



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE PALAORO c. AUTRICHE

(Requête n° 16718/90)

ARRÊT

STRASBOURG

23 octobre 1995

En l'affaire Palaoro c. Autriche ¹,

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 A ², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

R. MACDONALD,

S.K. MARTENS,

I. FOIGHEL,

J.M. MORENILLA,

Sir John FREELAND,

M. J. MAKARCZYK,

ainsi que de M. H. PETZOLD, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 avril et 28 septembre 1995,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 9 septembre 1994, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 16718/90) dirigée contre la République d'Autriche et dont un ressortissant de cet Etat, M. Peter Palaoro, avait saisi la Commission le 28 mai 1990 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration autrichienne reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

¹ L'affaire porte le n° 36/1994/483/565. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et désigné son conseil (article 30).

3. Le 24 septembre 1994, le président de la Cour a décidé que, conformément à l'article 21 par. 6 du règlement A et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y avait lieu de confier à une chambre unique l'examen de la présente cause et des affaires Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller et Pfarrmeier c. Autriche ³.

4. La chambre à constituer à cette fin comprenait de plein droit M. F. Matscher, juge élu de nationalité autrichienne (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A). Le même jour, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. L.-E. Pettiti, M. R. Macdonald, M. S.K. Martens, M. I. Foighel, M. J.M. Morenilla, Sir John Freeland et M. J. Makarczyk, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

5. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement autrichien ("le Gouvernement"), le requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 24 janvier 1995 et celui du requérant le 30 janvier 1995.

6. Le 3 février 1995, la Commission a produit les pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

7. Ainsi qu'en avait décidé celui-ci, les débats se sont déroulés en public le 26 avril 1995, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. F. CEDE, ambassadeur, chef du département
de droit international, ministère fédéral
des Affaires étrangères,

agent,

Mmes I. SIEB, département constitutionnel,
chancellerie fédérale,

E. BERTAGNOLI, département de droit
international, ministère fédéral des
Affaires étrangères,

conseillères;

- pour la Commission

M. A. WEITZEL,

délégué;

³ Affaires nos 31/1994/478/560, 32/1994/479/561, 33/1994/480/562, 35/1994/482/564 et 37/1994/484/566.

- pour le requérant

Me W.L. WEH, avocat,

conseil.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Weitzel, Me Weh et M. Cede.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. M. Peter Palaoro habite Höchst, dans le Vorarlberg.

9. Le 7 novembre 1987, une voiture de police remarqua que le requérant conduisait sur l'autoroute à des vitesses dépassant de beaucoup le maximum autorisé. A 14 h 28 mn 53 s, la vitesse enregistrée était de 150 km/h sur un tronçon où un panneau indiquait que le maximum autorisé était 100 km/h. Trente et une secondes plus tard, la vitesse enregistrée dépassait de 67 km/h la limite générale permise sur autoroute (130 km/h). Le requérant alléguait que son véhicule étant très puissant, il était très difficile au conducteur de se rendre compte de la vitesse effective.

Le 6 décembre 1987, la brigade de gendarmerie du Land (Landesgendarmeriekommando) de Tyrol verbalisa et infligea au requérant deux amendes distinctes pour excès de vitesse.

10. Le 16 novembre 1988, à l'issue d'une procédure administrative comportant l'interrogatoire des agents verbalisateurs (Meldungsleger) en l'absence du requérant, l'administration du district (Bezirkshauptmannschaft) d'Imst déclara le requérant coupable de deux excès de vitesse contraires au code de la route (Straßenverkehrsordnung - paragraphe 17 ci-dessous). Conformément à l'article 99 par. 3 de cette loi (paragraphe 18 ci-dessous), le requérant se vit infliger des amendes de 4 000 et 6 000 schillings autrichiens (ATS), assorties respectivement de huit et dix jours d'emprisonnement à défaut de paiement.

11. Le requérant interjeta appel de cette décision devant le gouvernement du Land (Amt der Landesregierung) de Tyrol en contestant l'exactitude des méthodes suivies par la police pour mesurer la vitesse des véhicules. Il soutenait en outre qu'ayant reconnu qu'il conduisait à grande vitesse sur un certain tronçon, il n'aurait pas dû être sanctionné au titre de deux dispositions distinctes, ce qui lui avait valu une amende excessivement élevée. Il demandait en conséquence que l'incident soit traité comme une seule et même infraction et l'amende réduite en conséquence.

12. Le 22 décembre 1988, le gouvernement du Land de Tyrol réduisit les amendes à 2 000 et 4 000 ATS respectivement, et à quatre et sept jours les peines d'emprisonnement à défaut de paiement. L'autorité de recours

admit, notamment, que les techniques de mesure de la vitesse n'étaient peut-être pas d'une précision parfaite. Elle rejeta l'argument selon lequel aurait été commise une seule et même infraction au motif que deux dispositions distinctes avaient été enfreintes à deux moments différents.

13. M. Palaoro saisit alors la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof). Invoquant l'article 6 (art. 6) de la Convention, il se plaignit de ce que la procédure administrative pénale ne garantissait pas un procès équitable. Il fit valoir qu'il aurait dû bénéficier d'une audience et de la possibilité de faire interroger personnellement les témoins - c'est-à-dire les agents verbalisateurs. Cela lui aurait permis en effet d'établir que les méthodes de mesure utilisées par la police étaient souvent défectueuses. Il critiqua en outre "le principe du cumul des sanctions" (Kumulationsprinzip), en vertu duquel le même comportement délictueux peut être puni au titre de dispositions différentes. Il renvoyait à l'article 4 du Protocole n° 7 (P7-4) à la Convention.

14. Le 10 mars 1989, la Cour constitutionnelle déclara en partie irrecevable le grief du requérant comme posant des questions relatives à l'application du droit commun; dans la mesure où le grief soulevait des problèmes constitutionnels, elle renvoya à sa jurisprudence sur la Convention, et conclut que le recours n'avait pas suffisamment de chances de réussir. Elle appliqua notamment l'article 144 par. 2 de la Constitution fédérale (paragraphe 20 ci-dessous).

15. Le 19 avril 1989, M. Palaoro demanda à la Cour constitutionnelle de déférer l'affaire à la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof), devant laquelle il déposa ses conclusions le 15 juin 1989. Il y soulignait qu'il aurait dû avoir la possibilité d'interroger directement les témoins et de ne pas être sanctionné deux fois pour ce qui était à son avis une seule et même infraction.

Il ne demanda pas d'audience.

16. Le 25 octobre 1989, la Cour administrative rejeta le recours conformément à l'article 42 par. 1 de la loi sur la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshofsgesetz - paragraphe 24 ci-dessous). Elle releva qu'une confrontation formelle avec un témoin ne doit être ordonnée que lorsqu'elle s'impose dans des circonstances particulières: il n'existe pas de droit général à poser personnellement des questions à un témoin (article 47 de la loi administrative pénale). La Cour administrative donna raison à l'autorité défenderesse en rejetant le second grief du requérant (paragraphe 12 ci-dessus).

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La législation sur la circulation routière

17. L'article 20 par. 2 du code de la route de 1960 fixe la vitesse maximale sur autoroute à 130 km/h.

L'article 52 A par. 10 a) du code interdit de rouler en dépassant la vitesse limite indiquée par signalisation routière.

18. L'article 99 par. 3 a) du même code punit le contrevenant d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 ATS, assortie d'au maximum quinze jours d'emprisonnement à défaut de paiement.

B. Le droit procédural

19. L'article 90 par. 1 de la Constitution fédérale (Bundes-Verfassungsgesetz) dispose:

"En matière civile et pénale, les débats devant la juridiction du fond sont oraux et publics. Les exceptions sont prévues par la loi."

1. Le recours devant la Cour constitutionnelle

20. Aux termes de l'article 144 par. 1 de la Constitution fédérale, la Cour constitutionnelle recherche, sur requête (Beschwerde), si un acte administratif (Bescheid) a porté atteinte à un droit garanti par la Constitution, ou a appliqué un règlement (Verordnung) contraire à la loi, une loi contraire à la Constitution ou un traité international incompatible avec le droit autrichien.

Le paragraphe 2 de l'article 144 prévoit:

"Jusqu'à l'audience, la Cour constitutionnelle peut, au moyen d'une décision (Beschluß), refuser l'examen d'un recours s'il ne présente pas suffisamment de chances de succès ou si l'on ne peut attendre de l'arrêt qu'il résolve une question de droit constitutionnel. La Cour ne peut refuser l'examen d'une affaire que l'article 133 soustrait à la compétence de la Cour administrative."

2. Le recours devant la Cour administrative

21. Selon l'article 130 par. 1 de la Constitution fédérale, la Cour administrative connaît notamment des requêtes qui allèguent l'illégalité d'un acte administratif.

22. L'article 39 par. 1 de la loi sur la Cour administrative dispose qu'au terme de la procédure préliminaire (Vorverfahren), la Cour administrative doit tenir une audience lorsque le plaignant en fait la demande.

Le paragraphe 2 est ainsi libellé:

"Nonobstant la demande introduite par une partie conformément au paragraphe 1, la Cour administrative peut décider de ne pas tenir d'audience lorsque:

1. la procédure doit être suspendue (article 33) ou le recours rejeté (article 34);
2. la décision attaquée doit être annulée pour illégalité en raison de l'incompétence de l'autorité défenderesse (article 42 par. 2, alinéa 2);
3. la décision attaquée doit être annulée pour illégalité en raison de l'inobservation de règles de procédure (article 42 par. 2, alinéa 3);
4. selon la jurisprudence constante de la Cour administrative, la décision attaquée doit être annulée en raison de l'illégalité de son contenu;
5. ni l'autorité défenderesse ni d'autres comparants n'ont présenté de mémoire en réponse et que la décision attaquée doit être annulée;
6. il ressort des mémoires des parties à la procédure devant la Cour administrative ainsi que des pièces soumises à celle-ci et relatives à la procédure administrative antérieure qu'une audience n'est pas susceptible de contribuer à clarifier davantage l'affaire."

Du paragraphe 2 de l'article 39, les points 1 à 3 étaient en vigueur en 1958; les points 4 et 5 ont été ajoutés en 1964 et le point 6 en 1982.

23. L'article 41 par. 1 de la loi sur la Cour administrative est ainsi libellé:

"Dans la mesure où elle ne relève aucune illégalité résultant de l'incompétence de l'autorité défenderesse ou de violations de règles de procédure (article 42 par. 2, alinéas 2 et 3) (...), la Cour administrative examine la décision attaquée en se fondant sur les faits constatés par ladite autorité et sous l'angle des griefs soulevés (...). Si elle estime que des motifs, non encore révélés à l'une des parties, peuvent être déterminants pour statuer [sur l'un de ces griefs] (...), elle entend les parties à ce sujet et, au besoin, suspend la procédure."

24. L'article 42 par. 1 de la même loi prévoit que, sauf disposition contraire, la Cour administrative soit rejette la demande pour manque de fondement, soit annule la décision attaquée.

Aux termes du paragraphe 2 du même article:

"La Cour administrative annule la décision attaquée, si celle-ci est illégale

1. par son contenu, [ou]
2. en raison de l'incompétence de l'autorité défenderesse, [ou]
3. à cause d'un vice de procédure résultant:
 - a) de ce que l'autorité défenderesse a tenu pour établis des faits qui, sur un point essentiel, se trouvent démentis par le dossier, ou
 - b) de ce qu'il échet de les compléter sur un tel point, ou

c) de ce que l'autorité défenderesse a méconnu des règles de procédure dont le respect aurait pu l'amener à prendre une décision différente."

25. Si la Cour administrative annule la décision incriminée, "l'administration est tenue (...) en utilisant les moyens légaux à sa disposition, d'assurer sans délai, dans le cas d'espèce, la situation juridique correspondant à l'opinion (Rechtsanschauung) exprimée par la Cour administrative" (article 63 par. 1).

26. Dans un arrêt du 14 octobre 1987 (G 181/86), la Cour constitutionnelle a considéré:

"De ce qu'il s'est avéré nécessaire d'étendre la réserve à l'article 5 (art. 5) de la Convention aux garanties procédurales de l'article 6 (art. 6) de celle-ci, en raison du lien entre ces deux dispositions (art. 5, art. 6), il suit qu'à l'inverse le contrôle réduit (die (bloß) nachprüfende Kontrolle) exercé par la Cour administrative ou la Cour constitutionnelle ne suffit pas pour les sanctions pénales au sens de la Convention non couvertes par la réserve."

3. Les "chambres administratives indépendantes"

27. L'article 129 de la Constitution fédérale a institué dans les Länder, avec effet au 1er janvier 1991, des juridictions administratives appelées "chambres administratives indépendantes" (Unabhängige Verwaltungssenate). Elles connaissent notamment, en fait comme en droit, des contraventions administratives (Verwaltungsübertretungen).

III. LA RÉSERVE DE L'AUTRICHE À L'ARTICLE 5 (ART. 5) DE LA CONVENTION

28. L'instrument de ratification de la Convention, déposé par le gouvernement autrichien le 3 septembre 1958, contient notamment une réserve ainsi libellée:

"Les dispositions de l'article 5 (art. 5) de la Convention seront appliquées sans préjudice des dispositions des lois de procédure administrative, BGBl. [Journal officiel fédéral] n° 172/1950, concernant les mesures de privation de liberté qui resteront soumises au contrôle postérieur de la Cour administrative ou de la Cour constitutionnelle, prévu par la Constitution fédérale autrichienne."

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

29. M. Palaoro a saisi la Commission le 28 mai 1990. Il invoquait l'article 6 paras. 1 et 3 (art. 6-1, art. 6-3) de la Convention et l'article 4 du Protocole n° 7 (P7-4), en se plaignant a) de n'avoir pas pu faire entendre sa cause par un tribunal, b) de s'être vu refuser le droit d'interroger un témoin

dans la procédure administrative et c) d'avoir été sanctionné deux fois pour la même infraction.

30. La Commission a retenu la requête (n° 16718/90) le 10 mai 1993, exception faite du grief tiré de l'article 4 du Protocole n° 7 (P7-4).

Dans son rapport du 19 mai 1994 (article 31) (art. 31), elle conclut à l'unanimité que:

- il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention en ce que le requérant n'a pas pu faire entendre sa cause par un tribunal;

- le défaut d'audience devant la Cour administrative et le fait que l'administration n'a pas autorisé le requérant à interroger les témoins ne soulèvent aucune question distincte au regard de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Le texte intégral de l'avis de la Commission et de l'opinion concordante dont le rapport est assorti figure en annexe au présent arrêt ⁴.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

31. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour à dire

"que l'article 6 (art. 6) de la Convention ne s'applique pas en l'espèce ou, à titre subsidiaire, qu'il n'y a pas eu violation de cet article (art. 6) au cours de la procédure administrative pénale litigieuse".

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

32. Le requérant dénonce une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, ainsi libellé:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)"

Il aurait été privé du droit à un "tribunal" et à des audiences devant celui-ci.

⁴ Note du greffier : pour des raisons d'ordre pratique, il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 329-B de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut s'en procurer copie auprès du greffe.

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

1. Existence d'une "accusation en matière pénale"

33. D'après M. Palaoro, l'infraction administrative pénale retenue contre lui a donné lieu à une "accusation en matière pénale". Le Gouvernement n'en disconvient pas.

34. Pour déterminer le caractère pénal, au sens de la Convention, d'une infraction, il importe d'abord de savoir si le texte (art. 6-1) définissant celle-ci ressortit ou non au droit pénal dans le système juridique de l'Etat défendeur; il y a lieu d'examiner ensuite "la nature même de l'infraction" et le degré de sévérité de la sanction encourue (voir, parmi d'autres, les arrêts *Öztürk c. Allemagne* du 21 février 1984, série A n° 73, p. 18, par. 50, et *Demicoli c. Malte* du 27 août 1991, série A n° 210, pp. 15-17, paras. 31-34).

35. La Cour note avec la Commission que si les infractions litigieuses et les procédures appliquées en l'espèce relèvent du domaine administratif, elles n'en présentent pas moins un caractère pénal, lequel se reflète d'ailleurs dans la terminologie utilisée; ainsi parle-t-on, en droit autrichien, des infractions administratives (*Verwaltungsstraftaten*) et de la procédure administrative pénale (*Verwaltungsstrafverfahren*). Au surplus, l'amende infligée à l'intéressé était assortie, en cas de non-paiement, d'une peine privative de liberté (paragraphe 18 ci-dessus).

Ces éléments suffisent à entraîner la qualification pénale, au sens de la Convention, du manquement imputé au requérant. Partant, l'article 6 (art. 6) entrerait en jeu.

2. La réserve de l'Autriche à l'article 5 (art. 5) de la Convention

36. Selon le Gouvernement, la procédure incriminée tombait sous le coup de la réserve autrichienne à l'article 5 (art. 5) de la Convention. Il ne ferait aucun doute, en effet, qu'en désignant dans ladite réserve les "mesures de privation de liberté", le gouvernement autrichien visait aussi les procédures menant à celles-ci. Toute autre lecture non seulement pécherait par manque de cohérence, mais surtout trahirait l'intention des autorités, lesquelles entendaient soustraire à l'emprise de la Convention tout le système administratif, y compris les dispositions de fond et de procédure du droit administratif pénal. Cela vaudrait même dans le cas où, comme en l'espèce, l'accusé ne se voit infliger qu'une amende, dès lors qu'à défaut de paiement une peine d'emprisonnement s'y substitue.

Certes, le code de la route de 1960 ne figurerait pas parmi les quatre lois désignées par la réserve. Toutefois, l'une d'entre elles, la loi administrative pénale, prévoirait en son article 10 que, sauf disposition contraire, les lois administratives générales déterminent la nature et le taux des peines. Peu importerait, à cet égard, que les articles 20 et 52 du code de la route appliqués en l'occurrence aient été introduits après le dépôt de la réserve

puisque ces dispositions ne feraient que préciser le contenu d'obligations déjà inscrites dans la loi de 1947 sur la police de la circulation.

37. D'après le requérant, la réserve en question ne peut jouer en l'espèce. Elle méconnaîtrait d'abord les exigences de l'article 64 (art. 64) de la Convention, qui dispose:

"1. Tout Etat peut, au moment de la signature de la (...) Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article (art. 64).

2. Toute réserve émise conformément au présent article (art. 64) comporte un bref exposé de la loi en cause." Ensuite, son libellé - à interpréter stricto sensu - s'opposerait à ce qu'elle étende ses effets au domaine procédural, en question ici.

38. La Cour rappelle que dans son arrêt *Chorherr c. Autriche* du 25 août 1993, elle a constaté la compatibilité de la réserve autrichienne à l'article 5 (art. 5) de la Convention avec l'article 64 (art. 64) (série A n° 266-B, p. 35, par. 21). Il ne reste donc plus qu'à rechercher si les dispositions appliquées en l'espèce (art. 5, art. 64) tombent sous le coup de ladite réserve. Elles se distinguent en effet sur certains points essentiels de celles en cause dans l'affaire *Chorherr*.

La Cour note que M. Palaoro fonde ses griefs sur l'article 6 (art. 6) de la Convention, alors que le libellé de la réserve invoquée par le Gouvernement mentionne uniquement l'article 5 (art. 5) et se réfère explicitement aux seules mesures de privation de liberté. En outre, la réserve n'entre en jeu que lorsqu'ont été appliquées des dispositions administratives de fond et de procédure d'une ou plusieurs des quatre lois qu'elle spécifie. En l'espèce, toutefois, ce sont les dispositions d'une autre loi, le code de la route de 1960, qui ont trouvé à s'appliquer.

Ces éléments suffisent à écarter l'application en l'espèce de ladite réserve.

B. Sur l'observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

1. Accès à un tribunal

39. D'après M. Palaoro, aucun des organes saisis dans le cadre de la procédure en question ne peut passer pour un "tribunal" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Il en irait ainsi non seulement des autorités administratives, mais aussi de la Cour constitutionnelle, dont le contrôle se limite aux questions de droit constitutionnel, et surtout de la Cour administrative. En effet, celle-ci se trouverait liée par les constatations de fait des autorités administratives, sauf l'hypothèse d'un vice de procédure au sens de l'article 42 par. 2, alinéa 3, de la loi sur la Cour administrative (paragraphe 24 ci-dessus). Elle ne serait donc habilitée ni à accueillir elle-même des

moyens de preuve, ni à établir les faits, ni à prendre en compte des éléments nouveaux. De plus, en cas d'annulation d'un acte administratif, elle ne pourrait se prononcer au lieu et place de l'autorité censurée, mais devrait toujours lui renvoyer le dossier. Bref, elle exercerait uniquement un contrôle de légalité, que l'on ne saurait assimiler à un contentieux de pleine juridiction.

40. Le Gouvernement combat cette thèse, tandis que la Commission y souscrit en substance.

41. La Cour le rappelle: il faut que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention - comme c'est le cas en l'espèce de l'administration du district et du gouvernement du Land (paragraphe 10, 11 et 12 ci-dessus) - subisse le contrôle ultérieur d'un "organe judiciaire de pleine juridiction" (voir notamment, mutatis mutandis, les arrêts *Albert et Le Compte c. Belgique* du 10 février 1983, série A n° 58, p. 16, par. 29, *Öztürk* précité, pp. 21-22, par. 56, et *Fischer c. Autriche* du 26 avril 1995, série A n° 312, p. 17, par. 28).

42. Telle n'est pas la Cour constitutionnelle. En l'occurrence, elle ne pouvait se pencher sur la procédure incriminée que du point de vue de sa conformité à la Constitution, ce qui ne lui permet pas d'examiner l'ensemble des faits de la cause. Elle ne possédait donc pas la compétence exigée par l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

43. Quant à la compétence de la Cour administrative, elle doit s'apprécier en tenant compte du fait qu'en l'espèce, elle était amenée à s'exercer dans un litige de nature pénale au sens de la Convention. Sa compatibilité avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1) se mesure dès lors au regard des griefs soulevés devant ladite juridiction par l'intéressé, mais aussi à la lumière des caractéristiques constitutives d'un "organe judiciaire de pleine juridiction". Or parmi celles-ci figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. En l'absence de pareille compétence dans le chef de la Cour administrative, celle-ci ne saurait passer pour un "tribunal" au sens de la Convention. Au demeurant, la Cour constitutionnelle a considéré, dans un arrêt du 14 octobre 1987, que pour les sanctions pénales non couvertes par la réserve à l'article 5 (art. 5), le contrôle réduit exercé par les Cours administrative ou constitutionnelle ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (paragraphe 26 ci-dessus).

44. Partant, le requérant n'a pas eu accès à un "tribunal". Il y a donc eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) sur ce point.

2. Absence de débats et d'audition de témoins

45. M. Palaoro reproche ensuite à la Cour administrative de ne pas avoir tenu d'audience ni entendu des témoins.

46. Vu la conclusion figurant au paragraphe 44 ci-dessus, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner ces griefs.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

47. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

48. Le délégué de la Commission s'en remet à la sagesse de la Cour pour la détermination de la satisfaction équitable.

A. Dommage

49. Pour préjudice matériel, le requérant sollicite le remboursement de l'amende qui lui a été infligée, soit 6 600 ATS. Il évalue en outre à 6 000 ATS le préjudice moral subi.

50. D'après le Gouvernement, la Cour n'a pas compétence pour annuler les condamnations prononcées par les juridictions nationales et ordonner le remboursement des amendes. En outre, elle ne saurait accorder une réparation en spéculant sur l'issue de la procédure au cas où l'intéressé aurait eu accès à un tribunal au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

51. La Cour marque son accord: elle ne saurait spéculer sur le résultat auquel la procédure litigieuse aurait abouti si l'infraction à la Convention n'avait pas eu lieu (arrêts Hauschildt c. Danemark du 24 mai 1989, série A n° 154, p. 24, par. 57, Saïdi c. France du 20 septembre 1993, série A n° 261-C, p. 58, par. 49, et Fischer précité, p. 21, par. 47). Elle considère que, dans les circonstances de la cause, le présent arrêt fournit à l'intéressé une compensation suffisante.

B. Frais et dépens

52. M. Palaoro réclame en outre la somme de 204 039 ATS pour les frais et dépens exposés lors des procédures menées devant les juridictions internes puis les organes de la Convention.

53. Le Gouvernement estime que seules pourraient être prises en compte les procédures menées devant la Cour administrative - où les violations alléguées auraient été commises - et à Strasbourg. Il conteste en outre le montant des frais, mais accepte un remboursement global à hauteur

de 300 000 ATS pour les affaires Umlauf, Pramstaller, Palaoro et Pfarrmeier, tous ces requérants ayant été représentés par le même avocat.

54. Statuant en équité sur la base des éléments en sa possession et de sa propre jurisprudence en la matière, la Cour accorde 100 000 ATS à M. Palaoro.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention s'applique en l'espèce;
2. Dit qu'il y a eu violation de cet article (art. 6-1) quant à l'accès à un tribunal;
3. Dit qu'il ne s'impose pas d'examiner les griefs tirés de l'absence de débats et d'audition de témoins devant la Cour administrative;
4. Dit que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 100 000 (cent mille) schillings autrichiens pour frais et dépens;
5. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 23 octobre 1995.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement A, l'exposé de l'opinion séparée de M. Martens.

R.R.
H.P.

OPINION SEPAREE DE M. LE JUGE MARTENS

(Traduction)

1. Je souscris au constat de violation de l'article 6 (art. 6) fait par la Cour, mais ne suis pas d'accord avec le raisonnement suivi.

2. Mes objections concernent le paragraphe 43 qui, dans l'arrêt, commence par la phrase:

"Quant à la compétence de la Cour administrative, elle doit s'apprécier en tenant compte du fait qu'en l'espèce, elle était amenée à s'exercer dans un litige de nature pénale au sens de la Convention."

3. Je m'abstiendrai de critiquer la structure de ce paragraphe. Je ne puis cependant m'empêcher de relever qu'une fois encore, la Cour estime nécessaire de remarquer que, pour rechercher si la Cour administrative doit être qualifiée de juridiction offrant les garanties de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), la "compatibilité (...) se mesure (...) au regard des griefs soulevés devant ladite juridiction". On cherche vainement la mise en pratique de ce principe méthodologique: on ne trouve en effet ni analyse de la thèse développée par le requérant devant la Cour administrative, ni trace de "mesure" de ces arguments lorsque la Cour évalue le caractère satisfaisant de la compétence de la Cour administrative. Pour le reste, je renvoie aux objections d'ordre méthodologique que j'ai déjà exposées à l'encontre de ce "critère" au paragraphe 18 de mon opinion séparée dans l'affaire Fischer c. Autriche (arrêt du 26 avril 1995, série A n° 312).

4. La raison principale de mon opposition à ce paragraphe est la suivante. Dans les trois affaires civiles examinées dans mon opinion séparée susmentionnée, la Cour a jugé que la Cour administrative autrichienne réunissait les conditions nécessaires à un tribunal au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Or dans le paragraphe en cause ici, elle parvient à la conclusion opposée en soulignant qu'en l'espèce, la compétence de la Cour administrative s'exerçait au pénal. On ne peut qu'en déduire que, selon la Cour, dans une affaire de caractère "administratif" en droit interne, mais "pénal" au regard de la Convention, les garanties offertes par le tribunal qui doit contrôler la décision ultime rendue par les instances administratives diffèrent de celles exigées pour une affaire "administrative" en droit interne, mais "civile" au sens de la Convention. Je ne vois rien qui justifierait pareille distinction, laquelle ne trouve pas non plus appui dans le libellé ni l'objet de l'article 6 (art. 6) ¹. La Cour n'avance d'ailleurs pas de justification, sa décision sur ce point crucial étant dépourvue de toute

¹ Je renvoie à cet égard à la note 62 de mon opinion séparée dans l'affaire Fischer c. Autriche.

argumentation, ce qui est d'autant plus regrettable que cette différenciation est contraire à sa jurisprudence ².

² Voir notamment l'arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, pp. 23-24, par. 53, et l'arrêt *Albert et Le Compte c. Belgique* du 10 février 1983, série A n° 58, p. 17, par. 30; voir également l'arrêt *Diennet c. France* du 26 septembre 1995, série A n° 325-A, pp. 13-14, par. 28.