, et dont se plaignent ses héritières, consistent en des atteintes au droit à un procès équitable (article 6) (art. 6) et au droit de propriété (article 1 du Protocole n° 1) (P1-1); elles résulteraient de la décision adoptée le 30 septembre 1974: fermeture provisoire du magasin, sauf paiement d'une "amende" à titre de règlement amiable.

Or les pouvoirs du procureur du Roi de Louvain, quoique exercés en la circonstance pour infraction aux articles 2 § 4 et 3 § 1 de l'arrêté du 9 août 1974, ne dérivait pas de cet acte réglementaire, susceptible d'un recours en annulation aux termes de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, mais d'un texte législatif qui, lui, ne s'y prêtait pas: l'article 11, §§ 1 et 2, de la loi de 1945-1971 (paragraphe 8, 9, 13 et 15 ci-dessus).

De fait, M. Deweer ne se trompait pas d'objectif: il dénonçait devant la Commission ledit article 11, en particulier son paragraphe 2, et non l'arrêté ministériel (voir notamment les pages 2 et 17 de son mémoire de juillet 1977 sur le fond). Sans doute des réserves concernant la légalité de ce dernier avaient-elles figuré auparavant dans sa lettre du 3 octobre 1974 au procureur du Roi (paragraphe 10 ci-dessus), mais il ne les a pas renouvelées dans sa requête.

Ce choix s'impose à la Cour. En se prévalant de l'article 25 (art. 25), le requérant était libre d'apprécier de quelles mesures il se prétendrait victime. L'article 26 (art. 26) empêche en principe d'invoquer d'emblée devant la Commission un grief non soulevé d'abord dans l'ordre juridique interne; en revanche, il n'oblige point l'intéressé à la saisir de l'ensemble de la thèse défendue par lui auprès des autorités nationales compétentes.

A la vérité, un recours en annulation aurait sans doute amené, après un assez long délai (paragraphe 20 ci-dessus) et en quelque sorte par ricochet, à constater qu'eu égard à l'article 6 de la Constitution belge le requérant n'avait commis aucune infraction punissable et, en conséquence, à lui rembourser les 10.000 FB versés par lui. Il n'aurait pas pour autant assuré la protection directe et rapide des droits garantis à l'article 6 (art. 6) de la Convention et à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). En bref, il aurait remédié à certains des effets de la décision litigieuse mais non à sa cause: l'application cumulative des paragraphes 1 et 2 de l'article 11 de la loi de 1945-1971. L'article 26 (art. 26) de la Convention ne va pas jusqu'à prescrire l'emploi d'un moyen aussi détourné de redressement; il n'a pas la portée rigide que le Gouvernement semble lui attribuer (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Stögmüller du 10 novembre 1969, série A n° 9, p. 41, § 11).

b) Action en répétition de l'indu et en dommages-intérêts

30. D'après la Commission, une demande en répétition de l'indu et en dommages-intérêts (articles 1235 et 1382 du code civil) revêtait probablement un caractère "aléatoire", "la loi belge n'ayant semble-t-il pas

été transgressée en l'espèce"; en tout cas, elle eût laissé subsister une trace de la "transaction pénale" incriminée, sous la forme d'une mention dans les bulletins de renseignements à joindre aux dossiers répressifs (paragraphe 15 ci-dessus), de sorte qu'elle non plus n'aurait pas constitué un recours efficace et suffisant (page 34 du rapport)².

Le Gouvernement objecte que M. Deweer ne paraissait pas la considérer comme aléatoire puisque dans sa lettre du 3 octobre 1974 au procureur du Roi il déclarait se réserver d'en introduire une (paragraphe 10 ci-dessus). Selon lui, elle aurait eu de "sérieuses chances" d'aboutir si l'on en juge par l'attitude du Conseil D'État et de plusieurs tribunaux correctionnels quant à la légalité de l'arrêté du 9 août 1974; elle aurait permis, affirme-t-il, de contester tant "la base de l'infraction" que "la procédure de répression" de celle-ci, notamment sur le terrain de la Convention.

31. Pareille action appelle de la part de la Cour, mutatis mutandis, les réflexions déjà développées aux premier et dernier alinéas du paragraphe 29 ci-dessus. Spécialement, elle n'aurait pas offert au requérant une occasion réelle de plaider sa cause devant un tribunal habilité à statuer sur le "bien-fondé" d'une "accusation en matière pénale". Ainsi que l'ont remarqué les délégués, le paiement de l'amende de composition avait éteint l'action publique (paragraphe 15 ci-dessus). La juridiction civile n'aurait connu de l'aspect pénal du litige que par un biais; le Gouvernement l'a concédé en réponse à une question de la Cour.

c) Procédure de révision en matière pénale

32. Quant à la procédure de révision en matière pénale, il y a lieu de s'interroger avec les délégués sur le point de savoir si elle entre en ligne de compte aux fins de l'article 26 (art. 26). En tout cas, les articles 443 et suivants du code d'instruction criminelle, siège de la matière, concernent uniquement une condamnation passée en force de chose jugée, du moins si on les prend à la lettre. Le Gouvernement le signale lui-même, mais il lui "semble possible" de les invoquer "par analogie" dans le cas d'une "amende transactionnelle"; il ajoute cependant qu'à sa connaissance nul ne s'y est essayé jusqu'ici. La Cour n'a pas à se prononcer sur l'exactitude d'une thèse de prime abord discutable puisqu'il s'agit d'un recours considéré en droit belge comme extraordinaire; elle se borne à constater que le Gouvernement n'a pas apporté la preuve qu'il lui incombait d'administrer (paragraphe 26 ci-dessus).

33. En résumé, le moyen de non-épuisement n'est fondé dans aucune de ses trois branches.

² Il s'agit de la version ronéotée du rapport.

B. Sur la demande de radiation du rôle

34. Se référant à l'arrêt De Becker du 27 mars 1962 (série A n° 4, p. 26, § 14), le Gouvernement soutient que la requête a perdu son objet avec l'annulation, par le Conseil d'État, de l'arrêté du 9 août 1974. Il invite donc la Cour à rayer l'affaire du rôle.

35. La Cour doit examiner la question sur la base de l'article 47 de son règlement dont le libellé actuel date du 27 août 1974.

36. Le paragraphe 1 ne s'applique pas en l'espèce: il ne vaut que pour le désistement d'une Partie requérante, c'est-à-dire d'un État demandeur devant la Cour (arrêt Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen du 7 décembre 1976, série A n° 23, p. 21, § 47).

37. Sans doute le paragraphe 2 prévoit-il que la Cour peut, sous réserve du paragraphe 3, rayer du rôle "une affaire portée devant [elle] par la Commission" si elle "reçoit communication d'un règlement amiable, arrangement ou autre fait de nature à fournir une solution du litige". On ne saurait toutefois parler ici de "règlement amiable" ni d'"arrangement" faute d'accord – formel ou non - entre le Gouvernement et le requérant ou ses héritières (arrêt Luedicke, Belkacem et Koç du 28 novembre 1978, série A n° 29, p. 15, § 36). Reste à déterminer si l'on se trouve en présence d'un "autre fait de nature à fournir une solution du litige".

La mort de M. Deweer n'en constitue assurément pas un. Le 14 février 1978, MMe Deweer et ses trois filles ont informé la Commission "de leur intérêt matériel et moral à voir aboutir la procédure introduite par leur mari et père" (paragraphe 6 du rapport de la Commission). Le Gouvernement ne le leur conteste pas. De son côté, la Cour tient à marquer son entière approbation de la pratique que la Commission a suivie en de telles hypothèses et qu'elle a implicitement confirmée en l'occurrence: quand un requérant décède en cours d'instance, ses héritiers peuvent en principe se prétendre à leur tour "victimes" (article 25 § 1 de la Convention) (art. 25-1) de la violation alléguée, à titre d'ayants cause et, dans certaines circonstances, en leur propre nom (24. 5. 1971, req. n° 4427/70, X c. Rép. féd. d'Allemagne, Recueil de décisions, n° 38, p. 39; 30. 5. 1975, n° 6166/73, Baader, Meins, Meinhof et Grundmann c. Rép. féd. d'Allemagne, Décisions et rapports, n° 2, p.66; 8.7.1978, n° 7572/76, 7586/76 et 7587/76, Ensslin, Baader et Raspe, ibidem, n° 14, pp. 67 et 83). En l'espèce, la veuve et les enfants du requérant ont aujourd'hui qualité de requérantes.

Le "fait" dont le Gouvernement tire argument réside dans l'arrêt du Conseil d'État annulant, le 31 mai 1978, l'arrêté du 9 août 1974. Comme le décès de M. Deweer (14 janvier 1978), il s'est produit avant l'adoption du rapport de la Commission (5 octobre 1978), lequel le mentionne en son paragraphe 20 in fine. Partant, la Cour en a eu connaissance dès sa saisine (14 décembre 1978). Or l'article 47 § 2 du règlement a trait, ainsi qu'il ressort de son texte, à une "communication" relative à une affaire déjà

pendante devant elle. En outre et surtout, l'arrêt du Conseil d'État pourrait au mieux entraîner le remboursement des 10.000 FB versés par M. Deweer; il n'a pas rendu à celui-ci droit, revendiqué en l'espèce, de se défendre au pénal conformément aux exigences de l'article 6 (art. 6) de la Convention. Pour le moment, le "litige" n'a donc pas reçu de "solution".

38. Au surplus, les paragraphes 1 et 2 de l'article 11 de la loi de 1945-1971 restent en vigueur (paragraphe 17 ci-dessus), de sorte qu'ils peuvent à chaque instant donner lieu à une application combinée comme dans le cas de M. Deweer. Le principal problème soulevé par l'affaire demeure par conséquent posé; il dépasse la personne et les intérêts du requérant et de ses héritières. Aussi la Cour doit-elle en poursuivre l'examen eu égard au paragraphe 3 de l'article 47 de son règlement (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Luedicke, Belkacem et Koç, précité, p. 15, § 36, dernier alinéa, et l'arrêt Irlande contre Royaume-Uni du 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 62, § 154).

II. SUR LE FOND

A. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention

39. Se prétendant victime de "l'imposition d'une amende transactionnelle sous la contrainte d'une fermeture provisoire d'établissement", M. Deweer invoquait d'abord l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, dont la première phrase se lit ainsi:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle."

D'après la Commission, "considérées isolément ni l'offre de transaction ni la décision de fermeture" ne se heurteraient à ce texte, mais "l'utilisation combinée" des deux procédures a violé le droit qu'il garantit (paragraphe 49 et 59 du rapport).

Quant au Gouvernement, il soutient:

- "que l'acte par lequel (...) une amende transactionnelle a été proposée au requérant (...), ne constituait pas une 'décision' sur 'ses droits ou obligations de caractère civil' ni sur le 'bien-fondé' d'une 'accusation en matière pénale dirigée contre' lui, mais simplement une proposition de règlement amiable" ne portant "pas atteinte au droit de l'intéressé 'à ce que sa cause' fût 'entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi'";

- "que l'acte par lequel (...) le procureur du Roi de Louvain a ordonné (...) la fermeture provisoire de l'établissement du requérant, ne constituait qu'une mesure de police et de sûreté, n'avait pas le caractère d'une peine, n'avait pas pour objet de décider 'du bien-fondé' d'une 'accusation en matière pénale' ni de 'droits ou obligations de caractère civil', ne préjugait pas de ce que les tribunaux auraient pu décider à ce sujet et ne pouvait, dès lors, porter atteinte au droit de l'intéressé 'à ce que sa cause' fût 'entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi';

- "que rien dans la Convention (...) n'interdit l'application conjointe des procédures de règlement amiable et de fermeture provisoire".

40. La Cour s'en tient à ce dernier problème. Dans une affaire tirant son origine d'une requête individuelle, il lui fait limiter autant que possible son examen aux questions soulevées par le cas concret dont elle connaît. En conséquence, il lui incombe de statuer sur la compatibilité avec la Convention non des paragraphes 1 et 2 de l'article 11 de la loi de 1945-1971 considérés en eux-mêmes, mais de la manière dont ils ont joué en l'occurrence, donc de leur "utilisation combinée".

1. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 (art. 6-1) en l'espèce

41. Le point de savoir si l'article 6 § 1 (art. 6-1) entre en ligne de compte ne paraît pas avoir prêté à discussion. Nul n'a contesté devant la Commission qu'"une procédure pénale ait été engagée contre le requérant"; l'applicabilité de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention ressortirait des articles 5, 9 et 11 de la loi de 1945-1971 (paragraphes 52 et 53 du rapport). Lors des audiences, les délégués ont estimé "absolument évident" que M. Deweer se trouvait en face d'une "accusation en matière pénale"; le Gouvernement ne les a pas contredits.

42. Selon la terminologie du droit interne belge, le requérant n'avait pas la qualité d'accusé quand le procureur du Roi de Louvain lui écrivit le 30 septembre 1974; au surplus, la loi de 1945-1971 le précise à la fin de son article 11 § 1, "aucune transaction ne peut plus être proposée" une fois "la juridiction de jugement (...) saisie de l'infraction" (paragraphes 9 et 15 ci-dessus).

La notion d'"accusation en matière pénale" revêt cependant un caractère "autonome"; elle doit s'entendre "au sens de la Convention" (voir notamment l'arrêt König du 28 juin 1978, série A n° 27, p. 29, § 88), d'autant qu'en son texte anglais l'article 6 § 1 (art. 6-1) - comme du reste l'article 5 § 2 (art. 5-2) - se sert d'un mot, "charge", de portée fort vaste.

"En matière pénale", le "délai raisonnable" de l'article 6 § 1 (art. 6-1) "commence nécessairement le jour où une personne se trouve accusée" (arrêt Neumeister du 27 juin 1968, série A n° 8, p. 41, § 18). Or il lui arrive d'avoir "pour point de départ une date antérieure à la saisine de la juridiction de jugement, du 'tribunal' compétent pour décider 'du bien-

fondé' de (l') accusation (...)" (arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, p. 15, § 32). Les arrêts Wemhoff et Neumeister du 27 juin 1968, puis l'arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971 ont retenu respectivement le moment de l'arrestation, de l'inculpation et de l'ouverture des enquêtes préliminaires (série A n° 7, pp. 26-27, § 19; n° 8, p. 41, § 18; n° 13, p. 45, § 110).

43. Il n'y a eu en l'espèce ni arrestation ni inculpation. Quant à l'inspection menée par M. Vanderleyden dans le magasin de M. Deweer, elle ressortissait au contrôle permanent de l'observation des lois et règlements concernant la vie économique du pays ("projustitia" du 18 septembre 1974: "toezicht op de wets – en reglementsbeschikkingen betreffende 's Lands economisch leven"); elle ne se situait pas dans le cadre de la répression pénale. Le "projustitia" du 18 septembre 1974 fut transmis au procureur du Roi "pour information et disposition", "voor kennisgeving en beschikking" (paragraphe 8 et 12 ci-dessus). Il appartenait à ce magistrat d'apprécier. Par sa lettre du 30 septembre 1974, il offrit à l'intéressé - tout en l'avisant de la fermeture de son établissement - un moyen "d'éviter les poursuites": le paiement d'une somme de 10.000 FB. Le versement opéré le 2 octobre éteignit une action publique non encore intentée (article 11 § 1 de la loi de 1945-1971, paragraphes 9-11 et 15 ci-dessus).

44. La place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (voir notamment l'arrêt Airey précité, pp. 12-13, § 24) conduit toutefois la Cour à opter pour une conception "matérielle", et non "formelle", de l'"accusation" visée à l'article 6 § 1 (art. 6-1). Elle lui commande de regarder au-delà des apparences et d'analyser les réalités de la procédure en litige.

45. Examinées dans cet esprit, les clauses pertinentes de la législation belge (paragraphe 12-15 ci-dessus) se révèlent éclairantes. La loi de 1945-1971 provient d'un arrêté-loi publié pendant la seconde guerre mondiale, en pleine période de pénurie, de restrictions et de "marché noir". Par une série de mesures énergiques, il organisait "la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays". Le retour de l'abondance a permis d'en tempérer la rigueur et d'en modifier le titre, mais même le texte existant se ressent de son origine. Le vocabulaire employé en témoigne. Ainsi, les paragraphes 1 et 2 de l'article 11, base de la décision litigieuse du procureur du Roi de Louvain, utilisent des termes comme "contrevenant" et "infraction". En outre, quiconque méconnaît un arrêté pris en vertu du chapitre I de la loi, tel celui du 9 août 1974, se rend passible des peines énumérées à l'article 9: emprisonnement, amende, confiscations, fermeture d'établissement prononcée par le juge, publication de jugement. L'offre de "transaction" du 30 septembre 1974 se présentait en somme comme le substitut de certaines au moins d'entre elles. Si le requérant l'avait repoussée, la décision de fermeture provisoire qu'elle accompagnait aurait déployé ses effets, le cas échéant jusqu'à "la date à laquelle il aura(it)

été statué sur l'infraction" (article 11 § 2): il eût risqué un emprisonnement et une amende s'il avait bravé ladite décision (articles 9 § 5 b) et 11 § 2, combinés).

De son côté, le "pro-justitia" du 18 septembre 1974 déclarait M. Deweer "en contravention" ("in overtreding") avec les articles 2 § 4 et 3 § 1 de l'arrêté du 9 août 1974 (paragraphe 8 ci-dessus). Dans sa décision du 30 septembre, le procureur du Roi de Louvain faisait lui aussi état d'"une infraction" ("een inbreuk"); quoique n'estimant pas devoir requérir une peine d'emprisonnement pour la réprimer ("dat geen hoofdgevangenisstraf dient gevorderd te worden ter beteugeling van gezegd misdrijf"), il en soulignait "la gravité" ("de ernst"). Par sa lettre du même jour, il attirait l'attention spéciale de l'intéressé sur les "peines sévères" ("streng straffen") dont la loi frappait l'inobservation de l'ordre de fermeture (paragraphe 9 ci-dessus).

Ce dernier, le Gouvernement l'a bien montré, s'inscrivait "dans le cadre normal de l'action publique qui devait résulter de l'infraction constatée à la charge de M. Deweer". Il préluait à des "poursuites judiciaires" que le procureur du Roi envisageait d'engager si le "contrevenant" se refusait à un règlement amiable.

Au surplus, le Gouvernement insiste sur les "aveux" que le requérant aurait passés auprès de l'inspecteur Vanderleyden, sur le "flagrant délit" qu'il aurait "reconnu sur place". D'après lui, en consentant à "payer l'amende transactionnelle", "sorte de compensation à la collectivité pour l'agissement répréhensible qu'il avait commis", l'intéressé admit sa "culpabilité", "non pas peut-être explicitement mais dans le fond des choses" (page 34 du compte rendu des audiences du 9 décembre 1977 devant la Commission).

En tout cas le versement du montant d'une telle amende, bien que celle-ci ne soit pas assimilée à une peine, donnait lieu à une mention sur les bulletins de renseignements délivrés par les communes pour inclusion dans les dossiers répressifs (paragraphe 15 ci-dessus).

46. Le caractère pénal que l'affaire revêt au regard de la Convention ressort donc sans ambiguïté d'un faisceau d'indications concordantes. L'"accusation" pourrait aux fins de l'article 6 § 1 (art. 6-1) se définir comme la notification officielle, émanant de l'autorité compétente, du reproche d'avoir accompli une infraction pénale. Plusieurs décisions et avis de la Commission adoptent l'idée, qui semble assez voisine, de "répercussions importantes sur la situation" du suspect (affaire Neumeister, série B n° 6, p. 81; affaire Huber contre Autriche, Annuaire de la Convention, vol. 18, p. 357, § 67; affaire Hätti contre Rép. féd. d'Allemagne, ibidem, vol. 19, p. 1065, § 50, etc.). Dans ces conditions, la Cour considère qu'à partir du 30 septembre 1974 le requérant faisait l'objet d'une "accusation en matière pénale".

47. L'article 6 (art. 6) s'appliquait par conséquent dans son intégralité au titre de ces derniers mots. La Cour n'est pas tenue de rechercher si le paragraphe 1 (art. 6-1) entraine aussi en ligne de compte en raison de l'existence de "contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil": la question n'offre pas d'intérêt en l'espèce (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Engel et autres, du 8 juin 1976, série A n° 22, pp. 36-37, § 87).

2. Sur l'application de l'article 6 § 1 (art. 6-1) en l'espèce

48. En vertu de l'article 6 § 1 (art. 6-1), M. Deweer avait "droit à un procès équitable" (arrêt Golder précité, p. 18, § 36) devant "un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi", qui entendrait "sa cause" puis se prononcerait sur le "bien-fondé de l'accusation". Cette expression, la Cour le rappelle, vise le bien-fondé juridique de l'accusation à l'égal de son bien-fondé en fait (arrêt Delcourt précité, p. 14). Devant ses juges, le requérant aurait donc dû pouvoir non seulement invoquer, comme auprès de M. Vanderleyden, sa bonne foi ou ses frais supplémentaires de boucher achetant sur pied (paragraphe 8 ci-dessus), mais plaider en outre l'inconstitutionnalité de l'arrêté du 9 août 1974 ou son incompatibilité avec la réglementation communautaire (paragraphe 19-20 ci-dessus). Il aurait joui de surcroît des garanties des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 (art. 6-2, art. 6-3).

49. Élément du droit à un procès équitable, le "droit à un tribunal" n'est pas plus absolu en matière pénale qu'en matière civile. Il se prête à des limitations implicites dont le paragraphe 58 du rapport de la Commission fournit deux exemples (classement et non-lieu), mais sur lesquelles il n'appartient pas à la Cour d'échafauder une théorie générale (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Golder précité, pp. 18-19, §§ 36 et 38-39).

Il ne s'agit pourtant pas en l'espèce d'une telle limitation. En versant les 10.000 FB "exigés" par le procureur du Roi de Louvain à titre de règlement amiable (paragraphe 9 ci-dessus), M. Deweer renonçait à se prévaloir de son droit à un examen de sa cause par un tribunal.

Dans le système juridique interne des États contractants pareille renonciation se rencontre fréquemment au civil, notamment sous la forme de clauses contractuelles d'arbitrage, et au pénal sous celle, entre autres, des amendes de composition. Présentant pour les intéressés comme pour l'administration de la justice des avantages indéniables, elle ne se heurte pas en principe à la Convention; la Cour marque sur ce point son accord avec la Commission (paragraphe 55-56 du rapport; décision du 5. 3. 1962, req. n° 1197/61, X c. Rép. féd. d'Allemagne, Annuaire de la Convention, vol. 5, pp. 95-97).

Le "droit à un tribunal" revêt cependant une trop grande importance dans une société démocratique (paragraphe 44 ci-dessus) pour qu'une personne en perde le bénéfice par cela seul qu'elle a souscrit à un arrangement parajudiciaire. En un domaine qui relève de l'ordre public des États

membres du Conseil de l'Europe, une mesure ou solution dénoncée comme contraire à l'article 6 (art. 6) appelle un contrôle particulièrement attentif (voir, pour l'article 5 (art. 5), l'arrêt De Wilde, Ooms et Versyp, précité, p. 36, § 65). La Cour n'ignore pas avec quelle fermeté des juridictions belges ont censuré, sur la base de l'article 8 de la Constitution et de l'article 6 (art. 6) de la Convention, le non-respect du "droit à un tribunal" dans les relations juridiques privées (voir par exemple tribunal civil de Bruxelles, 23. 11. 1967, *Journal des Tribunaux* 1967, p. 741; comp. Cour de cassation, 1. 6. 1966, avec les conclusions de l'avocat général Mahaux, *Pasicrisie* 1966, I, pp. 1249-1250 et 1251-1252). Une vigilance au moins égale apparaît indispensable lorsqu'une personne précédemment "accusée" attaque une transaction qui a éteint l'action publique. Parmi les conditions à remplir figure en tout cas l'absence de contrainte; ainsi le veut un instrument international fondé sur les idées de prééminence du droit et de liberté (arrêt Golder précité, pp. 16-17, § 34). Là aussi, la Cour se rallie à l'opinion de la Commission.

50. Au paragraphe 57 de son rapport, cette dernière exprime l'avis qu'il y a eu contrainte en l'occurrence: le requérant n'aurait renoncé aux garanties de l'article 6 § 1 (art. 6-1) que "sous la menace [du] préjudice grave" qui eût résulté pour lui de la fermeture de son magasin.

51. a) Pour le Gouvernement, l'offre de "transaction" adressée le 30 septembre 1974 à M. Deweer s'analysait juridiquement en une simple "proposition de règlement amiable" qu'il pouvait fort bien repousser. "En l'acceptant et en l'exécutant, quant à lui, le 2 octobre", il se serait "soustrait, par le paiement d'une somme relativement modique, au risque de se voir condamné à une peine plus lourde que cette amende transactionnelle" et "assortie, le cas échéant, d'une fermeture judiciaire de l'établissement" (article 9 § 5 de la loi de 1945-1971, paragraphe 13 ci-dessus).

Le raisonnement de la Commission manquerait du reste de cohérence. Tandis que le paragraphe 57 du rapport déclare la procédure appliquée en l'espèce contraire à la Convention parce qu'entachée de contrainte, les paragraphes 55 et 59 reconnaissent la licéité des "transactions" en matière répressive. Or elles aussi auraient "toujours lieu", en un sens, "sous une certaine 'contrainte' et sous la 'menace' d'un préjudice plus ou moins 'grave'": l'action publique représenterait, "pour la plupart de ceux" contre qui elle est intentée "ou susceptible de l'être, une chose à craindre" et, dans de très nombreuses hypothèses, "une 'menace' suffisante pour [les] amener [...] à renoncer" à l'examen de leur cause par un tribunal.

b) La Cour constate que si la perspective de comparaître devant le juge pénal est assurément de nature à inciter beaucoup d'"accusés" à se montrer accommodants, la pression qu'elle crée sur eux n'a rien d'incompatible avec la Convention: celle-ci laisse en principe aux États contractants la liberté d'ériger en infraction pénale et de poursuivre comme telle, sauf à observer les exigences des articles 6 et 7 (art. 6, art. 7), un comportement ne

constituant pas l'exercice normal de l'un des droits qu'elle protège (arrêt Engel et autres, précité, p. 34, § 81).

Au demeurant, l'intéressé ne redoutait probablement guère de telles poursuites puisqu'elles avaient des chances de déboucher sur un acquittement, précédé ou non d'un renvoi préjudiciel à la Cour de Justice des Communautés européennes (paragraphe 19-20 ci-dessus). La "contrainte" incriminée par lui résidait ailleurs, dans l'ordre de fermeture du 30 septembre 1974.

Cet ordre devait produire ses effets quarante-huit heures après la signification de la décision de procureur du Roi; il pouvait demeurer en vigueur jusqu'à la date à laquelle la juridiction compétente aurait statué sur l'infraction (articles 11 § 2 et 9 § 5b) de la loi de 1945-1971, paragraphe 13 ci-dessus). Entre-temps, c'est-à-dire pendant des mois peut-être, le requérant aurait perdu les revenus de son activité professionnelle; il courait le risque de devoir pourtant continuer à rémunérer son personnel et de ne pas retrouver tout sa clientèle après la réouverture de son magasin (pages 2, 7, 46, 47 et 49 du compte rendu des débats du 9 décembre 1977 devant la Commission; compte rendu des audiences du 27 septembre 1979, réponse du conseil des requérantes à la troisième question de la Cour). Il aurait par conséquent subi un dommage considérable.

A la vérité, le procureur du Roi de Louvain proposait à M. Deweer un moyen d'échapper au danger: verser 10.000 FB en guise de "règlement amiable" (paragraphe 9 ci-dessus). Il s'agissait à coup sûr d'un moindre mal, et de loin. Le montant indiqué, le Gouvernement le relève à juste titre, dépassait à peine la limite inférieure - 3.000 FB - "de l'amende légalement applicable", alors que d'après l'article 11 § 1 de la loi de 1945-1971 il aurait pu en excéder le maximum, soit 30.000.000 FB (paragraphe 13 et 15 ci-dessus). Partant, comme l'ont remarqué les délégués, il existait "une disproportion flagrante" entre les deux termes de l'alternative offerte au requérant. La "relative modicité" de la somme réclamée milite en réalité contre la thèse du Gouvernement car elle renforçait la pression exercée par l'ordre de fermeture. Elle la rendait si contraignante que l'on ne saurait s'étonner que l'intéressé y ait cédé.

52. Se plaçant sur le terrain du fond et non de la recevabilité (paragraphe 26 ci-dessus), le Gouvernement formule une deuxième objection. A l'en croire, rien n'empêchait M. Deweer de se refuser à un "règlement amiable" et de riposter à la décision du procureur du Roi par "une action en réparation du préjudice résultant de la fermeture de son établissement", ou "de la trop longue durée de celle-ci", et "par une demande en référé" destinée à "en obtenir la cessation" (paragraphe 44 du rapport de la Commission).

a) Sur ce dernier point, le Gouvernement invoque l'article 584 du code judiciaire belge, "disposition extrêmement large" dans ses virtualités bien que, lui semble-t-il, nul ne s'en soit prévalu jusqu'ici en pareil cas: "Le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas

dont il reconnaît l'urgence, en toutes matières, sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire."

Pour leur compte, les délégués ne pensent pas qu'une "mesure provisoire prise par le parquet" se prête, à son tour, à une autre "mesure provisoire" adoptée, elle, par le juge civil et tendant à la contrecarrer, d'autant qu'en Belgique "le pénal tient le civil en état".

La Cour partage leur scepticisme et aux considérations avancées par eux ajoute les suivantes. "La demande en référé", le Gouvernement le signale lui-même, "se présente normalement comme l'accessoire d'une demande principale" et "les ordonnances sur référé", l'article 1039 du code judiciaire le prescrit, "ne portent préjudice au principal". Or la Cour ne voit pas quelle juridiction saisie "au principal" aurait pu lever la fermeture litigieuse en s'appuyant, par exemple, sur la Constitution ou la Convention. Tandis qu'en son article 2 § 5 la loi de 1945-1971 ouvre auprès de la chambre du conseil du tribunal de première instance compétente en matière répressive un recours, de caractère suspensif, contre les décisions de fermeture provenant du ministre des affaires économiques, elle n'en institue aucun contre celles qui émanent du procureur du Roi (paragraphe 13 ci-dessus).

b) Quant à l'action en réparation du préjudice causé par la fermeture, le Gouvernement ne précise pas comment il la conçoit. La mise en jeu de la responsabilité personnelle des magistrats du parquet obéit en Belgique à des règles strictes. Ainsi, "la prise à partie" ne peut "avoir lieu" à leur égard que "s'ils se sont rendus coupables de dol ou de fraude", "si la loi" les "déclare (...) responsables à peine de dommages-intérêts" ou si elle prononce "expressément" la prise à partie (articles 1140 et 1141, combinés, du code judiciaire). Le Gouvernement n'allègue pas que l'une quelconque de ces conditions se trouve remplie en l'espèce. Il n'indique pas davantage en quoi la décision du procureur du Roi de Louvain pouvait engager la responsabilité de la puissance publique.

Il n'incombe pas à la Cour de traiter des questions de droit interne belge apparemment indéterminées et sur lesquelles le Gouvernement ne lui fournit pas assez d'éléments. Elle se borne à constater que le requérant, placé en face d'un danger grave et immédiat, a tout naturellement paré au plus pressé sans se livrer à des spéculations juridiques hasardeuses; elle ne saurait le lui reprocher.

53. Le Gouvernement souligne enfin que, "de l'aveu de la Commission", "la fermeture pure et simple" du magasin eût cadré avec la Convention alors pourtant qu'"une mesure aussi radicale eût certainement coûté plus de 10.000 francs [belges] à l'intéressé". Partant de là, il qualifie de "bien étrange" la logique du raisonnement suivi dans le rapport: "toujours selon la Commission", la violation de l'article 6 (art. 6) découlerait en somme d'une "faveur" accordée à M. Deweer, à savoir l'offre de "transaction" par laquelle le procureur du Roi aurait assoupli, adouci et tempéré cette même mesure. On en arriverait de la sorte à une "absurdité".

La Cour rappelle qu'elle limite son examen à la combinaison des deux procédures (paragraphe 40 ci-dessus); elle n'entend pas statuer sur la compatibilité avec la Convention d'un ordre de fermeture que n'eût pas accompagné pareille offre.

Elle relève en outre, avec les délégués, que l'hypothèse mentionnée par le Gouvernement ne s'est jamais réalisée en pratique, sauf dans "l'immédiat après-guerre" quand régnaient la "pénurie et une grande tension dans le domaine économique". Depuis 1946, les procureurs du Roi n'ont utilisé le paragraphe 2 de l'article 11 de la loi de 1945-1971 que conjointement avec le paragraphe 1; en revanche, ils ont souvent appliqué celui-ci sans celui-là (paragraphe 15 ci-dessus, dernier alinéa).

Du reste, en matière de droits de l'homme qui peut le plus ne peut pas forcément le moins. La Convention tolère sous certaines conditions des traitements très graves, dont la peine de mort (article 2 § 1, seconde phrase) (art. 2-1), tandis qu'elle en prohibe d'autres, par exemple une détention "irrégulière" de brève durée (article 5 § 1) (art. 5-1) ou l'expulsion d'un ressortissant (article 3 § 1 du Protocole n° 4) (P4-3-1), qui par comparaison peuvent passer pour assez bénins. La possibilité d'infliger l'un des premiers à quelqu'un ne saurait autoriser à le soumettre à l'un des seconds, même avec son agrément ou acquiescement (voir, mutatis mutandis, le rapport de la Commission dans l'affaire De Becker, série B n° 2, pp. 90-91, 101-102 et 124-125).

54. En résumé, la renonciation de M. Deweer à un procès équitable, entouré de l'ensemble des garanties que la Convention exige en la matière, se trouvait entachée de contrainte. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

B. Sur la violation alléguée de l'article 6 §§ 2 et 3 de la Convention (art. 6-2, art. 6-3)

55. Le requérant invoquait aussi le paragraphe 2 de l'article 6 et les quatre premiers alinéas du paragraphe 3 (art. 6-2, art. 6-3):

"2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Tout accusé a droit notamment à:

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;

(...)."

Le Gouvernement ne présente pas d'arguments distincts à ce sujet. La Commission, elle, exprime l'opinion qu'"en elle-même la décision de fermeture (...) ne peut avoir méconnu le principe de la présomption d'innocence". En raison de sa conclusion relative au paragraphe 1 (art. 6-1), elle estime inutile d'étudier le surplus des griefs du requérant sous l'angle du paragraphe 2 (art. 6-2) et aucun examen au regard du paragraphe 3 (art. 6-3) ne lui paraît s'imposer.

56. Seule l'utilisation combinée des deux procédures entrant en ligne de compte (paragraphe 40 ci-dessus), la Cour n'a pas à rechercher si la décision de fermeture ou l'offre de "transaction", envisagées isolément, enfreignaient le paragraphe 2 (art. 6-2) ou le paragraphe 3 (art. 6-3).

Elle relève en outre que ces derniers revêtent le caractère d'applications particulières du principe général énoncé au paragraphe 1 (art. 6-1). La présomption d'innocence que consacre le paragraphe 2 (art. 6-2) et les divers droits que le paragraphe 3 (art. 6-3) énumère en des termes non exhaustifs ("notamment", "minimum rights") constituent des éléments, parmi d'autres, de la notion de procès équitable en matière pénale (voir, par exemple, le rapport de la Commission dans l'affaire Nielsen c. Danemark, 15 mars 1961, Annuaire de la Convention, vol. 4, pp. 549-551).

Or M. Deweer a été entièrement privé d'un tel procès puisqu'il y a renoncé sous la contrainte (paragraphe 54 ci-dessus). Partant, la question du respect des paragraphes 2 et 3 (art. 6-2, art. 6-3) n'a pas de portée propre dans son cas; elle se trouve absorbée par celle de l'observation du paragraphe 1 (art. 6-1). La constatation d'un manquement aux exigences de celui-ci dispense la Cour de se placer de surcroît sur le terrain de ceux-là comme il aurait pu lui incomber de le faire dans une situation différente (arrêt Engel et autres, précité, pp. 37-39, §§ 89-91).

C. Sur la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1)

57. La Commission avait pris d'office en considération l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), qui protège en substance le droit de propriété de toute personne physique ou morale (paragraphe 22 ci-dessus). Elle a cependant indiqué, en se prononçant sur la recevabilité de la requête, qu'il figurait au second plan. Dans son rapport du 5 octobre 1978 elle formule l'avis, contraire à la thèse plaidée par l'intéressé "à titre ampliatif" et combattue par l'État défendeur, qu'il n'y a pas eu violation de cette clause car "l'ordre de fermeture n'a pas été exécuté".

58. La Cour rappelle que l'utilisation combinée des deux procédures, unique objet de son contrôle (paragraphe 40 ci-dessus), a conduit M. Deweer à verser 10.000 FB d'"amende transactionnelle", donc à subir un certain prélèvement sur son patrimoine. Toutefois, la perception de cette somme a eu lieu dans des conditions incompatibles avec l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention et qui la rendent irrégulière (paragraphe 54 ci-dessus). Partant, il se révèle superflu de rechercher si elle se heurtait aussi à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1); la solution du problème n'offre pas d'intérêt en l'espèce.

D. Sur l'application de l'article 50 (art. 50) de la Convention

59. Au nom des héritières du requérant, Me van Hille demande une satisfaction équitable consistant

- "du point de vue matériel", dans le "remboursement du montant de l'amende" ainsi que de 800 francs français de frais de voyage et de séjour occasionnés lors des audiences du 9 décembre 1977 devant la Commission;
- "quant au dommage moral", dans la "constatation par la Cour d'une lésion des droits de M. Deweer" (paragraphe 24 ci-dessus).

D'après le Gouvernement, l'annulation de l'arrête du 9 août 1974 par le Conseil d'État "et la restitution, en résultant, de l'amende transactionnelle (...) auront effacé parfaitement, au sens de l'article 50 (art. 50) de la Convention, les conséquences des décisions auxquelles se rapporte la requête" (ibidem).

Le 1er octobre 1979 le greffier a invité la Commission, sur les instructions de la Cour, à préciser "si en vertu de l'article 4 § 2 de l'addendum à son règlement intérieur elle avait accordé au requérant une assistance judiciaire couvrant les frais" mentionnés par Me van Hille. Le secrétaire de la Commission a répondu dès le lendemain par la négative.

60. La Cour estime que la question se trouve ainsi en état (article 50 § 3, première phrase, du règlement).

A sa connaissance, les autorités belges n'ont pas remboursé jusqu'ici aux héritières de M. Deweer les 10.000 francs belges indûment payés par lui. En outre, la réalité des dépenses qu'il exposa en décembre 1977 pour se présenter devant la Commission ne prête pas à controverse et il apparaît fort raisonnable de les évaluer à 800 francs français. Enfin, le requérant et sa famille ont éprouvé sans nul doute un dommage moral justifiant pour le moins une satisfaction de même nature.

En conséquence, la Cour fait droit à la demande.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Rejette, à l'unanimité, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes présentée par le Gouvernement;
2. Décide, à l'unanimité, de ne pas rayer l'affaire du rôle;
3. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation du paragraphe 1 de l'article 6 (art. 6-1) de la Convention;
4. Dit, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle des paragraphes 2 et 3 du même article (art. 6-2, art. 6-3);
5. Dit, par six voix contre une, qu'il ne s'impose pas non plus de l'examiner au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
6. Accorde aux requérantes, à l'unanimité, une satisfaction équitable consistant
 - de point de vue matériel, dans le remboursement par l'État défendeur des dix mille francs belges (10.000 FB) versés par leur mari et père le 2 octobre 1974 et de huit cents francs français (800 FF) de frais de voyage et de séjour occasionnés lors des audiences du 9 décembre 1977 devant la Commission;
 - quant au dommage moral, dans la constatation d'une lésion des droits de M. Deweer.

Rendu en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le vingt-sept février mil neuf cent quatre-vingts.

Hermann MOSLER
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 (art. 51-2) de la Convention et 50 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée de M. Pinheiro Farinha.

H. M.
M.-A. E.

**OPINION, EN PARTIE DISSIDENTE DE M. LE JUGE
PINHEIRO FARINHA**

Je regrette vivement de ne pouvoir partager l'opinion de la majorité de mes collègues en ce qui concerne le paragraphe 58 et le point 5 du dispositif de l'arrêt.

Je comprends bien et approuve les paragraphes 55 et 56, car en l'espèce nous pouvons dire que le paragraphe 1 de l'article 6 (art. 6-1) de la Convention en absorbe les paragraphes 2 et 3 (art. 6-2, art. 6-3). En effet, nous sommes en présence de ce qu'on appelle "concoures apparent" (Scheinkonkurrenz ou Gesetzeskonkurrenz); la constatation d'un manquement aux exigences du paragraphe 1 (art. 6-1) dispense donc la Cour de se placer de surcroît sur le terrain des paragraphes 2 et 3 (art. 6-2, art. 6-3) dans le cas présent.

Il n'en va pas de même pour l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1): l'article 6 (art. 6) de la Convention postule un procès équitable, entouré de l'ensemble des garanties que la Convention exige en la matière, tandis que l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) concerne la protection du droit de propriété.

Du même fait ou de la même situation peut découler la violation des deux intérêts, sans confusion entre eux. Nous sommes ici en présence d'un "concoures idéal" (Idealkonkurrenz ou Tateinheit). A mon avis, la Cour devrait dès lors examiner aussi l'affaire et délibérer sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Elle conclurait ainsi soit à la violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention et de l'article 1 du Protocole (P1-1) (elle a déjà jugé que des faits peuvent enfreindre plusieurs articles de la Convention, p. ex. dans l'affaire Golder), soit à la non-violation de l'article 1 (P1-1), solution conforme à mon opinion (la Cour a déjà constaté la violation d'un article et la non-violation d'un autre, par exemple dans l'affaire Ringeisen), soit même à l'inapplicabilité de l'article 1 (P1-1) aux griefs de M. Deweer (elle a adopté cette solution pour l'article 8 de la Convention et l'article 1 du Protocole dans l'affaire Marckx) (art. 8, P1-1).