



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE BASIC c. AUTRICHE

(Requête n° 29800/96)

ARRÊT

STRASBOURG

30 janvier 2001

DÉFINITIF

30/04/2001

En l'affaire Basic c. Autriche,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,

W. FUHRMANN,

L. LOUCAIDES,

P. KÜRIS,

Sir Nicolas BRATZA,

M^{me} H.S. GREVE,

M. K. TRAJA, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 16 mars 1999, 20 juin 2000 et 9 janvier 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 29800/96) dirigée contre la République d'Autriche et dont un ressortissant de la République fédérale de Yougoslavie, M. Husein Basic (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 8 janvier 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e K. Bernhauser, avocat inscrit au barreau de Vienne (Autriche). Le gouvernement autrichien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. H. Winkler, chef du département de droit international au ministère fédéral des Affaires étrangères.

3. Dans sa requête, M. Basic alléguait que la procédure relative à la saisie puis à la confiscation d'une montre avait duré plus que de raison.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit instrument).

5. Elle a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de ladite section a alors été constituée une chambre pour examiner l'affaire (articles 27 § 1 de la Convention et 26 § 1 du règlement).

6. Par une décision du 16 mars 1999, la chambre a déclaré la requête recevable [*Basic c. Autriche* (déc.), n° 29800/96, CEDH 1999-II.].

7. Le 20 juin 2000, elle a invité les parties à soumettre des observations complémentaires, ce que le requérant a fait le 18 juillet et le Gouvernement le 19 juillet 2000.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. La saisie de la montre et la procédure pénale dirigée contre le requérant

8. Le 17 février 1990, la police de Salzbourg effectua une perquisition dans une maison de jeu. Le requérant fut trouvé en possession notamment d'une montre de valeur non revêtue du poinçon (*Punzierung*) autrichien. Interrogé par la police le 18 février 1990, il déclara que l'objet lui avait été remis en gage pour des dettes de jeu.

9. Le 19 février 1990, la police de Salzbourg ouvrit une information contre le requérant pour recel par négligence de marchandises en fraude de douane (*fahrlässige Abgabenhehlerei*) et remit la montre au bureau de douane (*Zollamt*) de Salzbourg, qui ordonna sa saisie (*Beschlagnahme*) en vue de son éventuelle confiscation (*Verfall*). Par la suite, le 26 février 1990, un certain E.W. prit contact avec le bureau de douane et affirma être le propriétaire de la montre. Le 8 mars 1990, le bureau de douane reçut des observations écrites du requérant. Celui-ci y déclarait qu'il n'avait eu aucun motif de soupçonner que les droits à l'importation relatifs à la montre n'avaient pas été acquittés.

10. Le 13 avril 1990, le requérant, représenté par son avocat, demanda au bureau de douane de Salzbourg de lui restituer la montre. Il n'obtint pas de réponse. Une seconde demande formulée par lui le 16 juillet 1991 n'eut pas plus de succès.

11. Le 17 janvier 1992, le bureau de douane de Salzbourg ouvrit des poursuites pénales contre le requérant, qu'il soupçonnait de recel par négligence de marchandises en fraude de douane.

12. Le 8 mai 1992, il rendit une ordonnance pénale (*Strafverfügung*) contre l'intéressé, qu'il déclara coupable de l'infraction précitée.

13. Le 16 novembre 1993, saisi d'un recours (*Einspruch*) par le requérant, il tint une audience à l'issue de laquelle il décida l'abandon des poursuites au motif qu'il n'avait pas été prouvé que M. Basic eût fait preuve de négligence lorsqu'il avait acquis la montre.

B. La procédure pénale dirigée contre E.W. et la saisie de la montre

14. Entre-temps, le 3 septembre 1991, le bureau de douane de Salzbourg avait également ouvert des poursuites pénales à l'encontre de E.W., qu'il soupçonnait de s'être soustrait au paiement des droits à l'importation relatifs à la montre.

15. Le 23 janvier 1992, il appela le requérant à se constituer partie civile (*Nebenbeteiligter*) dans cette procédure. Le même jour, il entendit l'intéressé et refusa de lever la saisie de la montre.

16. Le 8 mai 1992, il rendit une ordonnance pénale contre E.W. Il le déclara coupable de s'être soustrait au paiement des droits à l'importation relatifs à la montre et lui infligea une amende. Il prononça par ailleurs la confiscation de celle-ci.

17. Le 15 septembre 1993, saisi d'un recours par E.W., le bureau de douane tint une audience, à l'issue de laquelle il déclara de nouveau E.W. coupable de s'être soustrait au paiement de droits à l'importation. Il confirma également la confiscation de la montre.

18. Le 6 mai 1994, E.W. interjeta appel de la décision. Il apparaît que le requérant demanda la restitution de la montre. Fixée au 29 août 1994, l'audience d'appel dut cependant être reportée, l'assignation n'ayant pu être notifiée à E.W.

19. Le 25 janvier 1995, la commission de recours de la Direction régionale des finances (*Finanzlandesdirektion*) de Salzbourg, après avoir tenu audience, accueillit en partie le recours d'E.W. et le rejeta pour le surplus. Elle confirma que l'intéressé était coupable de s'être soustrait au paiement de droits à l'importation, mais réduisit l'amende. D'après les dispositions pertinentes de la loi portant répression des infractions fiscales (*Finanzstrafgesetz*), la Fédération acquiert la propriété des objets confisqués dès l'instant où l'ordonnance de confiscation devient définitive, les droits éventuels des tiers étant réputés éteints. La décision fut notifiée à E.W. et au requérant le 7 mars 1996.

C. La procédure en responsabilité matérielle

20. Le 18 mars 1994, le bureau de douane principal (*Hauptzollamt*) de Salzbourg, statuant dans le cadre d'une procédure dite en responsabilité objective (*Sachhaftungsverfahren*), ordonna la saisie de la montre en garantie du paiement des droits à l'importation auquel E.W. s'était soustrait.

21. Le 28 juin 1995, il rendit une décision préliminaire (*Berufungsvorentscheidung*) sur le recours formé par le requérant. Le 20 juillet 1995, ce dernier invita la Direction régionale des finances de Salzbourg à statuer sur son recours.

22. Le 28 avril 1997, la Direction régionale des finances de Salzbourg annula la décision du 18 mars 1994. Elle constata notamment que la montre

litigieuse avait déjà été saisie par le bureau de douane de Salzbourg le 19 février 1990 afin d'assurer son éventuelle confiscation dans le contexte des poursuites pénales intentées contre E.W. et contre le requérant. La montre était par la suite restée sous la garde du bureau de douane. Par conséquent, il n'y avait pas lieu de la saisir à nouveau dans le contexte d'une procédure en responsabilité objective. La décision fut notifiée au requérant le 21 mai 1997.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution fédérale

23. Selon l'article 130 de la Constitution fédérale (*Bundes-Verfassungsgesetz*), la Cour administrative connaît notamment des requêtes (*Beschwerden*) qui allèguent un manquement de l'autorité compétente à son obligation de décider.

24. La Constitution fédérale comporte par ailleurs un article 132, dont la partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

« Une action en manquement des autorités administratives (...) à leur obligation de décider peut être introduite par toute personne que sa qualité de partie à une procédure administrative habilite à faire respecter ladite obligation en justice. Une action en manquement à l'obligation de décider est irrecevable dans le cadre d'une procédure pénale administrative, sauf les cas de constitution de partie civile et de poursuites motivées par des infractions fiscales. »

B. La loi générale sur la procédure administrative

25. L'article 73 de la loi générale sur la procédure administrative (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) traite de l'obligation de décider des autorités administratives. Sa partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

« 1. Sauf disposition réglementaire contraire, les autorités doivent statuer sans délai inutile et au plus tard six mois après leur saisine sur les demandes (...) et recours qui leur sont soumis.

2. Si la décision ne lui est pas notifiée dans ledit délai, le demandeur peut, sur requête écrite, obtenir un transfert de compétence au profit de l'autorité supérieure. (...) »

Dans les procédures engagées au titre de la loi portant répression des infractions fiscales, une demande de transfert de compétence à l'autorité supérieure est exclue.

C. La loi sur la Cour administrative

26. Les dispositions pertinentes de la loi sur la Cour administrative (*Verwaltungsgerichtshofsgesetz*) relatives aux actions en manquement de l'administration à son obligation de décider sont ainsi libellées :

Article 27

« Une action en manquement de l'administration à son obligation de décider ne peut être introduite au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale que lorsque la plus haute autorité à laquelle une demande peut être adressée dans le cadre d'une procédure administrative, soit par la voie d'un recours, soit par la voie d'une demande de transfert de compétence (...), a été saisie par une partie et n'a pas statué sur la question dans un délai de six mois. (...) »

Article 36

« 2. Lorsqu'est introduite sur le fondement de l'article 132 de la Constitution fédérale une action en manquement de l'administration à son obligation de décider, l'autorité compétente doit se voir enjoindre de statuer dans un délai de trois mois et, soit de produire devant la cour administrative une copie de sa décision, soit d'indiquer pourquoi elle estime ne pas avoir manqué à son obligation de décider. Ledit délai peut être prorogé une fois si l'autorité administrative est en mesure de démontrer qu'il existe des raisons pertinentes la mettant dans l'impossibilité de statuer dans le délai prescrit. Si une décision intervient dans ledit délai, la procédure relative à l'action en manquement de l'administration à son obligation de décider doit être suspendue. »

Article 42

« 1. Sauf disposition contraire de la présente loi fédérale, la cour administrative rend un arrêt dans tous les cas.

(...)

4. En ce qui concerne les demandes au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale, la cour administrative peut, dans un premier temps, limiter son arrêt à une décision sur des points de droit particuliers et enjoindre à l'autorité de prendre, dans un délai déterminé qui ne doit pas excéder huit semaines, une décision compatible avec les points de droit ainsi tranchés. Si la cour administrative n'use pas de cette possibilité ou que l'autorité en cause n'obtempère pas, la cour administrative statue sur le fond de l'action en manquement de l'administration à son obligation de décider ; elle jouit pour ce faire du même pouvoir discrétionnaire que l'autorité administrative concernée. »

27. D'après un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 30 septembre 1989 (publié dans le *Recueil officiel*, VfSlg 12167/89), la Cour administrative peut également être saisie, sur le fondement de l'article 132 de la Constitution fédérale combiné avec l'article 27 de la loi sur la Cour

administrative, d'une action en manquement de l'administration à son obligation de décider lorsqu'une autorité de première instance est restée en défaut de statuer dans le délai légal de six mois, à condition qu'aucun autre recours (telle une demande de transfert de compétence) ne puisse être formé contre le manquement à l'obligation de décider.

28. D'après les données statistiques fournies par le Gouvernement, la Cour administrative a connu, entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 décembre 1999, d'un total de 825 requêtes en manquement de l'administration à son obligation de décider.

29. Dans 67,2 % de ces cas (555 sur 825), la procédure a eu pour résultat que l'autorité administrative concernée a rendu une décision dans un délai de quatre mois à compter de la saisine de la Cour administrative. Il a fallu à celle-ci un mois environ en moyenne pour enjoindre à l'autorité concernée de statuer dans un délai de trois mois (article 36 § 2 de la loi sur la Cour administrative). Dans tous ces cas, il a été mis fin à la procédure devant la Cour administrative au motif soit que le requérant avait obtenu satisfaction (515 cas sur les 825), soit que, ayant atteint son but, il s'était désisté de son action (40 cas sur les 825).

Dans 6,7 % des cas (55 sur 825), l'autorité défenderesse ne s'est pas conformée à l'ordonnance de la Cour administrative, qui, en conséquence, a dû statuer elle-même sur le fond, en vertu de l'article 42 § 4 de la loi sur la Cour administrative. Il lui a fallu en moyenne deux ans et pratiquement trois mois pour rendre les décisions en question.

Quant aux 26,1 % des cas restants (215 sur 825), la Cour administrative les a rejetés pour défaut de compétence ou pour d'autres motifs d'irrecevabilité.

EN DROIT

SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

30. Le Gouvernement soutient que le requérant est resté en défaut d'épuiser les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

« La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus (...) »

Le Gouvernement considère que le requérant aurait dû, sur le fondement de l'article 132 de la Constitution fédérale, saisir la Cour administrative d'une action en manquement de l'administration à son obligation de décider. En particulier, l'intéressé aurait dû intenter pareil recours contre le non-respect par le bureau de douane de Salzbourg de son obligation de statuer

dans les six mois sur la demande de restitution de la montre formée le 13 avril 1990, de même que contre le non-respect par la Direction régionale des finances de Salzbourg de son obligation de statuer dans le même délai sur l'appel interjeté contre la décision du 18 mars 1994.

31. Le Gouvernement arguë que la décision rendue par la Cour dans l'affaire *Tomé Mota c. Portugal* (déc.), n° 32082/96, CEDH 1999-IX, corrobore son avis selon lequel une requête dirigée contre le silence de l'administration constituait un recours effectif. Il observe en particulier que les autorités administratives ont l'obligation de statuer dans un délai de six mois sur toute demande qui leur est présentée. Dans les procédures intentées au titre de la loi portant répression des infractions fiscales, où aucun autre recours, telle une demande de transfert de compétence, ne peut être introduit contre le manquement à l'obligation de décider dans le délai général de six mois, la partie concernée peut, sur le fondement de l'article 132 de la Constitution fédérale, saisir directement la Cour administrative d'une action dirigée contre le silence de l'administration. Le Gouvernement souligne par ailleurs que ledit recours se prête particulièrement bien à l'accélération de la procédure, puisqu'il vise à faire adopter une décision. Dans le mois de sa saisine, la Cour administrative enjoint à l'autorité compétente de statuer dans un délai maximum de trois mois. Dans la grande majorité des cas, les autorités administratives se conforment à cette injonction. Dès lors, le recours en question offre un degré suffisant d'effectivité.

32. Le requérant combat l'analyse du Gouvernement. Il affirme notamment qu'en l'espèce des retards considérables ont été causés par le bureau de douane de Salzbourg, c'est-à-dire par l'autorité de première instance. Il soutient qu'en vertu de l'article 132 de la Constitution fédérale combiné avec l'article 27 de la loi sur la Cour administrative, une action dirigée contre le silence de l'administration ne peut être intentée que là où l'« autorité la plus élevée » est restée en défaut de décider. Il ne lui aurait donc pas été possible d'exercer ce recours.

33. La Cour rappelle qu'en matière d'épuisement des voies de recours internes la charge de la preuve est répartie. Il incombe au gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours visé était effectif et disponible, tant en théorie qu'en pratique, à l'époque des faits, qu'il était accessible et susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et qu'il présentait des perspectives raisonnables de succès. Une fois cela démontré, il revient en revanche au requérant d'établir soit que le recours évoqué par le Gouvernement a de fait été employé, soit que, pour une raison quelconque, il n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause, soit encore que, en raison de circonstances particulières, il n'avait pas à être exercé (arrêt *Akdivar et autres c. Turquie* du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1211, § 68).

34. Dans sa décision sur la recevabilité du 16 mars 1999, la Cour avait rejeté l'argument du Gouvernement. Elle s'était essentiellement appuyée

pour ce faire sur la jurisprudence de la Commission. Celle-ci considérerait que lorsqu'étaient invoquées à propos d'une requête relative à la durée d'une procédure des mesures d'accélération de l'instance censées avoir été accessibles au requérant ces mesures devaient être examinées dans le contexte du bien-fondé de la requête plutôt que dans celui de l'épuisement des voies de recours internes (*Moreira de Azevedo c. Portugal*, requête n° 11296/84, décision de la Commission du 14 avril 1988, Décisions et rapports 56, p. 126, et les références qui y sont citées).

Dans l'intervalle, toutefois, la Cour a jugé dans sa décision *Tomé Mota* précitée qu'une demande d'accélération de la procédure formée au titre des articles 108 et 109 du code de procédure pénale portugais constituait un recours effectif aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention. Dès lors qu'il existe un certain nombre de points communs entre ledit recours et celui évoqué dans la présente espèce, la Cour estime devoir réexaminer la question de savoir si une action contre le silence de l'administration introduite au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale autrichienne vaut recours effectif.

35. La Cour note que le droit portugais prévoit des délais maximums pour chaque phase de la procédure pénale. Si ces délais ne sont pas respectés, la personne concernée peut introduire une demande d'accélération de la procédure qui, si elle est accueillie, peut déboucher notamment sur une décision fixant un délai dans lequel le tribunal ou le procureur, selon le cas, doit prendre une mesure procédurale déterminée, telle la clôture de l'enquête ou la fixation d'une date pour l'audience. Compte tenu du caractère impératif des délais dans lesquels les autorités doivent statuer sur les demandes d'accélération de la procédure, l'utilisation de ce recours ne contribue pas en soi à allonger la procédure.

36. De manière analogue, le droit autrichien prévoit, dans le domaine de la procédure administrative, que l'autorité compétente a l'obligation, sauf disposition contraire, de statuer dans les six mois sur toute demande qui lui est présentée. En cas de non-respect de ce délai, la partie concernée peut – dans une affaire telle la présente, où est exclue la possibilité de solliciter un transfert de compétence au profit de l'autorité supérieure – saisir la Cour administrative d'une requête au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale. Si la Cour administrative retient la requête, elle enjoint à l'autorité compétente de statuer dans un délai de trois mois, qui ne peut être prorogé qu'une seule fois.

37. La Cour note par ailleurs l'information fournie par le Gouvernement et non contestée par le requérant selon laquelle, dans la grande majorité des cas, l'introduction d'une requête au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale ne provoque pas un allongement de la procédure, dans la mesure où il ne faut habituellement pas plus d'un mois à la Cour administrative pour émettre son injonction. Dans 67,2 % des cas ayant été examinés en 1998 et 1999, les requêtes ont été couronnées de succès, c'est-à-dire que les autorités

prises en cause se sont conformées aux injonctions prononcées. Ainsi, dans les quatre mois de l'introduction de leurs actions au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale, les demandeurs ont obtenu la décision sollicitée. Dans 6,7 % des cas seulement l'autorité concernée ne s'est pas conformée à l'injonction émise, ce qui a amené la Cour administrative à se prononcer elle-même sur le fond, mettant en moyenne deux ans et pratiquement trois mois pour ce faire. Les 26,1 % restants des cas ont été écartés pour divers motifs d'irrecevabilité (paragraphe 29 ci-dessus).

38. La Cour considère qu'il n'existe pas de différences fondamentales propres à distinguer la requête au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale autrichienne, qui fait l'objet de la présente espèce, du recours qui était en cause dans l'affaire *Tomé Mota* précitée. Dès lors qu'en droit autrichien les autorités administratives ont d'une manière générale l'obligation de statuer dans les six mois sur les demandes qui leur sont adressées, et eu égard au fait que l'introduction d'une requête au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale ne conduit pas normalement à allonger la procédure, la Cour conclut que pareille requête constitue un recours effectif pour dénoncer la durée d'une procédure.

39. Le requérant soutient toutefois que ce recours n'est ouvert que contre le silence de l'« autorité la plus élevée » et qu'il ne pouvait donc l'exercer s'agissant des retards causés par l'autorité de première instance en l'espèce. A cet égard, la Cour relève que le Gouvernement a produit certaines décisions de la Cour constitutionnelle d'après lesquelles une requête au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale peut également être introduite contre le silence d'une autorité de première instance lorsque – c'était le cas en l'espèce – une demande de transfert de compétence au titre de l'article 73 de la loi générale sur la procédure administrative est exclue (paragraphe 27 ci-dessus). Le requérant n'a pour sa part produit aucune décision étayant sa thèse. La Cour considère donc que le recours litigieux était accessible à l'intéressé. Par ailleurs, rien ne semble attester l'existence de circonstances qui auraient pu dispenser M. Basic de l'exercer.

40. En résumé, le requérant aurait dû introduire une requête au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale. Or à aucun moment de la procédure il n'a exercé ce recours, et il est donc resté en défaut de donner aux autorités internes la possibilité que l'article 35 § 1 de la Convention entend offrir aux Etats contractants, à savoir celle de prévenir ou redresser la violation alléguée (arrêt *Cardot c. France* du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 19, § 36). Par conséquent, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes est fondée.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

Dit que faute d'épuisement des voies de recours internes elle ne peut connaître du fond de l'affaire.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 30 janvier 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président