

În cazul **Fischer** vs. Austria (1),

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, constituită, în conformitate cu Articolul 43 (art. 43) al Convenției pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (“Convenția”) și prevederilor relevante ale Regulamentului Curții A (2), într-o Cameră compusă din următorii judecători:

Dl R. Ryssdal, Președinte,
Dl R. Bernhardt,
Dl F. Matscher,
Dl C. Russo,
Dl S.K. Martens,
Dl A.N. Loizou,
Sir John Freeland,
Dl D. Gotchev,
Dl P. Jambrek,

și de asemenea dl H. Petzold, Grefier,

Deliberând în ședință închisă la 22 septembrie 1994 și 24 martie 1995,

Pronunță următoarea hotărâre, care a fost adoptată la ultima dată menționată mai sus:

Note din partea Grefierului

1. Cazul poartă numărul 52/1993/447/526. Primul număr indică localizarea cazului pe lista cazurilor adresate Curții în anul de referință (al doilea număr). Ultimile două numere indică localizarea cazului pe lista cazurilor adresate Curții de la momentul instituirii sale și pe lista cererilor corespunzătoare inițiale către Comisie.

2. Regula A se aplică tuturor cazurilor înaintate Curții înaintea intrării în vigoare a Protocolului nr. 9 (P9) și, în consecință, doar cazurilor vizînd statele care nu sunt legate de Protocolul (P9). Acestea corespund regulilor ce au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1983, modificate ulterior de cîteva ori.

PROCEDURA

1. Cazul a fost înaintat Curții la 10 decembrie 1993 de către Comisia Europeană a Drepturilor Omului (“Comisia”), în cadrul perioadei de trei luni stipulată de Articolul 32 alin. 1 (art. 32-1) și Articolul 47 (art. 47) ale Convenției. El își are originea în cererea (nr. 16922/90) împotriva Republicii Austria depusă la Comisie în baza Articolului 25 (art. 25) la 11 mai 1990 de către un cetățean austriac, dl Josef **Fischer**.

În cererea Comisiei s-a făcut referință la Articolele 44 și 48 (art. 44, art. 48) și la declarația prin care Austria a recunoscut jurisdicția obligatorie a Curții (Articolul 46) (art. 46). Obiectivul cererii era obținerea deciziei pe marginea întrebării dacă faptele cazului relevă o încălcare din partea Statului intimat a obligațiilor sale ce reies din Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției.

2. Ca răspuns la investigația efectuată în conformitate cu Regula 33 alin. 3 (d) a Regulamentului Curții A, petiționarul a afirmat că dumnealui dorește să participe la lucrările de procedură și a desemnat avocatul care să-l reprezinte (Regula 30). Președintele i-a permis avocatului să utilizeze limba germană.

3. Camera constituită l-a inclus din oficiu pe dl F. Matscher, judecător ales de cetățenie austriacă (Articolul 43 al Convenției) (art. 43), și pe dl R. Ryssdal, Președintele Curții (Regula 21 alin. 3 (b)). La 28 ianuarie 1994, în prezența Grefierului, Președintele a tras la sorți numele altor șapte

membri, și anume: dl R. Bernhardt, dl C. Russo, dl S.K. Martens, dl A.N. Loizou, Sir John Freeland, dl D. Gotchev și dl P. Jambrek (Articolul 43 în finele Convenției și Regula 21 alin. 4) (art. 43).

4. În calitate de Președinte al Camerei (Regula 21 alin. 5), dl Ryssdal, acționând prin intermediul Grefierului, l-a consultat pe Agentul Guvernului austriac (“Guvernul”), pe avocatul petiționarului și Delegatul Comisiei în vederea organizării lucrărilor de procedură (Regulile 37 alin. 1 și 38). În conformitate cu ordonanța întocmită în consecință, Grefierul a recepționat memoriul Guvernului la data de 21 iunie 1994 și memoriul petiționarului la 24 iunie 1994. Secretarul Comisiei l-a informat pe Grefier că Delegatul îi va transmite observațiile pe parcursul audierilor.

5. În conformitate cu decizia Președintelui, audierea a avut loc în mod public în incinta Palatului Drepturilor Omului, la Strasbourg, la data de 21 septembrie 1994. Curtea a organizat anticipat o reuniune pregătitoare.

În fața Curții s-au prezentat:

(a) pentru Guvern

Dl W. Okresek, Șef al Direcției Afaceri Internaționale

Serviciul Constituțional,

Cancelaria Federală, Agent,

Dna E. Bertagnoli, Direcția Drepturile Omului,

Departamentul Drept Internațional,

Ministerul Federal al Afacerilor Externe,

Dl F. Oberleitner, Ministerul Federal

Al Agriculturii și Silviculturii, Consultanți;

(b) pentru Comisie

Dl M.P. Pellonpää, Delegat;

(c) pentru petiționar

Dl M. Gnesda, Rechtsanwalt, Consultant.

Curtea a audiat adresările dlui Pellonpää, dlui Gnesda și dlui Okresek.

6. La 3 octombrie 1994 Guvernul a depus observații în scris ca răspuns la cererea petiționarului pentru satisfacție echitabilă în conformitate cu Articolul 50 (art. 50) al Convenției.

ÎN FAPT

I. Circumstanțele cazului

7. Dl Josef **Fischer** a fost născut în a.1932 și locuiește la Vienna.

8. Din 1975 reclamantul deținea autorizație de descărcare a deșeurilor la Theresienfeld în Landul Austriei de Jos. Dumnealui obișnuia să utilizeze gunoștea în conformitate cu o autorizație revocabilă de descărcare a deșeurilor acordată predecesorului său de titlu la 30 iulie 1973 în conformitate cu Actul cu privire la utilizarea apelor din 1959 (Wasserrechtsgesetz).

9. La 5 decembrie 1986 autorizația de descărcare a deșeurilor a fost revocată de către Guvernatorul (Landeshauptmann) Landului Austriei de Jos din motive, inter alia, că în apele subterane (ce fac parte dintr-un rezervor freatic pentru apă potabilă pentru a peste jumătate de milion de persoane) au fost depistate nivele periculos de înalte de substanțe toxice; câteva butoaie

găsite la locul în cauză conțineau substanțe neautorizate; iar locul oricum era neadecvat pentru descărcare – chiar deșeurile domestice obișnuite nu trebuiau să fie aruncate acolo.

10. Dl **Fischer** a apelat la Ministerul Federal al Agriculturii și Silviculturii (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), reclamînd de asemenea că dumnealui ar fi trebuit să aibă dreptul de a fi audiat. La 20 iulie 1987 recursul a fost respins pe motiv că era absolut esențial să se încheie descărcarea de deșeuri pentru a salvagarda aprovizionările cu apă, odată ce nu era tehnic posibil să se asigure securitatea locului. Cît privește dreptul petiționarului la audiență, acesta a avut șansă totală să-și facă cunoscute opiniile și o audiere orală nu era necesară în procedurile ce implică revocarea autorizațiilor.

11. La 2 septembrie 1987 dl **Fischer** a depus o plîngere la Curtea Constituțională (Verfassungsgerichtshof) invocînd încălcarea, inter alia, a Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției, precum că autoritățile administrative nu au dat curs cererii sale pentru o audiere orală. Dumnealui cerea ca să fie stabilită o audiere în fața Curții Constituționale. La 14 martie 1988, în conformitate cu Articolul 144 alin. 2 al Constituției Federale (v. alin. 22 de mai jos) Curtea Constituțională a refuzat să accepte plîngerea reclamantului. Ea a constatat că partea esențială a plîngerii se referea la pretenții precum că legislația ordinară a fost incorect aplicată. Odată ce plîngerea nu aborda chestiuni de drept constituțional, ea nu avea sorți de izbîndă. Audiarea nu a avut loc.

12. La 6 august 1987, înaintea recursului său constituțional, petiționarul a înaintat un apel la Curtea Administrativă (Verwaltungsgerichtshof) în care el a pretins că decizia din 20 iulie 1987 a fost nelegitimă și că autoritățile administrative ar fi trebuit să organizeze o audiere. El a solicitat ca decizia să fie casată și să fie organizată o audiere în fața Curții Administrative.

La 21 septembrie 1989 Curtea Administrativă a respins recursul reclamantului ca fiind neîntemeiată în sensul secțiunii 42 (1) a Actului cu privire la Curtea Administrativă (v. alin. 18 mai jos). Curtea a constatat că o audiere orală în fața Ministerului nu era necesară și a respins cererea reclamantului pentru o astfel de audiere în fața Curții propriu-zise în conformitate cu secția 39 (2) (6) a Actului cu privire la Curtea Administrativă (v. alin. 21 mai jos).

13. Următoarele motivații au fost expuse în hotărîre:

“Reclamantul afirmase la început că în motivele folosite pentru decizia din prima instanță, limitele autorizației din 1973 au fost eronat restricționate în sens de areal; revocarea autorizației, care a fost reconfirmată în recurs, fără ca această chestiune – ridicată în recurs – să fi fost abordată, a rămas astfel contradictorie. Curtea nu poate discerne o atare contradicție. Revocarea de către administrația de primă instanță a regimurilor apelor, confirmată de administrația intimată, se referea – conform textului ordonanței formale – la autorizația din 1973 fără careva restricție. Similar, acolo unde în motivele oferite pentru decizia din 5 decembrie 1986 a Guvernatorului Landului cuvintele “unde cariera de pietriș a fost deja închisă” sînt folosite atunci cînd este menționată parcela 514-1 KG Theresienfeld, acestea sînt pur și simplu luate din decizia din 30 iulie 1973 prin care a fost acordată autorizația. Mai mult ca atît, utilizarea expresiei “parte a arealului” (Teilfläche) doar clarifică - în contextul înșiruirii evenimentelor anterioare – sensul atribuit de aceeași administrație pentru descrierea sumară din decizia prin care a fost acordată autorizația revocată. Aceasta nu este o determinare juridic obligatorie, și nici într-un caz ea nu limitează revocarea ca atare, care în toate cazurile se referea la autorizația din 1973 în întregime, indiferent de modul cum indicația “unde cariera de pietriș a fost deja închisă” – care nu este definită mai îndeaproape – este înțeleasă. Este astfel clar, fără necesitatea de a aborda detaliile transiterii sesizării, că nici comentariul anterior menționat din decizia primei instanțe nici absența vreunei referințe la aceste chestiuni în decizia contestată nu s-au soldat cu o interferență în drepturile reclamantului.

Nu este relevant faptul dacă rezervarea dreptului de a revoca autorizația conform secției 21 (1) din Actul cu privire la utilizarea apelor din 1959 a fost inclusă adecvat în decizia din 1973, odată ce această decizie devenise finală și prevederea incidentă menționată anterior de asemenea devenise juridic efectivă. Curtea este de acord cu administrația intimată și, în această privință, cu reclamantul că chiar când o rezervare a dreptului de revocare nu este specificată mai detaliat, precum în cazul de față, revocarea este justificată numai acolo unde există suficiente motive obiective pentru aceasta; totuși, (și aici opinia Curții nu coincide cu cea reflectată în decizia contestată), aceasta ar putea să derive doar din considerațiile de interes public, odată ce dreptul de revocare nu a fost rezervat în interesele unor terțe părți. În final, revocarea unei decizii conform Actului cu privire la utilizarea apelor poate fi percepută ca fiind obiectiv justificată dacă aceasta poate fi considerată necesară în sensul Actului; și aceasta este aplicabilă doar când ea nu servește intereselor ce pot fi estimate în conformitate cu prevederile Actului cu privire la utilizarea apelor fără vreo necesitate specifică pentru revocare.

Reclamantul critică administrația intimată pentru că a confirmat revocarea autorizației cu privire la utilizarea apelor fără vreun motiv valid.

Reclamantul se plînge că în decizia de prima instanță și în decizia atacată se afirmă, printre altele, că descărcarea deșeurilor în conformitate cu prevederile autorizației ar putea contribui la o mărire a potențialului de risc. În decizia primei instanțe remarcă cu privire la un risc sporit de acest gen se referă clar la o constatare anterioară – de asemenea citată în motivații – a unui expert medical oficial desemnat precum că, luîndu-se în vedere poziționarea acestuia în zona centrală a bazinului Mitterndorf, locul de descărcare a deșeurilor ar trebui să fie eliminat din motive curative și dat fiind că acesta reprezintă un pericol potențial pentru apele subterane. Același expert a făcut referință la un comentariu din partea expertului tehnic oficial desemnat, care afirmase că luînd în considerație criteriile actuale, reînnoirea autorizației pentru descărcarea deșeurilor în acest loc ar trebui să fie exclusă. În decizia contestată, locul de descărcare ca atare a fost, de asemenea, descris ca problematic reieșind din rapoartele experților - în opinia experților, care este reprodușă în decizia atacată, se afirmă că în afara discuțiilor că zonele, unde existau surse de ape freatice adecvate, în cantitate și calitate, utilizate în scop de aprovizionare cu apă, să fie utilizate pentru descărcări de deșeuri – iar descărcarea de deșeuri ce pun în primejdie apele freatice era atribuită, printre altele, “textului inexact al autorizației” din 1973. Ultima observație se referă la trecut, și reclamantul nu poate să mizeze pe distincția dintre descărcare autorizată și neautorizată precum este menționat în decizia acestei Curți din 19 mai 1987, nr. 86/07/0147, pentru a o refuta. Această distincție a fost cu adevărat recunoscută parțial în contradicția poziției promovate de predecesorul de titlu al reclamantului. Respectiv, nu poate fi exclus faptul că, înainte de publicarea deciziei Curții menționate anterior, operatorul descărcărilor a neglijat diferențele ce sînt indicate în ea și care sînt importante în ceea ce privește descărcările autorizate a deșeurilor. În ceea ce ține de comentariile tehnice vizînd alegerea locului, acestea au fost considerate de Curte ca fiind suficiente pentru a justifica opinia că chiar descărcările autorizate au fost cel puțin „problematic” în acest loc în particular.

În continuare, reclamantul a mai afirmat că dumpingul în conformitate cu autorizația nu a fost încă demonstrat ca avînd vreun efect în arealul din jurul locului de referință; dumnealui s-a referit la raportul din 29 aprilie 1986 realizat de către un expert tehnic oficial desemnat, în care posibilitatea contaminării apelor freatice prin deșeuri domestice este de asemenea detaliat descrisă. În raportul expertului reproduș în decizia contestată a fost, de asemenea, făcută referință la faptul că a trecut o perioadă considerabilă de timp între momentul poluării și primele semne vizibile ale substanțelor nocive în subsol sau în apele subterane, fapt ce anterior a fost privit ca indicînd asupra capacității aparent nelimitate de curățare și depozitare a subsolului (doar) și a condus în multe cazuri la o abordare a arealului și autorizării de descărcări ce în prezent ar fi privită ca de neconceput. Astfel, prognozarea unor efecte adverse asupra apelor freatice nu s-a dovedit a fără temei – după cum pretinde obiecția reclamantului – chiar în urma unei singure cercetări.

Reclamantul a mai afirmat că în decizia atacată un argument adițional în favoarea revocării a fost invocat eronat odată ce deșeurile descărcate contrar prevederilor autorizației au fost atât de amestecate cu cele descărcate în conformitate cu ea, încât era practic imposibil de a separa aceste două feluri de deșeuri. Reclamantul a insistat că acest argument a trecut cu vederea faptul că, conform opiniei din 21 octombrie 1986 a expertului tehnic oficial desemnat vizînd chestiunea curățării generale a arealului, s-a presupus că deșeurile primejdioase descoperite la locul dat au fost separabile de alte deșeuri; în decizia primei instanțe, pe lângă acestea, o astfel de amestecare a fost doar o presupunere. Dincolo de faptul că în descrierea celor două genuri de deșeuri ca fiind „practic” inseparabile (după cum s-a presupus), au fost clar luate în considerație dificultățile practice menționate în aceeași opinie a expertului, cu referință expresă la necesitatea creării „unei unități de calificare înaltă pentru monitorizarea apei care trebuie să dispună de facilități adecvate pentru efectuarea de analize și pentru dislocarea precaută a oricăror deșeuri periculoase”, această observație vizînd trecutul în orice caz nu este de o importanță vitală pentru revocare, ce-și are efectele în viitor, prevenind pe viitor descărcările.

Reclamantul a indicat că mai multe examinări au confirmat că nu exista nici un pericol în partea de vest a arealului, contrar celor afirmate în decizia atacată; în continuare dumnealui a afirmat că partea de vest a arealului, fiind curățată, era gata pentru a fi utilizată pentru descărcări în conformitate cu prevederile autorizației. Pasajele din documentația administrativă citate de reclamant ca dovadă în această privință nu sprijină, totuși, această estimare. În opinia înaintată la 23 aprilie 1985 deșeurile domestice, depozitate în locul de referință, sînt descrise de expert ca prezentînd un pericol pentru apele freactice, independent de butoaiile întrebuițate. Într-o scrisoare din 28 mai 1985 din partea administrației districtului (Bezirkshauptmannschaft), la care face referință și reclamantul, a fost anunțat evident că operațiunea de curățare nu a fost definitivată, dar în același timp chestiunea despre acțiunile vis-a-vis de deșeurile domestice despre existența cărora nu se cunoștea anterior de asemenea a fost abordată. Într-un aviz al experților din 15 mai 1985, de asemenea citat de reclamant, s-a confirmat faptul că săpăturile au fost efectuate în partea de vest a carierei, însă a mai fost indicat că deșeuri domestice au fost depistate acolo și că nu poate fi negat faptul că împreună cu acestea au fost înhumate și chimicate; de aceea, posibilitatea blocării arealului fără a-l elibera de deșeuri a fost respinsă din motive tehnice și din cauza pericolului înhumării împreună cu acestea și a butoaielor. În scrisoarea administrației districtului din 18 iunie 1986 se afirma că deșeurile domestice încă rămase în partea curățată (de vest) vor fi evacuate odată cu adoptarea deciziei de curățare completă a arealului. Astfel, nu a fost dovedit că partea de vest a arealului în cauză este liberă de orice deșeuri periculoase și nici nu a fost refutat argumentul că descărcările ulterioare a deșeurilor permise, de asupra deșeurilor aflate deja în zonă, trebuie stopate anume în scopul evacuării deșeurilor existente. Din aceste motive și deoarece, după cum a fost detaliat anterior, nici un fel de descărcări de deșeuri pe viitor în arealul menționat nu ar trebui să fie permise – căci nu ar trebui să existe nici o gunoiște acolo și sînt încă în curs lucrările de curățare – nu a fost nevoie de existența unui „program final de curățare”, după cum afirmă reclamantul, înainte ca să poată fi oprite descărcările autorizate ulterioare (prin revocarea autorizației). Prin aceasta însă un astfel de program de curățare nu este prenotat; există toate șansele ca un astfel de program să necesite autorizații speciale; și chiar o continuare parțială a operațiunilor curente de descărcare pînă la demararea unui proiect de curățare nu poate fi privită din aceste considerente ca justificabilă.

Reclamantul, de asemenea, a considerat ca fiind neadecvată estimarea ponderii intereselor și producînd rezultat eronat; aceasta se referă, pe de o parte, la acele municipalități ce ar fi pe viitor private de facilitățile sale de descărcare a deșeurilor, și, pe de alta, la reclamant, care s-ar fi ruinat financiar. Cît de municipalitățile menționate anterior, reclamantul nu le poate reprezenta interesele în mod legal odată ce acestea sînt interesele părților terțe, și cu atât mai mult că este clar că pericolul impus de deșeurile aruncate afectează un număr mult mai mare de oameni, după cum reiese din faptul notoriu precum că din cauza mărimii sale, bazinul Mitterndorf servește în calitate de un rezervor pentru apa potabilă. Aceleași considerații ale interesului public sînt valide în privința intereselor economice ale individului; administrația intimată nu a neglijat, după cum

afirmase reclamantul, considerațiile relevante, odată ce în decizia contestată se afirmă, printre altele, că în cazul dat „pondera interesului public în asigurarea livrării de apă potabilă o întrece pe cea a interesului economic în continuarea operațiunii de descărcarea deșeurilor”. Este la fel incorect precum că chestiunea învinuirii în descărcarea deșeurilor interzise a jucat vreun rol în revocare, odată ce revocarea viza autorizația și în acest fel operațiunea de descărcare permisă pînă la acel moment de această autorizație.

Reclamantul, de asemenea, se plînge că nu i s-a comunicat numele inginerului hidraulic care a fost oficial desemnat ca expert cînd avizul acestuia a fost adus la cunoștință în comunicatul (Vorhalt) din 18 martie 1987 al administrației intime. Reclamantul, totuși, nu a contrazis comentariul din decizia contestată că avocatul său a fost informat despre numele expertului în cadrul unei inspecții complete a dosarului la 22 aprilie 1987. Odată ce reclamantul era familiarizat cu „originalul” avizului respectiv (la acesta se face referință în recurs), dumnealui a fost de asemenea conștient de data exactă a avizului, care nu a fost indicată în comunicatul administrației intime. În continuare, reclamantul criticase același expert pe motiv că avizul acestuia nu conținea nici o „constatare factologică”, o chestiune la care deja s-a făcut referință în răspunsul la comunicatul administrației. Modalitatea în care a fost abordată această chestiune în decizia atacată a fost prezentată în expunerea factologică. Avizul tehnic transmis în cadrul procedurilor de recurs era o estimare de expert a acelorași fapte ca cele asupra cărora administrația de primă instanță și-a bazat decizia sa; estimarea tehnică în procedurile de recurs a fost intenționată – ținînd cont de recursul reclamantului – anume pentru elucidarea faptului dacă situația factologică (care a fost în esență identică atît în prima instanță, cît și în recurs) ar trebui să conducă la caracterizarea juridică oferită de Guvernator; aceasta nu era o întrebare de estimare a faptelor schimbate sau substanțial suplimentate. Din această cauză, expertul desemnat de administrația intimată a fost nevoit să stabilească din nou faptele care ar servi ca bază în acest sens. Într-un caz ca cel de față nu poate fi nici o întrebare despre faptele pe care s-a bazat avizul expertului necunoscîndu-se sau ne fiind știută nici o referință specială suplimentară în ceea ce privește geneza acestora. Prin „documente ale părților terțe” (Fremdakten) – un termen folosit de cîteva ori în raportul expertului – de obicei se înțelege, după cum se poate deduce ușor din context, documente ce nu au fost alcătuite de autoritate (în acest caz autoritatea intimată) ca atare; odată ce întrebările abordate întotdeauna vizau respectivele descărcări de deșeuri, este clar că se aveau în vedere documentele cu privire la utilizarea apelor ale altor autorități decît administrația intimată care vizează arealul în cauză. Cît despre criticismul specific al reclamantului față de faptul că expertul n-a fost destul de explicit în ceea ce el a avut în vedere prin „abuzuri depistate”, ar trebui remarcat că imediat după acel pasaj urmează o explicație mai detaliată, în particular prin referință la eșecurile de conformare la decizia din 21 septembrie 1972 și condiția 9 a deciziei din 30 iulie 1973, prin care se au în vedere evenimentele care au dus la revocarea de către Guvernator la 16 mai 1983 a autorizației de descărcare a reziduurilor distilatorii. Întreg comentariu referitor la aceasta, totuși, are un impact neînsemnat asupra revocării, fiindcă el a fost efectuat de expert numai în legătură cu remarcile sale generale vizînd necesitatea unei definiții precise a deșeurilor în cazul cînd ar exista un control eficient a maselor descărcate. Un răspuns separat la întrebarea – pusă în observațiile de răspuns la comunicatul administrației intime și repetate în recursul dat – dacă a fost luat în considerație faptul că în partea de est a zonei vizate exista o masă comprimată a deșeurilor domestice de cca. 18 metri grosime pe suprafața locului vizat nu este considerat de Curte ca fiind de importanță decisivă în ceea ce privește revocarea ce stopează descărcările de mai departe odată ce – după cum este prezentat mai detaliat în recursul respectiv - „acum indiscutabil” poate fi presupus că „sub un strat de 15-18 metri de deșeuri domestice foarte comprimate au fost plasate mii de butoaie, foarte posibil, cu solvenți periculoase neautorizate și arealul vizat trebuie să fie curățat – ceea ce face imposibile toate descărcările ulterioare.

Reclamantul s-a plîns că în raportul expertului lipseau detalii adiționale despre semnificația bazinului Mitterndorf pentru asigurare cu apă și a considerat ca fiind insuficientă referința conținută în raport la „avizele experților din documentele terților părți” și „literatura de specialitate”. Trebuie doar de atras atenție, în primul rînd, la reglementările emise de către

autoritatea intimată încă în 1969 (Monitorul Federal - Bundesgesetzblatt - nr. 126), care definește arealul de conservare a apelor freatice în periferia căruia este situată zona de descărcare a deșeurilor. În plus - în răspuns la criticismul din partea reclamantului - în decizia atacată este corect făcută referință la faptul că importanța arealului era bine cunoscută. Raportul de studiu din 17 februarie 1987 pregătit de Agenția pentru protecția mediului ambiant (Umweltschutzanstalt), conform căruia un test al apelor freatice din 22 octombrie 1986 a arătat, printre altele, scăderea în continuare a conținutului de hidrocarbon hlorinat, nu a avut nici o influență asupra avizului expertului în acest context - aceasta este confirmat într-o notă din partea expertului. În această ordine de idei, trebuie luat în cont că măsurările au fost bazate doar pe un singur test și au fost pur și simplu „mai bune” decât cele efectuate printr-un test anterior. Chiar și reclamantul nu deduce din aceasta că partea periculoasă de est a arealului ar fi astfel fără risc; dacă autorizația ar fi valabilă în continuare, descărcările de mai departe a deșeurilor nu ar putea fi percepute, în opinia expertului, ca ducând la îmbunătățirea ulterioară a calității apelor freatice. Este imposibil de înțeles obiecția reclamantului că nu a existat nici o scurgere de lichid prin stratul „comprimat deschis de 18 metri grosime” de deșeuri domestice. Odată ce se presupune că aceste deșeuri au existat în partea de est, reieșind doar din aceasta nu era lipsit de sens să se împiedice descărcări adiționale în conformitate cu autorizația prin revocarea acestei autorizații, dat fiind necesitatea - menționată chiar de reclamant - unei curățări a arealului vizat. De aceea se poate concluziona că în această privință pretensele deficiențe de materie în avizul expertului sînt inexistente.

Reclamantul, de asemenea, greșește cînd susține că autorizația ar fi trebuit revocată numai după proceduri speciale de recurs în care autoritatea de apel ar fi trebuit să realizeze propria sa investigație de fapte. Faptele pe care le-a luat Guvernatorul ca bază au fost detaliat prezentate în decizia primei instanțe. Deficiențele invocate au fost epuizate în procedurile de recurs sau au fost acum menționate în recursul dat. În ambele cazuri, totuși, reclamantul parțial s-a bazat pe faptele ce erau irelevante pentru chestiunea revocării.

Curtea nu este de acord cu afirmația reclamantului că avizul expertului tehnic în procedurile sesizării inițiale era deficient fiindcă a conținut argumente juridice. În secția ”Definirea deșeurilor, controlul descărcărilor de deșeuri” este prezentată doar o dezbatere a stipulărilor din decizia revocată [acordarea autorizației] și apoi se menționează aplicabilitatea Actului de Poluări în legătură cu observațiile tehnice vizînd contaminanții de apă, cu o rezervă („... ar trebui verificate de autoritatea de utilizare a apelor ...”); întrebarea dacă revocarea era absolut esențială sau dacă deficiențele vizate în secția 33 (2) a Actului cu privire la utilizarea apelor din 1959 ar putea fi remediate este abordată din punct de vedere exclusiv tehnic; remarcă de încheiere la acest subiect este în toate cazurile reproducă în recurs în mod incorect în măsura în care expertul a sprijinit revocarea nu în lumina necesităților juridice, ci economice. Contrar celor afirmate de reclamant, nu a existat nici un fel de prenotare a estimării juridice efectuate de autoritatea intimată.

În continuare, reclamantul s-a mai plîns că administrația intimată nu a solicitat, după cum se cere, expertize suplimentare. În recurs se face referință la posibile alternative revocării și la un aviz din 29 aprilie 1986 a unui inginer hidraulic desemnat oficial în calitate de expert din partea Guvernatorului. Reclamantul deduce din aceasta că aprobarea măsurilor planificate de el ar fi însemnat că revocarea ar putea fi evitată; în acel aviz, totuși, se sugera - reieșind din presupunerea „pericolele ce, în cazul aplicării principiului că prevenirea este mai binevenită decât tratarea”, exclud „descărcări de mai departe a deșeurilor” (și s-a afirmat că chiar descărcarea deșeurilor domestice „în mod cert” au mărit pericolul „în măsură cantitativă semnificativă”) și în baza faptelor - că ar trebui abordată „întrebarea revocării autorizației acordate prin decizia Guvernatorului, ON 14’ (i.e. decizia din 1973), „că supoziții importante, pe care [s-a] bazat acordarea autorizației” s-au dovedit a fi false. Avizul citat al expertului, ce indică exact în direcția ce a fost - în ultima instanță de către autoritatea intimată - adoptată ulterior, a fost astfel o bază neadecvată pentru obținerea, după cum s-a solicitat, a rapoartelor suplimentare din partea experților. Chiar dacă în același context în recurs se face referință la raportul de expertiză transmis în cadrul procedurilor cu privire la regimul utilizării apelor la 18 noiembrie 1986 în sprijinul

opinieii că „variante de re-depozitare” (evacuarea finală a „gunoiștii de est” în partea de vest a zonei de descărcare), sugerată de reclamant ca alternativă revocării autorizației, era „tehnic posibilă”, nu se obțin multe – în particular în vederea multor discuții care, conform documentelor administrative, deja au avut loc – în dezideratul de a arăta că investigațiile suplimentare despre care se susține în decizia atacată nu ar fi necesare sînt de fapt necesare.

În final, Curtea nu poate accepta afirmarea reclamantului precum că o audiere orală ar fi trebuit să aibă loc în scopul specific de examinare a întrebării de revocare; pe de o parte, nu este nici o prevedere legislativă pentru audiere în acest scop, după cum recunoaște însuși reclamantul, și, pe de altă parte, chestiunile privind curățarea locului de descărcare a deșeurilor au fost discutate din mai multe puncte de vedere, cel mai recent în cadrul lucrărilor de procedură din 18 noiembrie 1986 ce au precedat revocarea de către autoritatea de prima instanță, și din acest motiv nu s-a arătat că „faptele în fața autorității date [erau] atît de neadecvate că desfășurarea sau desfășurarea repetată a unei audieri orale” trebuia să fie privită ca fiind „inevitabilă” (secția 66 (2) și (3) a Actului de Procedură Administrativă Generală din 1950).

În consecință, reclamantul nu a reușit să demonstreze că autorizația a fost revocată din motive neobiective și, de aceea, nelegitime. Odată ce astfel, recursul este nefondat, el trebuie respins conform secției 42 (1) al Actului cu privire la Curtea Administrativă. Audiarea solicitată a fost respinsă în conformitate cu secția 39 (2) (6) a Actului cu privire la Curtea Administrativă.

...”

II. Legislația națională relevantă

A. Articolul 90 alin. 1 al Constituției Federale

14. Articolul 90 alin. 1 al Constituției Federale stipulează:

“Audierile în cazuri civile și penale desfășurate de instanța de judecată sînt orale și publice. Legislația poate să prescrie excepții.”

B. Recursuri la Curtea Administrativă

15. În virtutea Articolului 130 al Constituției Federale, Curtea Administrativă dispune de jurisdicția de a audia, inter alia, recursuri ce invocă ilegalitatea deciziilor administrative.

16. În conformitate cu secția 36 a Actului cu privire la Curtea Administrativă, lucrările de procedură constau în esență dintr-un schimb de pledoarii în scris. La solicitarea uneia dintre părți, Curtea Administrativă poate desfășura o audiere care, de obicei, are loc în mod public (secțiile 39 (1) (1) și 40 (4)).

17. Secția 41 (1) a aceluiași Act prevede următoarele:

“În măsura în care Curtea Administrativă nu găsește nimic nelegitim derivînd din lipsă de jurisdicție a autorității intimat sau din încălcarea regulilor procedurale (secția 42(2), alin. 2 și 3) ..., trebuie examinată decizia contestată în baza faptelor depistate de către autoritatea intimată și cu referință la plîngerile înaintate ... Dacă ea consideră că motivele ce nu au fost încă notificate nici uneia dintre părți ar putea fi decisive pentru hotărîrea [unei din plîngerile acestea] ..., ea trebuie să audieze părțile asupra acestui subiect și să amîne lucrările de procedură dacă e nevoie.”

18. Secția 42 (1) stipulează că, în afara cazurilor prevăzute ca excepție, deciziile Curții Administrative fie refuză recursul ca fiind nefondat, fie casează decizia contestată.

19. În virtutea secției 42 (2),

“Curtea Administrativă casează decizia contestată dacă ea este nelegitimă 1. din motivul conținutului său, [sau]

2. fiindcă autoritatea intimată n-a dispus de jurisdicție, [sau]

3. din cauza unei încălcări a regulamentului procedural, prin care

(a) autoritatea intimată a prestat date factologice ce sînt, într-o privință importantă, contrazise de dosarul cazului, sau

(b) faptele necesită investigație suplimentară asupra vreunui subiect de importanță, sau

(c) regulile de procedură au fost neglijate, conformarea cu care ar fi putut conduce la o altă decizie din partea autorității intimată.”

20. Conform secției 63 (1) a Actului cu privire la Curtea Administrativă, dacă Curtea casează decizia contestată, “autoritățile administrative sînt datorate ... să întreprindă pași imediați, folosind mijloacele legale ce le stau la dispoziție, pentru a conforma situația juridică a cazului specific la viziunea Curții Administrative asupra legislației (Rechtsanschauung)”.

C. Audieri în fața Curții Administrative

21. Secția 39 (2) a Actului cu privire la Curtea Administrativă prevede:

“În pofida petiției unei părți ..., Curtea Administrativă poate decide să nu desfășoare o audiere cînd

...

6. Curții îi este clar, rezultînd din pledoariile părților la lucrările de procedură în fața sa și din cazurile vizînd procedurile administrative anterioare, că o audiere orală nu are șanse să elucideze cazul într-o măsură mai amplă.”

D. Audierile în fața Curții Constituționale

22. Conform Articolului 144 alin. 2 al Constituției Federale:

“Curtea Constituțională poate ... refuza acceptarea unui caz spre examinare dacă nu există suficiente perspective de succes sau dacă nu există șanse ca sentința să clarifice vreo chestiune din legislația constituțională. Curtea nu poate refuza acceptarea examinării vreunui caz exclus din jurisdicția Curții Administrative prin Articolul 133.”

LUCRĂRILE DE PROCEDURĂ ÎN FAȚA COMISIEI

23. Dl **Fischer** a sesizat Comisia la 11 mai 1990. Dumnealui s-a bazat pe Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției odată ce nu a fost în stare să obțină examinarea cazului său de către un “tribunal” care să se conforme acestei prevederi sau să obțină o audiere publică cu privire la chestiunea revocării autorizației sale pentru descărcarea deșeurilor.

24. Comisia a declarat recursul (nr. 16922/90) ca fiind admisibil la 8 septembrie 1992. În raportul său din 9 septembrie 1993 (Articolul 31) (art. 31), Comisia și-a exprimat avizul că

(a) nu a avut loc nici o încălcare a dreptului petiționarului de a obține ca cazul său să fie examinat de către o instanță în cadrul prevederilor Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) (douăsprezece voturi contra unu);

(b) lipsa unei audieri orale în Curtea Administrativă a dus la încălcarea Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) (unanim); și

(c) lipsa unei audieri în Curtea Constituțională nu a încălcat Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) (douăsprezece voturi contra unu).

Textul deplin al avizului Comisiei și a două opinii separate conținute în raport este reprodus în anexa la hotărîrea de față (1).

1. Notă din partea Grefierului: din motive practice anexa dată va apărea numai odată cu versiunea tipărită a sentinței (volumul 312 al Seriei A a Publicațiilor Curții), însă o copie a raportului Comisiei poate fi obținută la subdiviziunea pentru înregistrări.

PREZENTĂRILE FINALE LA CURTE DIN PARTEA GUVERNULUI

25. Guvernul a solicitat Curții să “susțină că Articolul 6 (art. 6) al Convenției nu a fost încălcat în cazul examinat”.

DE DREPT

I. ÎNCĂLCAREA INVOCATĂ A ARTICOLULUI 6 ALIN. 1 (ART. 6-1) AL CONVENȚIEI

26. Petiționarul a pretins existența unei încălcări a Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției, care stipulează:

“În determinarea drepturilor și obligațiilor sale civile ..., fiecare este în drept la judecarea în mod echitabil și public ... de către [o] ... instanță ...”

Reclamațiile sale se refereau la dreptul său de acces la o instanță investită cu jurisdicție deplină, precum și la lipsa completă, pe parcursul lucrărilor de procedură, a vreunei audieri publice.

A. Dreptul de acces la o instanță de judecată

27. Dl **Fischer** a pretins că nici una din autoritățile care i-au examinat cazul în cadrul procedurilor atacate nu ar putea fi acceptată ca fiind o “instanță” în sensul Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1). Aceasta viza nu doar Curtea Constituțională, revizuirea căreia era limitată la aspectele legislației constituționale, ci, cel mai important, Curtea Administrativă.

28. Curtea reiterează că în conformitate cu Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției este necesar ca, în determinarea “drepturilor și obligațiilor civile”, deciziile luate de autoritățile administrative care înseși nu satisfac cerințele acestui Articol (art. 6-1) să fie supuse unui control adițional din partea unei “instanțe judiciare cu jurisdicție deplină” (v. cazul *Albert și Le Compte vs. Belgia*, sentința din 10 februarie 1983, Seria A nr. 58, p. 16, alin. 29, și, ca reper mai recent, cazul *Ortenberg vs. Austria*, sentința din 25 noiembrie 1994, Seria A nr. 295-B, pp. 49-50, alin. 31).

29. Curtea a căzut de acord cu petiționarul și Comisia că Curtea Constituțională a Austriei nu posedă jurisdicție necesară (v. cazul *Zumtobel vs. Austria*, sentința din 21 septembrie 1993, Seria A nr. 268-A, p. 13, alin. 30, și cazul *Ortenberg*, sentință anterior citată, p. 50, alin. 32). Analiza sa s-a axat pe estimarea dacă decizia administrativă ar fi în conformitate cu Constituția. Ea poate chiar refuza examinarea pretențiilor unei petiții când “nu se poate aștepta ca sentința să clarifice vreo chestiune ce ține de legislația constituțională” (v. alin. 22 mai sus).

30. Cît despre sfera analizei din partea Curții Administrative, petiționarul a pretins că o astfel de analiză a fost insuficientă pentru realizarea obiectivelor Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) odată ce numai chestiuni juridice ar putea fi examinate, nu și cele factologice. Curtea Administrativă era un fel de Curte de Casație, neavînd jurisdicție în materie factologică. Numai într-un număr foarte restrîns de cazuri a fost permisă suplimentarea faptelor stabilite de autoritatea administrativă, chiar acolo unde autoritățile implicate nu au reușit să acumuleze probe importante.

31. În opinia Comisiei, deși deciziile Curții Administrative au fost în general exprimate ca încorporînd o analiză a deciziei administrative și nu o depistare a faptelor în fiecare chestiune, aceasta nu a însemnat că în cazul de față ea s-a considerat restrînsă în revizuirea faptelor.

Adițional, Curtea Administrativă ar fi putut casa decizia autorității administrative ca fiind neligitimă și să impună autorității propria sa opinie cu privire la estimarea faptelor (v. alin. 20 mai sus). Astfel, în cazul de față, decizia Ministerului Agriculturii și Silviculturii din 20 iulie 1987, ce a confirmat revocarea din 5 decembrie 1986, a fost supusă controlului din partea unei instanțe de judecată care dispunea de jurisdicție necesară conform Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1).

32. Guvernul a susținut opinia Comisiei și a adăugat că nu a existat nici un fel de indicare în cazul de față că autoritățile administrative au exercitat vreo putere de discreție. Mai mult ca atît, Curtea Administrativă a abordat în detaliu toate plîngerile petiționarului. Aceasta fiind situația și odată ce cazul era mai degrabă similar cazului Zumtobel (citat anterior) decît cazului Obermeier vs. Austria (sentința din 28 iunie 1990, Seria A nr. 179), exigențele Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) au fost satisfăcute.

33. Curtea Europeană ar trebui să se concentreze, la maxim, asupra examinării chestiunii ridicate înaintea sa de acest caz. Respectiv, ea ar trebui doar să decidă dacă, în circumstanțele cazului, domeniul de împuterniciri ale Curții Administrative se conforma exigențelor Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1).

34. Curtea remarcă la început că, după cum a fost indicat de către Guvern și necontestat de petiționar, decizia de a revoca autorizația de descărcare a deșeurilor ce a generat cazul dat a fost, ca în cazul Zumtobel (citat anterior, p. 13, alin. 31), nu una ce se încadrează “exclusiv în limitele puterii de discreție a autorităților administrative”. Nu ține de sarcina Curții de a estima calitatea rapoartelor experților pe care s-a bazat revocarea. Curtea este satisfăcută că decizia administrativă atacată a fost bazată pe criterii obiective ce au lăsat o marjă relativ limitată pentru discreție. În această privință cazul de față este diferit de cazul Obermeier (citat anterior, p. 23, alin. 70).

În ceea ce privește argumentele petiționarului referitoare la puterile limitate ale Curții Administrative pentru examinarea chestiunilor factologice și luarea de noi probe, nu există nimic cunoscut Curții ce ar sugera că în cazul dat a existat vreo limitare de acest gen. După cum este evident din motivarea amplă din hotărîrea sa (v. alin. 13 de mai sus), Curtea Administrativă a examinat esența tuturor celor prezentate de petiționar, punct după punct, fără a declina vreodată împuternicirile juridice pentru a răspunde acestora sau în stabilirea faptelor.

Acordînd atenție caracterului reclamațiilor concrete ale dlui **Fischer**, precum și domeniului de examinare necesitat de astfel de reclamații, revizuirea de către Curtea Administrativă a deciziei contestate s-a conformat exigențelor Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1).

B. Lipsa audierilor

35. Petiționarul, de asemenea, s-a plîns pe faptul că Curtea Administrativă și Curtea Constituțională au refuzat să desfășoare o audiere orală. În prezentarea dumnealui, rezerva Austriei cu privire la Articolul 6 (art. 6) al Convenției nu s-a aplicat acestui caz sau, dacă da, era invalidă fiindcă nu s-a reușit conformarea la exigențele Articolului 64 (art. 64) din Convenție.

1. Rezerva Austriei

36. Rezerva Austriei vis-a-vis de Articolul 6 (art. 6) al Convenției sună în felul următor:

“Prevederile Articolului 6 (art. 6) din Convenție se aplică astfel încît să nu existe nici un prejudiciu principiilor ce reglementează ședințele publice în instanțele de judecată stipulate în Articolul 90 în varianta din 1929 a Legii Constituției Federale.” (v. alin. 14 de mai sus)

37. Articolul 64 (art. 64) al Convenției stipulează:

“1. Orice stat, la momentul semnării Convenției sau depozitării instrumentelor sale de ratificare, poate să efectueze o rezervă vis-a-vis de oricare prevedere particulară din Convenție în sensul că o anumită lege în vigoare atunci pe teritoriul său nu se conformează cu respectiva prevedere. Rezervele cu caracter general nu sînt permise în sensul acestui Articol (art. 64).

2. Orice rezervă efectuată conform Articolului (art. 64) trebuie să conțină o scurtă enunție a legii vizate.”

38. În prezentarea petiționarului, rezerva nu se aplica ședințelor în Curtea Administrativă și Curtea Constituțională. Ambele sînt curți speciale, ce se axează pe chestiuni de legalitate sau constituționalitate și nu realizează o revizuire completă a cazurilor prezentate acestora. Astfel de instanțe nu se încadrează în conceptul instanțelor tradiționale de judecată civilă și penală la care se face referire în rezervă. Dacă ar fi așa, aceasta ar însemna că rezerva e deschisă pentru diverse interpretări și nu e întocmită cu “precizie și claritate” necesară conform Articolului 64 alin. 1 (art. 64-1). Această concluzie, în opinia petiționarului, era consistentă cu decizia adoptată de Curtea Europeană în cazul *Belilos vs. Elveția* (sentința din 29 aprilie 1988, Seria A nr. 132, p. 26, alin. 55).

În orice caz rezerva nu era validă conform Articolului 64 alin. 2 (art. 64-2), odată ce ea nu conținea nici un fel de declarație despre conținutul legii în cauză.

39. Guvernul a tras o paralelă între cazul de față și cazurile *Ringeisen vs. Austria* (sentința din 16 iulie 1971, Seria A nr. 13) și *Ettl și alții vs. Austria* (sentința din 23 aprilie 1987, Seria A nr. 117), în care Curtea a susținut că rezerva a vizat procedurile judiciare cu privire la chestiuni ai legii administrative. În opinia lor, chiar dacă Articolul 90 al Constituției Federale se referă doar la “cazuri civile și penale”, rezerva de asemenea este aplicabilă cazurilor din Curțile Administrative cînd acestea determină chestiuni de “drept civil”, în sensul jurisprudenței Convenției. Aceeași concluzie nu poate fi trasă dacă se urmărește intenția Guvernului Federal la momentul efectuării acestei rezervări.

Guvernul a mai argumentat că, deși, secția 39 (2) (6) a Actului cu privire la Curtea Administrativă a fost adăugată în 1982, sfera sa de acțiune nu a fost mai extinsă - dintr-un punct de vedere teleologic – decît cea a prevederilor în vigoare din 1958. În toate cazurile, deși din motive diferite, Curtea Administrativă ar putea refuza desfășurarea unei audieri care, în circumstanțele particulare ale cazului vizat, ar fi de un interes pur “academic”.

40. Astfel, este nevoie să fie determinat dacă rezervarea austriacă acoperă împuternicirea Curții Administrative în sensul secției 39 (2) (6) a Actului cu privire la Curtea Administrativă de a refuza

o audiere, acordînd atenție termenilor rezervei și condițiilor înșiruite în Articolul 64 (art. 64) al Convenției.

41. Curtea ar notifica, în primul rînd, că această secție a intrat în vigoare în 1982, cînd Austria a ratificat Convenția și a făcut respectiva rezervă în 1958. Conform Articolului 64 alin. 1 (art. 64-1) numai legile “pe atunci în vigoare” pe teritoriul Statului pot alcătui subiectul unei rezerve.

Curtea nu poate discerne cum secția 39 (2) (6) și prevederile în vigoare la momentul efectuării rezervei pot fi privite, după comunicatul Guvernului, ca fiind prevederi esențial identice. După cum corect a indicat Comisia, introducerea subsecției (2) (6) în rezultat a extins considerabil împuternicirile Curții Administrative de a refuza desfășurarea unei audieri publice. Temeiurile pentru un astfel de refuz în vigoare în 1958 vizau cazurile în care erau în considerare materii formale sau de procedură, precum și cele unde se preconiza adoptarea unei decizii favorabile reclamantului de casare a unei decizii administrative. Motivația adăugată în 1982 a fost posibilă pentru prima dată pentru Curtea Administrativă, după examinarea pledoariilor în scris și a altor documente ale dosarului, de a refuza o audiere orală în baza temeiurilor referitoare la substanța cazului, în instanțele unde nu s-a reușit respingerea sesizării.

Astfel Curtea concludă că plîngerea petiționarului precum că Curtea Administrativă nu a desfășurat o audiere nu este exclusă din revizuirea rezervei de mai sus, odată ce prevederea pe care se baza refuzul de a desfășura o astfel de audiere nu a fost în vigoare la momentul efectuării acestei rezerve.

42. În contextul acestei concluzii, Curtea nu consideră necesar să examineze validitatea rezervei în lumina altor condiții stipulate în alin. 1 și 2 ale Articolului 64 (art. 64-1, art. 64-2) din Convenție, sau să determine dacă rezerva ar putea fi înțeleasă ca încorporînd procedurile instanței administrative precum cele vizate în cazul de față.

2. Conformarea cu Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției

43. Rămîne să fie examinat dacă în cazul de față Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) i-a conferit petiționarului dreptul la o audiere orală. După cum a fost arătat anterior (v. alin. 29 mai sus), sînt vizate numai procedurile în fața Curții Administrative; alte autorități ce s-au ocupat de reclamația petiționarului, în special Curtea Constituțională a Austriei, nu pot fi considerate instanțe investite cu deplină jurisdicție în sensul Articolului 6 (art. 6).

44. Practica Curții Administrative a Austriei este ca să nu fie audiate părțile pînă ce nu i se solicită aceasta de una din părți (v. alin. 16 mai sus). Contrar celor întîmplate în cazul Zumtobel, dl **Fischer** a solicitat în mod expres o audiere orală în Curtea Administrativă. Acest lucru i-a fost refuzat pe motiv că a fost puțin probabil ca aceasta să contribuie cumva la elucidarea cazului (v. alin. 21 mai sus). Respectiv, nu există problema de privare a petiționarului de acest drept.

Mai mult ca atît, se pare că nu a fost vreo circumstanță excepțională ce ar putea justifica privarea de o audiere. Curtea Administrativă a fost prima și singura instanță în fața căreia a fost adus cazul dlui **Fischer**; ea era în stare să examineze fundamentarea plîngerilor sale; examinarea viza nu doar chestiuni de ordin legal, ci și întrebări importante de ordin factologic. Aceasta fiind situația, și ținînd cont de importanța procedurilor vizate pentru însăși existența afacerii dlui **Fischer**, Curtea consideră că dreptul la o “audiere publică” includea dreptul la o “audiere orală” (v. Fredin vs. Suedia (nr. 2), sentința din 23 februarie 1994, Seria A nr. 283-A, p. 10, alin. 21).

Refuzul din partea Curții Administrative de a desfășura, de asemenea, o audiere a rezultat astfel în încălcarea Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției.

II. APLICAREA ARTICOLULUI 50 (ART. 50) AL CONVENȚIEI

45. Articolul 50 (art. 50) al Convenției stipulează:

“Dacă Curtea constată că o decizie sau măsură luată de o autoritate legitimă sau orice altă autoritate a Înaltei Părți Contractante este complet sau parțial în contradicție cu obligațiunile ce reies din ... Convenție, și dacă legea internă a Părții vizate permite doar reparația parțială a consecințelor acestei decizii sau măsuri, atunci decizia Curții trebuie, dacă e necesar, să acorde părții lezate satisfacție echitabilă.”

A. Prejudiciul pecuniar

46. Potrivit reclamantului, pierderea pecuniară derivată din revocarea nelegitimă a autorizației sale pentru descărcarea deșeurilor a constituit suma totală de 7.737.000 franci francezi. Dumnealui a făcut referință la probele de sprijin aduse în fața Comisiei. Conform poziției prezentate a Guvernului, compensația nu poate fi acordată în baza speculărilor de felul cu ce s-ar fi soldat procedurile dacă ar fi avut loc o audiere orală. La audiere, Delegatul Comisiei a pus la îndoială existența unei suficiente legături cauzale dintre presupusa încălcare și pierderea rezultată.

47. Curtea este de acord; ea nu poate face presupuneri despre rezultatul procedurilor dacă în fața Curții Administrative ar fi avut loc o audiere orală. De aceea, această cerere urmează a fi respinsă.

B. Costuri și cheltuieli

48. Dl **Fischer** a mai cerut 874.272,37 șilingi austrieci (ATS) pentru acoperirea costurilor și cheltuielilor legate de procedurile juridice naționale și cele de la instituțiile de la Strasbourg.

Guvernul opinase că ar putea fi luate în considerație doar lucrările de procedură din Curtea Administrativă - unde se spune că ar fi fost comisă încălcarea - și cele în fața instituțiilor Convenției. Pe lângă aceasta, ei au contestat temeiurile în baza cărora au fost calculate retribuțiile. Conform contestării lor, suma totală de ATS 140.000 ar reprezenta o compensație rezonabilă pentru toate costurile și cheltuielile relevante.

Delegatul Comisiei a arătat că dacă Curtea, ca și Comisia, trebuie să susțină doar una din cele două reclamații înaintate ei, atunci suma rambursării acordată ar trebui să reflecte această constatare.

49. Curtea notează că, în ceea ce privește costurile legate de procedurile interne, în considerație vor fi luate doar costurile legate de cererea pentru o audiere orală.

Luând în considerație faptul că numai una din cele două reclamații declarate ca fiind admisibile de către Comisie a condus la depistarea unei încălcări, și potrivit criteriilor prevăzute în jurisprudența sa, Curtea, efectuând o evaluare echitabilă, conform Articolului 50 (art. 50) al Convenției, acordă petiționarului ATS 200.000 pentru costuri și cheltuieli.

DIN ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. Decide, prin opt voturi la unul, că nu a avut loc încălcarea Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției în ceea ce privește reclamația petiționarului precum că el nu a fost în stare să-și înainteze cazul în fața unei “instanțe”;

2. Decide, unanim, că a avut loc o încălcare a Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) al Convenției în ceea ce privește absența unei audieri orale publice în fața Curții Administrative;

3. Decide, unanim, că Austria trebuie să plătească reclamantului, în termen de trei luni, suma de 200.000 (două sute de mii) șilingi austrieci pentru costuri și cheltuieli;

4. Respinge, unanim, partea rămasă a cererii pentru satisfacție echitabilă.

Întocmită în engleză și franceză, și pronunțată în cadrul ședinței publice în incinta Palatului Drepturilor Omului, Strasbourg, la 26 aprilie 1995.

Semnat: Rolv RYSSDAL
Președinte

Semnat: Herbert PETZOLD
Grefier

În conformitate cu Articolul 51 alin. 2 (art. 51-2) al Convenției și Regula 53 alin. 2 a Regulamentului Curții A, următoarele opinii separate se anexează la prezenta sentință:

- (a) opinia concordantă a dlui Matscher;
- (b) opinia separată a dlui Martens;
- (c) opinia concordantă a dlui Jambrek.

Parafat: R. R.

Parafat: H. P.

OPINIA CONCURRENTĂ A JUDECĂTORULUI MATSCHER

(Traducere)

1. Am votat cu majoritatea Camerei în ce privește încălcarea Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) din cauza respingerii de către Curtea Administrativă a unei audieri publice orale. Cu toate acestea, aş dori să atenționez asupra următoarelor. Eu atribui valoare procedurilor cu caracter oral și public în măsura în care acestea contează pentru o salvagardare procedurală; nu-i atașez nici o valoare în cazuri când o astfel de procedură devine un simplu ritual (sau ceremonie) sau când asupra ei se insistă în scopuri ce nu au nimic în legătură cu salvagardarea procedurală.

Drept exemplu al primului aspect de proceduri orale inutile, aş dori să menționez pronunțarea hotărîrilor Curții noastre (Regula 55 alin. 2 din Regulamentul A) la răsărit de soare în fața unei săli ce este de obicei pustie cu excepția unui singur oficial din Comisie și un reprezentant al Guvernului, care sînt obligați să asiste din considerație pentru Curte.

Acest al doilea aspect la care m-am referit ar putea reieși din diverse motive:

- specularea pe faptul că lucrările de procedură sînt orale și publice pentru a proclama publicului general idei politice sau de alt gen ce se referă într-o măsură nesemnificativă la cazul judecat, în alte cuvinte, transformînd audierea în fața Curții într-un for pentru niște dezbateri ideologice. Există foarte multe exemple de acestea, atît în cadrul procedurilor interne, cît și în cadrul audierilor în fața Curții noastre;

- insistarea – legitimă, în termeni formali – pe absența unei audieri publice orale în sensul Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) pentru securizarea unei constatări de încălcare într-un caz ce nu depistează nimic altceva ce ar contravine rigorilor Convenției; și aici există numeroase exemple în jurisprudența noastră;

- solicitarea unei audieri în fața unei instanțe naționale de judecată - când aceasta este în principiu neobligatoriu conform procedurii aplicabile - preponderent cu scopul retribuirii avocaților pentru o

audiere, retribuții care, în cazul că suma vizată este una mare, pot fi considerabile, chiar dacă audierile se reduc la o simplă formalitate, fiind de durată a câtorva minute, fără a scoate în vileag măcar ceva asemănător vreunui argument oral real; și aici există numeroase exemple de acestea în curțile naționale de apel și curțile supreme.

Nici în unul din cazurile arătate faptul dacă procedurile sînt orale și publice în sensul unei veritabile salvagădări procedurale nu este demn de protecție.

2. Camera a ajuns la identificarea unei încălcări prin tălmăcirea sferei de acțiune a rezervei Austriei vizînd Articolul 6 (art. 6) ca fiind extrem de înguste. Aceasta este conform tendinței Curții, arătată pentru prima dată în sentința *Belilos vs. Elveția* din 29 aprilie 1988 (Seria A nr. 132), de a restrînge sfera de acțiune a rezervelor și declarațiilor interpretative, și chiar de a le elimina în măsura posibilului. Din punctul de vedere al dreptului internațional, această practică mă surprinde ca fiind foarte discutabilă, dat fiind că Articolul 64 (art. 64) autorizează în mod expres Statele să facă rezerve, chiar dacă Convenția îi conformează anumitor condiții. Statele Contractante care fac astfel de rezerve cu privire la vreun Articol sau Protocol din Convenție o fac cu bună credință, avînd încredere în interpretarea anumitor prevederi ale Convenției care erau în vigoare la momentul ratificării, și ele nu puteau prevedea evoluția dură la care va fi supusă în viitor jurisprudența. Astfel, multe rezerve și declarații interpretative au devenit învechite sau, altfel spus, încrederea reciprocă a fost înșelată.

Dar revenind la cazul de față: în tipurile ordinare de cazuri înaintate în fața instanțelor de judecată, legislația austriacă asigură un echilibru rezonabil între proceduri orale-publice și cele scrise; cu scopul preservării acestei poziții, Austria a formulat rezerva vizînd Articolul 6 (art. 6) care normal că a fost limitată la tipurile ordinare a cazurilor judecătorești. Ea nu putea prevedea că în rezultatul unei interpretări evolutive a Convenției din partea instituțiilor Convenției, multe chestiuni administrative și disciplinare care, conform opiniei judiciare majoritare la moment, nu au fost vizate de Articolul 6 (art. 6), ar fi în consecință acoperite de el.

În vederea încrederii reciproce la care m-am referit mai sus, Curtea pe o perioadă a luat în considerație că rezerva Austriei acoperea procedurile administrative care acum sînt cuprinse de Articolul 6 (art. 6) (v., de pildă, sentința *Ringeisen vs. Austria* din 16 iulie 1971, Seria A nr. 13, pp. 40-41, alin. 98, și sentința *Ettl și alții vs. Austria* din 23 aprilie 1987, Seria A nr. 117, p. 19, alin. 42). Aceasta atitudine, însă, pe care aş califica-o ca una înțeleaptă, aparent nu mai este aplicată. Spunînd aceasta, eu nu trec cu vederea că în cazul vizat motivarea din sentință poate fi considerată ca fiind corectă din moment ce acțiunea pentru ca procedurile în cauză să fie orale și publice a fost formal restrînsă cînd secția 39 (1) a Actului cu privire la procedurile din Curtea Administrativă a fost reformulată în 1982, adică după formularea rezervei.

3. Ca rezultat, legislatura austriacă va trebui să modifice secția 39 (2) pentru a atribui caracter obligatoriu audierii publice orale de fiecare dată cînd o parte o solicită. Toate acestea vor face ca procedurile din Curtea Administrativă să fie mai lungi și scumpe, fără a oferi părților vreo salvagădare procedurală adițională.

4. Cu toate acestea, reieșind din spiritul de solidaritate cu colegii mei, dar nu fără ieșitare, am votat în favoarea constatării unei încălcări a Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) cu privire la aceea că procedurile din Curtea Administrativă nu au fost nici orale, nici publice.

1. Cazul petiționarului își are originea în revocarea (din 1986) de către Guvernatorul Austriei de Jos a autorizației de descărcare a deșeurilor conform căreia petiționarul utiliza zona de stocare a deșeurilor. Reclamantul, al cărui mijloace de existență erau puse-n joc, a atacat această revocare în conformitate cu procedurile administrative disponibile acestuia. Există consens că Articolul 6 (art. 6) al Convenției se referă la aceste proceduri. Întrebarea care stă în fața Curții este dacă acestea, și dacă da, atunci în ce măsură, au fost încălcate.

I. REPREZINTĂ OARE VERWALTUNGSGERICHTSHOF-ul O INSTANȚĂ ÎN SENSUL ARTICOLULUI 6 (ART. 6) AL CONVENȚIEI?

A. INTRODUCERE

2. Indubitabil cea mai importantă întrebare în acest caz – dintr-un punct de vedere general, cât și pentru petiționar – este dacă Verwaltungsgerichtshof-ul (Curtea Administrativă) trebuie considerată ca o instanță în sensul Articolului 6 (art. 6) al Convenției. Răspunzând afirmativ la această întrebare (alin. 34 al sentinței), Curtea evident a acționat în spiritul hotărârii sale în cazul *Zumtobel vs. Austria* din 21 septembrie 1993 (Seria A nr. 268-A) și hotărârii în cazul *Ortenberg vs. Austria* din 25 noiembrie 1994 (Seria A nr. 295-B) (v. alin. 32 al sentinței).

Nu am fost membru al Camerelor care au adoptat acele decizii și, spre regretul meu, eu nu mă simt în poziția să subscriu la doctrina generată de acestea (în continuare “doctrina *Zumtobel*”).

3. Cazul petiționarului cade sub incidența mereu crescîndei, dar și problematicei categorii a procedurilor care în cadrul legislației naționale sînt pur administrative, pe cînd conform Convenției ele sînt considerate ca determinînd drepturile civile sau acuzări penale. De la sentința sa din 23 iunie 1981 în cazul *Le Compte, Van Leuven și De Meyere vs. Belgia* (Seria A nr. 43) Curtea a susținut consistent că nu este incompatibil cu Convenția ca prima și a doua etape (dacă există etapa a doua) ale procedurilor de acest gen să fie desfășurate în fața instanțelor administrative care nu se conformează exigențelor Articolului 6 (art. 6), cu condiția că individul poate aduce deciziile finale ale acestor instanțe pentru control ulterior înaintea instanței ce oferă salvagardarea prevederii respective (1).

1. Pentru cazurile vizînd drepturile și obligațiile civile, v. inter alia: *Albert și Le Compte vs. Belgia*, sentința din 10 februarie 1983, Seria A nr. 58; *O. vs. Marea Britanie*, sentința din 8 iulie 1987, Seria A nr. 120-A, pp. 27-28, alin. 63; *Belilos vs. Elveția*, sentința din 29 aprilie 1988, Seria A nr. 132, p. 31, alin. 70; *Langborger vs. Suedia*, sentința din 22 iunie 1989, Seria A nr. 155, p. 15, alin. 30; *Obermeier vs. Austria*, sentința din 28 iunie 1990, Seria A nr. 179; *Oerlemans vs. Olanda*, sentința din 27 noiembrie 1991, Seria A nr. 219, pp. 21-22, alin. 53-56; *Beaumont vs. Franța*, sentința din 24 noiembrie 1994, Seria A nr. 296-B, pp. 62-63, alin. 38; pentru cazurile vizînd acuzațiile penale, v. inter alia: *Öztürk vs. Germania*, sentința din 21 februarie 1984, Seria A nr. 73, și *Bendenoun vs. Franța*, sentința din 24 februarie 1994, Seria A nr. 284.

Există consens că nici Guvernatorul (Landeshauptmann) Austriei de Jos – care a luat decizia inițială de a revoca autorizația petiționarului de descărcare a deșeurilor – nici Ministrul Federal al Agriculturii și Silviculturii (Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft) – care a respins recursul administrativ al petiționarului împotriva deciziei inițiale – nu au întrunit cerințele Articolului 6 (art. 6) și că, în consecință, punctul decisiv este dacă Verwaltungsgerichtshof-ul – la care a apelat petiționarul după decizia Ministrului – întrunește cerințele respective.

Divergența dintre mine și Curte vizează atît metoda de estimare dacă Verwaltungsgerichtshof-ul întrunește cerințele esențiale ale unui “tribunal” în sensul Articolului 6 (art. 6) (v. alin. 15-18 mai jos) cît și rezultatul acestei întrebări (v. alin. 19 - 21).

4. Înainte de a intra în această divergență de opinie și înainte de a explica de ce nu pot subscrie la doctrina Zumtobel, remarc că petiționarul nu a invocat alt motiv pentru a pune la îndoială întrunirea de către Verwaltungsgerichtshof a cerințelor esențiale ale unui “tribunal” în sensul Articolului 6 (art. 6) decât cel al sferei de acțiune al acestuia.

B. CONSIDERAȚII GENERALE

5. Ambele sentințe la care s-a făcut referință mai sus în alin. 2 au fost unanime. Totuși, nu pur și simplu din considerente de a avea altă opinie decât cea a Curții, cred că doctrina Zumtobel necesită o serioasă discuție. Este și de aceea că am temere că aceasta vizează nu doar Curtea Administrativă a Austriei, dar poate în general afecta categoria de proceduri menționate mai sus în alin. 3. În special din cauza acestui ultim aspect, mă simt obligat să mă pronunț împotriva acesteia.

Îmi propun, în primul rând, să fac unele remarci generale cu privire la consecințele aplicabilității Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) în domeniul dreptului administrativ și, într-al doilea rând, să analizez jurisprudența Curții vizînd noțiunea de “instanță” în sensul acestei prevederi.

1. Consecințele aplicabilității Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) în domeniul dreptului administrativ

6. Extinderea treptată de către Curte a sferei Articolului 6 (art. 6) înspre domeniul procedurilor administrative fără echivoc creează probleme și tensiuni, odată ce procedura administrativă are tradiții și cerințe ce adesea diferă de exigențele Convenției. Curtea, la stabilirea și menținerea acestui curs, era indubitabil conștientă de aceste probleme, dar la fel de clar era clar condusă de convingerea că una din cerințele supremației legii este că tipul disputei dintre individ și executiv la care s-a făcut referință mai sus în alin. 3 trebuie, în ultima instanță, să fie decisă de autoritatea judiciară. Aș aminte despre declarația fundamentală a Curții în hotărîrea sa în cazul Klass (2):

“Statul de drept implică, inter alia, că o interferență din partea autorităților executive cu drepturile unui individ ar trebui să constituie subiectul unui control efectiv care în mod normal ar trebui să fie asigurat de ramura judiciară, cel puțin în ultima instanță, controlul judiciar oferind cea mai bună garanție de independență, imparțialitate și proceduri adecvate.”

2. Klass și alții vs. Germania, decizia din 6 septembrie 1978, Seria A nr. 28, pp. 25-26, alin. 55.

În consecință, problemele nicicînd nu pot fi rezolvate, și nici tensiunile temperate cu prețul diminuării însăși a esenței protecției la care astfel are drept individul conform Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1). Curtea a confirmat aceasta cînd, chiar de la bun începutul jurisprudenței la care s-a făcut referință mai sus în alin. 3, a arătat clar că tradițiile și cerințele anterior menționate ar trebui să fie luate în seamă, dar numai în măsura în care există compatibilitate cu protecția efectivă a drepturilor individului în cadrul Convenției (3).

3. V. sentința Le Compte, Van Leuven și De Meyere (citată în alin. 3 mai sus), p. 23, alin. 51 (a).

7. Urmează că de asemenea în contextul procedurilor administrative din cadrul domeniului Articolului 6 (art. 6) un echilibru corect trebuie să fie trasat dintre interesele conflictuale – adică dintre protecția individului pe de o parte și, pe de alta, lăsarea autorităților executive suficientei libertăți de acțiune.

În această privință ne confruntăm cu probleme și tensiuni la care s-a făcut referință mai sus în alin. 6. În încercările de a trasa echilibrul necesar, nu ar trebui trecut cu vederea că unele din aceste tensiuni și probleme rezultă din opinii demult învechite datorită evoluțiilor din gîndirea și practica juridică, astfel de pildă precum doctrina că ar trebui să existe o strictă partajare dintre sfera administrativă și cea judiciară.

(4). Pare justificată presupunerea că gândirea și practica juridică în statele membre sunt îndreptate, în general, în direcția acceptării unui “control efectiv” al executivului de către judiciar (v. sentința Klass, alin. 6 mai sus), un control judiciar ce nu întotdeauna este restricționat la legalitatea actelor administrative, ci poate uneori într-o anumită măsură să includă chestiuni de oportunitate. În acest context nu este lipsit de importanță faptul că toate statele membre au acceptat acum controlul final prin intermediul unui mecanism de supraveghere al Convenției, caracterul căruia în esență este unul judiciar. Acest control din partea unei instanțe internaționale de judecată ar trebui să fie de ajutor în punerea la punct a reminiscențelor doctrinei mai vechi conform căreia administrația nu poate fi răspunzătoare în fața ramurii judiciare (5).

4. Totuși, doctrina aceasta consfințită de Articolul 94 al Constituției austriece în felul interpretat de Verfassungsgerichtshof; în hotărîrea sa din 14 octombrie 1987, EuGRZ 1988, pp. 166 et seq., această instanță susținuse că o strictă separare dintre ramura judiciară și cea executivă este esențială pentru Constituția austriacă. S-a concluzionat astfel că Constituția a făcut imposibilă introducerea unui sistem de proceduri administrative în două instanțe. În această importantă sentință, v. inter alia: W.L. Weh, EuGRZ 1988, pp. 438 et seq.; Merli, ZaÖRV 1988, pp. 251 et seq.; Holoubek, Grund- und Menschenrechte in Österreich, pp. 73 et seq.

5. În acest context, influența Curții de Justiție a Comunităților Europene ar trebui de asemenea să fie menționate; referitor la influența jurisprudenței sale asupra gândirii și practice juridice naționale, v. Schwartze, op. cit. (note 6), pp. 93 et seq.

Pe de altă parte, chiar o privire superficială la literatura comparativă (6) elucidează că există anumite domenii unde este imperativ ca Curtea Administrativă să fie aptă să lase suficientă libertate de manevrare autorităților executive. Am în vedere domeniile unde problemele foarte tehnice sau chestiuni diplomatice importante sînt decisive sau unde autoritățile pot în mod legitim să mențină caracterul secret în fața instanțelor de judecată. Dacă undeva și este necesară restricționarea judiciară, atunci tocmai în astfel de domenii.

6. V. inter alia Ule, Verwaltungsprozeßrecht (Beck, München, 1987), pp. 408 et seq.; Protecția individului vis-a-vis de actele autorităților administrative (Consiliul Europei, 1975); Frowein, Festschrift für Felix Ermacora (1988), pp. 141 et seq.; Banda, Administratief procesrecht in vergelijkend perspectief (Tjeenk Willink, Zwolle, 1989); Bok, Rechtsbescherming in Frankrijk en Duitsland (Kluwer, Deventer, 1992); Schwartze, Dreptul Administrativ European (Sweet și Maxwell, Londra, 1992), pp. 97 et seq.; Banda, Het onderzoek door de rechter, în: Ten Berge et al., Nieuw Bestuursrecht (Kluwer, Deventer, 1992), pp. 99 et seq.; Klap, Vage normen in het bestuursrecht (Tjeenk Willink, Zwolle, 1994).

8. Aceasta mă conduce la un alt aspect al exercițiului de echilibru menționat mai sus; ar trebui, probabil, luat în considerație materia subiectului particular al procedurilor în cauză. Într-un alt context Curtea deja a indicat că acest subiect particular este important, în special în ceea ce privește gradul de precizie cu care o lege ce conferă discreție autorităților administrative de a indica spectrul acestei discreții (7). La fel, pare ar fi acceptabil că în procedurile administrative sfera de acțiune a controlului exercitat de către judecătorul administrativ ar trebui - într-o anumită măsură - să fie diferit în dependență de substanța particulară a cazului vizat. În acest context aș reaminti că Curtea însăși lasă pe seama Statului o marjă largă de apreciere în unele domenii decît în altele.

7. V. inter alia: Herczegfalvy vs. Austria, sentința din 24 septembrie 1992, Seria A nr. 244, p. 27, alin. 89; Chorherr vs. Austria, sentința din 25 august 1993, Seria A nr. 266-B, pp. 35-37, alin. 25, și Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs și Gubi vs. Austria, sentința din 19 decembrie 1994, Seria A nr. 302, pp. 15-16, alin. 31.

O indicație persuasivă pentru această opinie poate fi găsită în hotărîrea Curții din 8 iulie 1987 în cazurile O., H., W., B. și R. vs. Marea Britanie (8). În aceste sentințe Curtea a decis că împuternicirile instanțelor engleze de judecată erau insuficiente pentru satisfacerea completă a exigenței Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) că tribunalul ar trebui să posede putere juridică pentru examinarea de fond a subiectului (9).

8. Seria A nr. 120 și 121.

9. V. de pildă: Seria A nr. 120, p. 28, alin. 64.

Substanța procedurilor era dreptul unui părinte de acces la copilul său luat în îngrijire. Părinții au avut posibilitatea de a solicita revizuire judiciară. Totuși, în baza unei cereri pentru revizuire judiciară, instanțele de judecată nu ar examina aspectele de fond a deciziei, ci le-ar restrînge pentru a asigura, pe scurt, că autoritățile nu au acționat ilegal, nemotivat sau incorect (10). “Într-un caz de felul celui de față”, afirma Curtea, Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) cerea ca părțile să fie în stare să aibă “decizia administrației locale revizuită de un tribunal cu jurisdicție de a examina cazul în fond”.

10. *ibid.*, p. 27, alin. 63.

Semnificația acestei sentințe poate fi apreciată doar dacă este comparată cu cea din cazul AGOSI (11). Într-acel caz, referitor la confiscare, Curtea a constatat că domeniul împuternicirilor instanțelor engleze de judecată în cazul unei cereri pentru asistență judiciară este suficient pentru a conforma exigențelor Articolului 1 al Protocolului Nr. 1 (P1-1). Pentru reconcilierea acestor sentințe, este nevoie să se asume fie că exigențele Articolului 1 al Protocolului Nr. 1 (P1-1) sînt mai puțin exacte decît cele ale Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) – ceea ce, mai curînd, e puțin probabil – sau că diferența de substanță a fost decisivă pentru diferența de rezultat. Dacă - după cum pare – ultima premisă este corectă, s-ar putea probabil presupune că Curtea ar necesita împuternicirea de control deplin în toate acele cazuri unde procedurile, deși cu caracter administrativ conform dreptului național, vizează la direct drepturile din domeniul Articolului 8 (art. 8) al Convenției, sau în care – la mai general – interesul general este cu mult mai puțin implicat decît cel individual. O pildă a ultimei categorii ar putea fi văzută, posibil, în cazul Obermeier (v. nota 1), unde subiectul de substanță era dreptul unei persoane cu handicap să nu fie concediată, numai dacă aceasta este social justificat.

11. AGOSI vs. Marea Britanie, sentința din 24 octombrie 1986, Seria A nr. 108.

Exemplele date sugerează că subiecte particulare de substanță pot rezulta în exigențe mai stricte decît domeniul împuternicirilor tribunalului decît sînt normal acceptabile în domeniul dreptului administrativ pus în discuție: în astfel de cazuri, s-ar părea, tribunalul ar trebui să posede împuternicirea de a anula decizia administrativă și de a adopta decizia finală în disputa vizată. Personal sunt tentat să cred că nu este loc pentru efectul opus, adică: subiectul particular de substanță care implică exigențe mai puțin stricte decît normal acceptabile. Oricum ar fi, reiterez că oricare ar putea fi îngăduințele efectuate în ceea ce privește caracteristicile speciale ale procedurilor administrative la îndemînă, aceste îngăduințe nicicînd nu ar trebui să fie aduse acolo unde însăși esența garanțiilor pentru protecția individului implicate în Articolul 6 (art. 6) este diminuată (12).

12. Odată ce, în opinia mea, ține de esența Articolului 6 (art. 6) faptul că “instanță” ar trebui să fie aptă să determine toate aspectele de substanță în baza propriei investigații a faptelor (v. în special alin. 13 de mai jos), atunci eu nu sînt convins de pledoaria făcută de Verfassungsgerichtshof-ul

austriac în decizia la care s-a făcut referință în nota 4. Conform acestei pledoarii aproape emoționale, în categoria cazurilor discutate (v. alin. 3 mai sus) exigențele Articolului 6 (art. 6) ar trebui percepute ca fiind îndeplinite chiar dacă “tribunalul” în cauză era împuternicit doar să exercite un control limitat, cu condiția că un astfel de control l-ar face în stare să se autosatisfacă că, în rezultat, decizia administrației a fost corectă atât în ceea ce vizează întrebările de drept cât și întrebările factologice.

9. În final, Comitetul de Miniștri în repetate rânduri a accentuat importanța protecției uniforme a individuale în domeniul dreptului administrativ în toate Statele membre (13). Curtea a exprimat poziție similară vizînd principiul tratării egale. Ea recent a acționat în acest mod în sentințele sale *Salesi vs. Italia* și *Schuler-Zgraggen vs. Elveția* (14). Aceasta înseamnă, pe de o parte, că în exercitiul de echilibrare menționat mai sus trebuie să se poarte grijă ca să nu se atribuie pondere inadecvată particularităților și tradițiilor locale vizînd organizarea justiției administrative și, pe de altă parte, că Statele ar trebui să fie tratate egal. În această privință s-ar putea reaminti, de pildă, că sentința *Bentham vs. Olanda* (15) a obligat Olanda să-și reorganizeze completamente sistemul justiției administrative (16), la fel precum o Serie de sentințe au obligat Suedia să realizeze același lucru. Alte State nu pot afirma că nu ar trebui să fie obligată să poarte consecințe similare a extinderii treptate de către Curte sfera de aplicare a Articolului 6 (art. 6) în domeniul procedurii administrative, cît de neașteptată ar fi această evoluției a jurisprudenței (17). Lor nu le-ar trebui să le fie permisă să caute adăpost în spatele Constituției sale: dacă va fi necesar, ai ar putea fi solicitați să-și modifice Constituția în vederea conformării la obligațiile lor reieșind din Convenție (18).

13. V. Recomandările Nr. R (77) 31 (28 septembrie 1977), R (80) 2 (11 martie 1980) și R (89) 8 (13 septembrie 1989).

14. Hotărîrea din 26 februarie 1993, Seria A nr. 257-E, p. 59, alin. 19, și sentința din 24 iunie 1993, Seria A nr. 263, p. 17, alin. 46.

15. Hotărîrea din 23 octombrie 1985, Seria A nr. 97.

16. Nu pot să mă rețin ca să nu remarc că această reorganizare a condus la introducerea unui sistem complet nou și uniform a procedurii administrative bazate pe noțiunea că funcția primară a Regulamentului procedurii administrative este să protejeze individul: v. Daalder, De Groot și Van Breugel, *De Parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, Tweede Tranche* (Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1994), pp. 174 et seq. (para. 2.3) și pp. 460 et seq. (Afd. 8.2.6).

17. Statele Contractante sînt obligate să-și organizeze sistemele juridice astfel încît să asigure conformarea la exigențele Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1): v. *De Cubber vs. Belgia*, sentința din 26 Octombrie 1984, Seria A nr. 86, p. 20, alin. 35.

18. Dacă *Verfassungsgerichtshof*-ul austriac în decizia la care s-a făcut referință mai sus în nota 4 avea intenția să sugereze că, reieșind din rezervarea ce va fi discutată mai jos în alin. 23 et seq., aceasta nu poate fi solicitat Austriei, aceasta este eronat: rezerva nu este validă.

2. Analizarea doctrinei de „jurisdicție deplină” a Curții

10. Ajungînd acum la analizarea anunțată mai sus în alin. 5, în primul rînd aș reaminti că exigența de “determinare” de către o “ instanță” este una din elementele constitutive de garanție acordată individului prin Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) (19).

19. V. De Wilde, Ooms și Versyp vs. Belgia, decizia din 18 iunie 1971, Seria A nr. 12, p. 41, alin. 78.

În jurisprudența sa la care s-a făcut referință în alin. 3 mai sus, Curtea a fost explicită că exigența ca persoanei să i se ofere posibilitatea ca decizia finală a autorităților administrative să fie controlată de către o “ instanță” în sensul Articolului 6 (art. 6) înseamnă că puterea juridică (20) a respectivei instanțe de judecată ar trebui să fie astfel încât aceasta să poată determina (21) toate chestiunile vizate, fie că ele se referă la probleme legislative sau factologice (22). Sumarizând această exigență în sentința sa din 23 Septembrie 1982 în cazul *Sporrong și Lönnroth vs. Suedia* (23), Curtea a afirmat că individul a avut dreptul să-și aibă cazul audiat de “o instanță competentă de a determina toate aspectele asupra subiectului “.

20. V. sentința *Le Compte, Van Leuven și De Meyere* (alin. 3 mai sus), p. 23, alin. 51.

21. V. sentința *Le Compte, Van Leuven și De Meyere*, loc. cit., și hotărîrea *Albert și Le Compte* (nota 1 mai sus), p. 16, alin. 29. Odată ce ultima autoritate împuternicită să adopte o decizie obligatorie fiind unul din elementele esențiale ale noțiunii unei instanțe în sensul Articolului 6 (art. 6), v. *Van de Hurk vs. Olanda*, sentința din 19 aprilie 1994, Seria A nr. 288, p. 16, alin. 45 și *Beaumartin vs. Franța*, sentința din 24 noiembrie 1994, Seria A nr. 296-B, pp. 62-63, alin. 38.

22. V. nota 19.

23. Seria A nr. 52, p. 31, alin. 87.

11. Una din exigențele unei “ instanțe” în sensul Articolului 6 (art. 6) fiind că aceasta este “creată prin lege”, în opinia mea sînt puține dubii că, în referirea la jurisdicția sau împuternicirea “ instanței” respective, Curtea a făcut referință la aceeași noțiune și, în consecință, la legea conform căreia “instanța” a fost creată. Astfel, această lege - desigur, în interpretarea instanțelor naționale de judecată – ar trebui să fie luată drept bază pentru determinarea dacă împuternicirile Curții în cauză sînt suficiente.

12. Întrebările ce țin de lege pot, la prima vedere, părea clare (24), dar s-ar putea întîmpla și altfel dacă se ia în considerație așa-numitele “norme confuze” la care, în special în domeniul dreptului administrativ, fac adesea referință legislațiile noastre. Controlul aplicării unor astfel de norme impune, după cîte cunoaște oricare jurist familiar cu procedurile de “casare”, probleme delicate de demarcare, odată ce astfel de aplicare posedă fără echivoc o componentă factologică. Totuși, în contextul actual aceste scrupulozități pot fi puse de o parte odată ce Curtea a specificat că “ instanța” ar trebui să fie împuternicită să determine ambele chestiuni – de drept și de fapt. Ceea ce evident înseamnă că, în principiu, “ instanța” ar trebui să fie în stare să controleze pe deplin aplicarea normelor confuze. “În principiu”, odată ce această aplicare poate fi legată de întrebarea estimării factologice care cade sub “discreția” autorităților administrative (v. alin. 7 mai sus și alin. 13 de mai jos) (25).

24. Odată ce este probabil imaterial în cazul de față, las la o parte întrebarea intrigantă – și, din cîte cunosc, pînă acum neexplorată – dacă ideea de bază de protecție a individului implică faptul că “instanța” ar trebui să fie investită cu împuternicirea de a aplica la maxim *jus curia novit*, și astfel să purceadă *ex officio* în chestiuni de drept ce n-au fost abordate de părți.

25. Este interesant să se remarce că potrivit lui Bok (v. nota 6), pp. 150 și 193 et seq., atît Curtea Administrativă a Franței, cît și a Germaniei își asumă opinia că ele posedă împuternicirea de a controla pe deplin aplicarea normelor confuze stabilite de către autorități fără – cu excepția cazurilor speciale – a lăsa loc pentru discreție. Oricum, v. de asemenea Klap (note 6), pp. 125 et seq., și 250.

13. Pentru a contribui la discuție (26), întrebările factologice pot fi divizate în cel puțin două categorii:

(1) întrebări despre fapte: “ instanța” ar trebui să fie liberă să ia în considerație toate faptele pe care le crede a fi relevante (27), ea ar trebui să fie liberă să determine dacă astfel de fapte există sau nu (28) și, dacă nu, să fie în drept să adune probe;

(2) întrebări de estimare factologică.

26. “Pentru a contribui la discuție”: evident intervin două categorii, odată ce instanța în lipsă de împuternicire de a lua în considerație alte fapte decât cele asupra cărora autoritățile executive s-au bazat, poate mai puțin eficient controla chestiunile de estimare factologică chiar dacă în principiu el este împuternicit să realizeze un astfel de control.

27. Încă o dată depășesc întrebarea dacă și în ce măsură “ instanța” – în scopul compensării dezechilibrului dintre părți și protecției mai bune a individului – ar trebui să fie liberă sau chiar obligată să încerce să evalueze faptele relevante într-un mod activ. Remarc, pentru restul, că aici ne ciocnim cu o altă problemă, destul de dificilă, vis-a-vis de faptul dacă instanța ar trebui să revizuiască ex tunc sau ex nunc: ar trebui să-i fie permis să ia în considerație noile fapte sau nu? Eu remarc doar problema, adăugînd că pentru moment sunt tentat de a gândi că exigențele Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) implică împuternicirea de examinare ex nunc. Cu privire la ex tunc / ex nunc problem, v. Teunissen în: Ten Berge et al., *Nieuw Bestuursrecht* (Kluwer, Deventer, 1992), pp. 111 et seq. (care abordează aspectul Articolului 6 (art. 6) în pp. 126 et seq.); Schueler, *Vernietigen en opnieuw voorzien* (Tjeenk Willink, Zwolle, 1994), pp. 215 et seq.

28. Ea ar trebui să fie competentă să “rectifice erori factuale”: v. sentința *Le Compte, Van Leuven și De Meyere* (alin. 3 mai sus).

În legătură cu aceasta – în special în ceea ce privește “întrebările de estimare factologică” – atingem o chestiune sensibilă, căci intrăm în sfera de “discreție” a autorităților administrative. Oare exigența că “instanța” ar trebui să fie “competentă să determine toate aspectele problemei” implică că aceasta ar trebui să posede împuternicirea de a controla pe deplin toate aprecierile factuale efectuate de autorități?

Sînt convins că această întrebare fundamentală ar trebui să aibă un răspuns afirmativ. Desigur, precum deja s-a afirmat (v. alin. 7 mai sus), este imperativ să se asigure că autoritățile executive ar trebui să dețină libertate adecvată de manevrare, dar aceasta nu îndreptățește acceptarea unei restricții în împuternicirea “instanței” în “materie de factologie”. Este suficient să se accepte că “instanța” este împuternicită să exercite restrîngerii judiciare cînd și unde acestea sînt necesare. Precum a fost explicat mai sus în alin. 8, pot fi cazuri excepționale în această sferă unde, în concordanță cu subiectul procedurilor în cauză, “instanța” ar trebui să controleze pe deplin chiar toate aprecierile factice efectuate de către autoritățile executive, dar ca regulă “instanța” ar trebui să exercite restrîngerea judiciară privitor la chestiuni de oportunitate (29). Restrîngerile judiciare, totuși, presupun împuterniciri. Numai o “instanță” ce deține împuterniciri depline poate decide, reieșind din particularitățile fiecărui caz, dacă și în ce măsură el trebuie să exercite limitarea.

29. În acea măsură – dar numai în acea măsură – sînt de acord cu doctrina Zumtobel: v. alin. 32 în finele hotărîrii Zumtobel (alin. 2 de mai sus).

Dacă legislatura în general privează “ instanța” de competența sa în chestiuni de fapte, atunci poziția acesteia este aidoma celei ale unui om care trebuie să lupte cu un braț legat la spatele-i. Uneori va observa că pur și simplu nu-și poate exercita controlul vis-a-vis de legalitatea deciziei administrative atacate fără a se implica într-o anumită măsură în chestiuni factice. Pentru a ilustra ceea ce încerc să spun, aș reaminti că Curtea, de regulă, nu controlează depistările factice efectuate de instanțele naționale de judecată, ci-și rezervă dreptul de-a o face unde un astfel de control este indispensabil pentru o exercitare adecvată a misiunii sale (30). Aici în joc este operațiunea

menționată mai sus de echilibrare dintre protecția individului – ce necesită control deplin - și oferirea unei libertăți de acțiune suficiente autorităților executive. Această operațiune de echilibrare este prea subtilă și dependentă de tipul specific al subiectului fiecărui caz pentru a fi lăsată pe seama legislaturilor; statul de drept implică că aceasta trebuie lăsată pe seama sferei judiciare, care ar trebui să dețină cuvântul ultim.

30. În conformitate cu jurisprudența consistentă a Curții Constituționale a Germaniei, unde este vizat dreptul de libertate a cuvântului, limitarea inacceptabilă a acestui drept poate fi prevenit doar dacă aprecierile factice efectuate de către instanțele ordinare de judecată sînt pe deplin revizuite de către Curtea Constituțională (v. Bverfge 43,130 = EUGRZ 1977, pp. 109 et seq.). Curtea Europeană a adoptat aceeași abordare. Ca ultimă referință, v. hotărîrea (Marea Cameră) din 23 septembrie 1994 în cazul Jersild vs. Danemarca (Seria A nr. 298), pp. 23-24, alin. 31. V. de asemenea opinia mea concurentă în cazul Schwabe vs. Austria (Seria A nr. 242-B, pp. 40 et seq.) și alin. 4 al opiniei mele separate în cazul Prager și Oberschlick vs. Austria (Seria A nr. 313).

Această expunere este în conformitate cu spiritul jurisprudenței Curții, care, luată în întregime, îndreptățește concluzia: (1) că una din noțiunile de bază din fundamentul Convenției este că individul ar trebui să fie protejat efectiv împotriva arbitrarității, și (2) că aceasta presupune că chiar aprecierile din domeniul de discreție a administrației ar trebui, într-o măsură anumită, să fie controlate de către puterea judiciară. Pentru prima propoziție este suficient să se facă referință la astfel de sentințe precum Silver și Others (31), Malone (32), Leander (33), Olsson (nr. 1) (34), Chappell (35), Eriksson (36), Kruslin (37) și Herczegfalvy (38).

31. Silver și Others vs. Marea Britanie, hotărîrea din 25 martie 1983, Seria A nr. 61, pp. 33-34, alin. 88-89.

32. Malone vs. the Marea Britanie, hotărîrea din 2 august 1984, Seria A nr. 82, p. 32, alin. 67.

33. Leander vs. Suedia, hotărîrea din 26 martie 1987, Seria A nr. 116, p. 23, alin. 51.

34. Olsson vs. Suedia (nr. 1), hotărîrea din 24 martie 1988, Seria A nr. 130, p. 30, alin. 61 din p.(c).

35. Chappell vs. the Marea Britanie, hotărîrea din 30 martie 1989, Seria A nr. 152-A, p. 24, alin. 57.

36. Eriksson vs. Suedia, hotărîrea din 22 iunie 1989, Seria A nr. 156, pp. 24-25, alin. 59-62.

37. Kruslin vs. Franța, hotărîrea din 24 aprilie 1990, Seria A nr. 176-A, pp. 22-25, alin. 30-36.

38. Herczegfalvy vs. Austria, hotărîrea din 24 septembrie 1992, Seria A nr. 244, p. 27, alin. 89.

În ceea ce privește cea de-a doua, ar trebui remarcat în primul rînd că deja în decizia inaugurînd jurisprudența examinată aici Curtea ceruse ca "instanța" ar trebui să fie împuternicită să examineze o astfel de întrebare tipică "discreționară" dacă "sanctiunea este proporțională cu vina" (39). Pe lîngă aceasta, în decizia Obermeier Curtea a estimat că controlul judiciar al aprecierii discreționare din partea autorităților administrative care a fost restricționat la verificarea dacă aceste autorități au acționat în exces de putere – mai precis: și-au folosit discreția într-o manieră incompatibilă cu obiectul și scopul legii relevante – nu a constituit o revizuire efectivă. Curtea nu a indicat ce măsuri de control le-ar încuviința ca fiind suficiente. Ar putea fi așa că cazul a căzut, în opinia sa, sub incidența categoriei mai sus menționate unde, reieșind din subiectul procedurilor, numai o revizuire deplină a calităților de fond este suficientă (40). Ipoteza nu este, oricum, necesară pentru a înțelege concluzia Curții: reieșind din astfel de sentințe precum Pudas (41), Allan Jacobsson (42), Mats Jacobsson (43) și Skärby (44), se poate foarte bine presupune că controlul în cazul Obermeier ar fi fost apreciat ca fiind satisfăcător dacă "instanța" ar fi putut scruta nu doar dacă autoritățile au acționat în exces de putere în aprecierile sale, dar și dacă ele au respectat în modul cuvenit "principiile juridice și administrative general recunoscute" (45).

39. V. hotărîrea Le Compte, Van Leuven și De Meyere (alin. 3 mai sus), p. 23, alin. 51 în fine.

40. V. alin. 8 mai sus.

41. Pudas vs. Suedia, hotărîrea din 27 octombrie 1987, Seria A nr. 125-A, p. 15, alin. 34.

42. Allan Jacobsson vs. Suedia, hotărîrea din 25 Octombrie 1989, Seria A nr. 163, p. 20, alin. 69.
43. Mats Jacobsson vs. Suedia, hotărîrea din 28 Iunie 1990, Seria A nr. 180-A, p. 13, alin. 32.
44. Skärby vs. Suedia, hotărîrea din 28 Iunie 1990, Seria A nr. 180-B, p. 37, alin. 28.
45. Mă gîndesc la astfel de principii precum, de pildă, as, tratarea similară a cazurilor similare, certitudinea juridică și proporționalitatea.

14. Un aspect final ce merită atenție este cel al genului de decizie pe care ar trebui s-o ia “instanța”. Este clar din jurisprudența sa că în avizul Curții puterea de a aduce lucrurile de procedură la un bun sfîrșit și prin mijloacele unei decizii obligatorii asupra tuturor chestiunilor ridicate în fața ei constituie o exigență esențială a unei “instanțe” în sensul Articolului 6 (art. 6) (46).

46. În calitate de referință, v. Van de Hurk vs. Olanda, hotărîrea din 19 April 1994, Seria A nr. 288, p. 16, alin. 45. Pentru a evita înțelegerea eronată, aș adăuga că în opinia mea această exigență nu implică că decizia finală a “instanței” ar trebui să constituie res judicata în sens că noile proceduri în aceeași întrebare ar fi imposibile sau posibile doar în circumstanțe excepționale; acesta înseamnă doar că decizia finală ar trebuie să fie făcută de către “instanța” însăși și nu de către oricare altă administrație.

Cît despre conținutul unei astfel de decizii în domeniul pus în discuție, par a fi potrivite încă două remarci. În primul rînd: din considerațiile anterioare urmează că recursul la “instanță” ar trebui să fie un recurs de novo: individul va beneficia pe deplin de o judecată echitabilă (47) numai dacă instanța este în principiu împuternicită să revizuiască în întregime decizia originală, fie că ea trebuie să fie implementată pentru exercitarea restrîngerii vizînd astfel de decizii și aprecieri din partea autorităților executive care, în opinia sa, ar trebui să fie în mod convenit lăsate în discreția acestora. Totuși, chiar în această privință el ar trebui să aibă competența să controleze cel puțin dacă autoritățile au respectat în modul convenit “principiile juridice și administrative general recunoscute”.

47. V. Robertson-Merills, Drepturile omului în Europa (Manchester University Press, Manchester și New York, 1993), p. 91.

Într-al doilea rînd: este o întrebare deschisă dacă “instanța” ar trebui să posede împuternicirea de a reglementa cazul de sine stătător sau de este suficient dacă ea posedă împuternicirea de a casa decizia administrativă, lăsînd reglementarea definitivă pe sama autorităților administrative. E de la sine înțeles că protecția individului este asigurată mai bine cînd “instanța” deține împuternicirea dată, dar trebuie recunoscut că acordarea acestei împuterniciri ramurei judiciare vine în contradicția unei tradiții lungi și adînc înrădăcinate în multe State membre. Oricum ar fi, reiese – aș crede – din hotărîrea AGOSI a Curții (48) că ultima alternativă este în conformitate cu principiile ce stau la baza jurisprudenței menționate de mai sus numai cînd autoritățile administrative, finalizînd reglementarea cazului, trebuie să-și exercite discreția în cadrul limitelor marcate de decizia instanței (49) și dacă “instanța” posedă împuternicirea de casare în caz dacă ele întrec acele limite.

48. AGOSI vs. Marea Britanie, hotărîrea din 24 Octombrie 1986, Seria A nr. 108, p. 20, alin. 58, în conjuncție cu p. 14, alin. 38, ultimul punct.

49. În această privință Verwaltungsgerichtshof întrunește cerințele Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1), odată ce conform Articolului 63 al Actului cu privire la Curtea Administrativă, cînd Verwaltungsgerichtshof a casat o decizie a autorităților administrative, acestea trebuie să ia încă o dată decizia în conformitate cu avizul juridic al Verwaltungsgerichtshof și dacă ele nu acționează astfel, Verwaltungsgerichtshof poate lua decizia de sine stătător (v. decizia Verfassungsgerichtshof la care s-a făcut referință în nota 4).

C. OBIECȚII METODOLOGICE

15. Indicînd deja în aliniatele de mai sus cum Curtea, în baza jurisprudenței sale anterioare doctrinei Zumtobel, ar fi trebuit să decidă asupra acestor cazuri, acum am ajuns la divergența ca atare dintre Curte și mine în ceea ce privește metoda de apreciere dacă Verwaltungsgerichtshof îndeplinește exigențele esențiale ale unei “instanțe” în sensul Articolului 6 (art. 6).

Ține de o caracteristică de bază a doctrinei Zumtobel faptul simplului refuz din partea Curții de a decide această întrebare odată și pentru totdeauna, dar de a proclama că ea o va efectua în bază de caz concret (“în circumstanțele cazului”) (50). Prima mea obiecție metodologică este orientată atît împotriva acestui refuz cît și a argumentului pe care acesta se bazează.

50. V. hotărîrea Zumtobel (alin. 2 mai sus), p. 14, alin. 32, și alin. 33 al sentinței prezente.

16. Acest refuz de a decide întrebarea odată și pentru totdeauna este (pur și simplu) bazat pe doctrina Curții că ea “ar trebui să se limiteze pe cît este posibil la examinarea chestiunii ridicate de cazul din fața sa”.

Această doctrină nu este în opinia mea nimic mai mult decît o regretabilă petiție de principii. Nici o prevedere a Convenție nu obligă Curtea să decidă în acest mod în bază de caz concret. Această restricție auto-impusă ar fi putut fi o politică înțeleaptă cînd Curtea era la începutul activității sale, acum însă aceasta nu mai este adecvat (51). O jurisprudență ce se dezvoltă strict în bază de cazuri concrete duce la incertitudine în ceea ce privește atît sensul exact al fiecărei sentințe, cît și conținutul exact al doctrinei Curții. De aici apare necesitatea de comentarii. De aici specularea din partea adnotatorilor, ceea ce creează certitudine suplimentară. Curtea just dorește să sublinieze că protecția drepturilor și libertăților prevăzute de Convenție revine primar autorităților naționale. Totuși, ea nu ar trebui să treacă cu vederea faptul că partea de verso a acestei monede este aceea că autoritățile naționale sînt obligate să caute călăuzire în jurisprudența sa. De aceea este strict necesar de a vedea ca această jurisprudență să îndeplinească fix aceleași standarde de claritate, precizie și previzibilitate prin care Curtea de obicei evaluează legile Statelor membre din domeniul drepturilor și libertăților fundamentale.

51. V. de asemenea opinia mea concordantă în cazul Fey vs. Austria, Seria A nr. 255-A, p. 16, alin. 1.

17. Pe lîngă aceasta, n-am reușit să văd cum incertitudinea juridică creată prin refuzul Curții de a hotărî odată și pentru totdeauna dacă Verwaltungsgerichtshof îndeplinește exigențele unei “instanțe” ar putea fi reconciliată cu jurisprudența sa mai veche care, în opinia mea, propagă clar ideea că imputernicirea “instanței” trebuie să fie estimată în baza prevederilor legii, în sensul interpretării de către instanțele naționale de judecată, în baza căreia acesta este creat (v. alin. 11 de mai sus).

18. Cea de-a doua obiecție a mea la doctrina Zumtobel vizează verificările pentru aprecierea dacă “în circumstanțele cazului” sfera de competență a Verwaltungsgerichtshof satisface sau nu exigențele Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1).

Eu zic “verificări”, căci aici există o dublă verificare: prima verificare este dacă chestiunea decisivă în aceste lucrări de procedură particulare ține “exclusiv de discreția autorităților administrative” (52); cea de-a doua – care se aplică numai dacă răspunsul la prima verificare este negativ – este dacă în aceste lucrări de procedură particulare Verwaltungsgerichtshof a fost în stare să examineze toate cele prezentate de către petiționar “în fond, punct după punct, fără a fi nevoit să-și decline vreo dată jurisdicția pentru a răspunde acestora sau pentru a aprecia diverse fapte”.

52. V. hotărîrea Zumtobel (alin. 2 de mai sus), p. 13, alin. 31, și alin. 34 din sentința prezentă. S-ar părea cel puțin contestabil dacă această primă verificare este adecvat formulată, odată ce reieșind din Articolul 130 alin. 1 al Constituției Federale (v. alin. 20 mai jos) sfera împuternicirii Verwaltungsgerichtshof este limitată de sfera în care discreția le aparține autorităților.

O remarcă inițială aici ar fi că cea de-a doua verificare este într-o anumită măsură irațională și posibil chiar injustă, odată ce aceasta nu ia în considerație că – precum e cazul aici – când există anumite restricții juridice vizînd sfera împuternicirilor de revizuire ale unei instanțe de judecată, juriștii prudenți vor evita desigur să înainteze prezentări asupra cărora această instanță de judecată va trebui să-și decline jurisdicția.

Un al doilea și, în opinia mea, și mai serios neajuns este că aceste două verificări obligă Curtea să îndeplinească o examinare foarte amănunțită și delicată atît a dosarului cît și a prevederilor relevante ale legislației Austriei (53). Aceasta nu este deloc o sarcină ușoară de a aprecia chestiunea decisivă în aceste lucrări de procedură particulare ține “exclusiv de discreția autorităților administrative”. Sarcina de estimare dacă în cazul din fața Curții Verwaltungsgerichtshof a fost în stare să examineze toate cele prezentate de către petiționar “în fond”, punct după punct, “fără a fi nevoit să-și decline vreo dată jurisdicția pentru a răspunde acestora sau pentru a aprecia diverse fapte” este și mai delicată. În orice caz, ea necesită o examinare amănunțită a întregului dosar (54) care poate fi realizată rezonabil numai de către un jurist experimentat, absolut versat în legislația Austriei și practica juridică și stilul de litigiu în Austria. În opinia mea, acest aspect propriu-zis deja este suficient pentru a condamna doctrina Zumtobel.

53. Sau, odată ce există temeri că doctrina Zumtobel va fi aplicată curților administrative ale altor State membre, ale legislației unor astfel de state.

54. Aceasta pentru că verificarea presupune cel puțin că Curtea ar trebui să compare “punct după punct” cele prezentate de către petiționar către Verwaltungsgerichtshof și sentința acestuia în scopul evaluării dacă toate cele prezentate sînt într-adevăr abordate.

D. OBIECȚIE DE ORDIN MATERIAL

19. Obiecția mea de ordin material este că aplicarea doctrinei Zumtobel a condus Curtea la concluzia că domeniul de competență al Verwaltungsgerichtshof în cazul de față cît și în cazurile menționate mai sus în alin. 2 mai sus întrunesc cerințele Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) din Convenție, pe cînd în opinia mea acest domeniu – cînd este estimat adecvat, conform principiilor menționate mai sus în alin. 5-14 în baza prevederilor juridice relevante – nu corespunde acestor exigențe.

20. Este probabil semnificativ că nici prezenta hotărîre, nici cele menționate mai sus în alin. 2 nu conțin (o traducere a) toate prevederile relevante pentru estimarea sferei de jurisdicție a Verwaltungsgerichtshof. Nu ajunge o referință la Articolele 129a și 130 ale Constituției Federale. Articolul 129a arată clar că sarcina esențială a Verwaltungsgerichtshof este asigurarea legitimității (Gesetzsmäßigkeit) executivului. Respectiv, Articolul 130 alin. 1 oferă Verwaltungsgerichtshof-ului jurisdicția de a audia, inter alia, reclamațiile ce pretind neligimitatea (Rechtswidrigkeit) unei decizii administrative (55). Aliniatul 2 al acestei prevederi specifică, totuși, că nu se pune întrebarea neligimității atît cît legea se abține de la impunerea de reglementări obligatorii cu privire la conduita autorităților ca atare, iar administrația și-a utilizat discreția în conformitate cu obiectul și scopul legii (56). Împreună, aceste prevederi arată clar că chiar în privința a ceea ce de obicei se numește întrebări de drept Verwaltungsgerichtshof-ul nu posedă împuterniciri juridice

depline, odată ce doar foarte restrictiv să controleze discreția, ceea ce îi limitează drastic împuternicirile vizînd așa-numitele norme confuze (v. alin. 12 de mai sus).

55. v. alin. 15 al sentinței Curții.

56. “Rechtswidrigkeit liegt nicht vor, soweit die Gesetzgebung von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Verwaltungsbehörde absieht und die Bestimmung dieses Verhaltens der Behörde selbst überläßt, die Behörde aber von diesem freien Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.”

21. Secțiunile 41 și 42 ale Actului cu privire la Curtea Administrativă (Verwaltungsgerichtshofsgesetz) (57) stipulează restricții asupra împuternicirilor Verwaltungsgerichtshof-ului vizînd întrebările factice. Nu intenționez nici să analizez aceste prevederi încurcate, nici să comentez asupra acestora mai mult decît să indic că ele măcar nu scot ușor în vileag o noțiune exactă a domeniului de control al Verwaltungsgerichtshof în această privință. Nu este de mirare, deci, că sensul exact al lor și – ceea e mai important în actualul context – întrebarea dacă acest domeniu este suficient vis-a-vis de exigențele Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) constituie subiectul controversii în literatura de drept a Austriei. În aceste lucrări de procedură din fața Curții, ambele părți au făcut referințe la acei autori versați care-i sprijineau opinia (58).

57. v. alin. 17 și 18 ale acestei sentințe.

58. Nici una din părți n-a făcut referință la L.K. Adamovich și B.-C. Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht, (3., neubearb. Aufl. Springer, Wien, New York, 1987) pp. 93-94, 449 și 453. Menționez această carte fiindcă primul autor este Președinte al Curții Constituționale a Austriei. Ultimul fapt face semnificativ ceea că autorii scriu că nu este ferită de dubii întrebarea (lassen es zweifelhaft erscheinen) dacă împuternicirile Verwaltungsgerichtshof-ului întrunesc cerințele Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1). Ei menționează în special principiul că Verwaltungsgerichtshof poate doar să caseze o decizie, că acesta posedă doar a împuternicire limitată de revizuire a faptelor (begrenzte Sachverhaltsprüfung) și, de asemenea, o posibilitate limitată de a revizui actele discreționare ale executivului. Ei adaugă că modificările fundamentale în sistemul vizat ar putea fi necesare.

Guvernul s-a bazat pe un eseu foarte comprehensiv și lucid al K. Ringhofer (59), care, oricum, m-a ajutat mult să ajung la concluzia de mai sus. Asta pentru că Ringhofer a arătat foarte clar că, oricît de exact n-ar fi domeniul jurisdicției Verwaltungsgerichtshof-ului, recursul la această instanță nu poate fi considerat un recurs de novo (v. alin. 14 mai sus): prevederile juridice relevante sînt rezultatul unui compromis dintre exigențele de protecție a individului și cele de protecție a Verwaltungsgerichtshof-ului (60). Legislatura a realizat că odată ce Verwaltungsgerichtshof-ul a fost să fie unica Curte Administrativă în Austria, acordarea ei a împuternicirii de a controla de novo toate deciziile administrative era imposibilă, oricît de deziderabilă n-ar fi o astfel de competență în sensul protecției drepturilor individuale. Compromisul a constat în stabilirea apelului ca fiind doar întrebare de drept – Verwaltungsgerichtshof-ul fiind în principiu legat de depistările factologice efectuate de către autoritățile administrative – dar permițînd anumite excepții la aceste principii. Este controvers cît de departe ajung aceste excepții, dar chiar Ringhofer recunoaște că competența Verwaltungsgerichtshof-ului asupra chestiunilor factice este limitată (61).

59. K. Ringhofer, Der Sachverhalt im verwaltungsgerichtlichen Bescheidprüfungsverfahren, în: Festschrift zum 100-jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes, pp. 351-75.

60. Ringhofer, loc. cit., pp. 353, 358 și în special 361-62.

61. Ringhofer, loc. cit., p. 363. În hotărîrea sa la care s-a făcut referință în nota 4, Verfassungsgerichtshof-ul austriac a confirmat în esență analizele făcute de Ringhofer. El

afirmase: “Totuși, Constituția nu permite abandonarea însăși a sistemului de control limitat (das System der nachprüfenden Kontrolle) sau conferirea Verwaltungsgerichtshof-ului a împuternicirii de a da (la cererea uneia dintre părți) în toate chestiunile administrative o hotărîre obligatorie asupra disputei în baza unei investigații complet noi a faptelor ... Verwaltungsgerichtshof-ul nu ar putea îndeplini această sarcină, chiar din considerente de volum a acesteia.”

În opinia mea, aceasta este decisiv. Unul din elementele constitutive esențiale ale protecției pe care Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1) o oferă individului implicat într-o dispută referitoare la drepturile și obligațiunile civile - sau, din acestea considerente, persecutat în cadrul unei învinuiri penale (62) – este că “toate aspectele” disputei lui cu autoritățile ar trebui să fie determinate de către o “instanță”. Articolul 130 alin. 2 al Constituției și secția 41 (1) a Actului cu privire la Curtea Administrativă – care nu trebuie luate aparte, odată ce (după cum urmează din cele de mai sus) ele sînt clar interconectate – blochează o astfel de determinare din partea Verwaltungsgerichtshof. Aceasta este nucleul compromisului de mai sus. Oricum, chestiunile de esență nu permit compromisul.

62. Într-o sentință din aceeași dată precum și sentința la care s-a făcut referire în nota 4 Verwaltungsgerichtshof-ul austriac a susținut că în ceea ce privește chestiunile de caracter penal (im Bereich des Strafrechts) “controlul pur și simplu limitat (die bloß nachprüfende Kontrolle)” al Verwaltungsgerichtshof-ului nu este conform exigențelor Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1). Este interesant de remarcat (v. Merli (nota 4), p. 257) că Verwaltungsgerichtshof-ul a făcut aceasta deși și Guvernul s-a bizuit în acest caz pe analiza lui Ringhofer (v. note 59): aparent, această analiză a Vicepreședintelui său a impresionat mai puțin Verwaltungsgerichtshof-ul decît Curtea Europeană a Drepturilor Omului!

În viziunea mea, această sentință a Verwaltungsgerichtshof-ului vizînd chestiuni penale este decisivă odată ce nu există nici o bază pentru distingerea dintre exigențele unei “instanțe” în ceea ce privește determinarea unei învinuiri penale și a drepturilor și obligațiilor civile. Ultima concluzie a fost recunoscută de către Verwaltungsgerichtshof: în ultima sa jurisprudență el a aplicat doctrina de insuficiență a jurisdicției Verwaltungsgerichtshof-ului în chestiuni de proceduri administrative care, în doctrina Curții Europene, vizează “drepturile și obligațiunile civile” în sensul Articolul 6 alin. 1 (art. 6-1), doar dacă drepturile puse în joc ar putea fi apreciate ca aparținînd unei categorii speciale, auto-create a “drepturilor esențial civile” (v. Holoubek, nota 4).

E. CONCLUZIA

22. Ca să concluzionez, nici motivarea, nici rezultatul doctrinei Zumtobel nu sînt, în opinia mea, acceptabile. Comparată cu realizările precedente ale Curții în domeniul discutat, doctrina Zumtobel reprezintă - clar și deplorabil – un pas înapoi. Curtea a încercat să mașamulizeze aceasta făcînd referință, la început, la doctrina sa de “jurisdicție deplină” (63). Sper că considerațiile anterioare au arătat clar de ce această referință, în opinia mea, este pur și simplu o pălăvrăgeală formală.

63. v. alin. 28 din hotărîrea de față.

Din aceste motive eu, în primul rînd, dar în van, am insistat ca cazul de față să fie remis Camerei Mari și, secundo, să fie votat pentru depistarea unei încălcări a Articolului 6 alin. 1 (art. 6-1) în baza faptului că cazul petiționarului nu a fost audiat de către un tribunal în sensul acestei prevederi.

II. REZERVA AUSTRIEI

23. Există și a doua chestiune asupra căreia doresc să-mi exprim opinia, deși am votat cu majoritatea, anume asupra rezervei austriece vizînd Articolul 6 (art. 6) (64).

64. Pentru textul rezervei, v. alin. 36 al hotărîrii de faţă.

24. Au existat – în opinia mea – trei căi posibile diferite de a respinge pledoaria Guvernului bazată pe această rezervă:

(a) de a susţine că rezerva nu întruneşte cerinţele Articolului 64 alin. 2 (art. 64-2) după cum a fost arătat în decizia Curţii în cazul *Belilos vs. Elveţia* (65) şi, respectiv, nu este validă;

(b) de a susţine că aceasta nu se aplică procedurilor din faţa *Verwaltungsgerichtshof*-ului;

(c) de a susţine că aceasta nu se aplică la prezentul refuz de argumentare orală de către *Verwaltungsgerichtshof*.

65. v. nota 1.

25. Asemenea Comisiei Curtea a optat pentru posibilitatea (c) (66). Eu aş prefera, totuşi, opţiunea (a).

66. v. alin. 41 al sentinţei sale.

În viziunea mea, opţiunea (c) posedă o substanţialitate cam artificială. Alegerea doar a acestei posibilităţi ar putea, astfel, sugera că Curtea a preferat să evite celelalte două opţiuni şi poate, cu alte ocazii, să fie ademenit să aprecieze rezerva ca fiind validă şi aplicabilă procedurilor în faţa *Verwaltungsgerichtshof*-ului. După toate, după cum a accentuat Guvernul, Curtea deja de două ori a recunoscut implicit rezerva ca fiind validă şi a interpretat-o extins ca cuprinzînd de asemenea şi procedurile administrative (67). Odată ce în opinia mea construcţia a fortiori a sentinţei *Ringeisen* – care a fost urmată în hotărîrea *Ettl* şi alţii – nu mai este utilizabilă urmare a afirmaţiei Curţii (în alin. 59 a sentinţei sale *Belilos*) că rezervele trebuie să fie înţelese stricto sensu, eu nu aş dori să creez impresia că Curtea ar putea fi convinsă să menţină vechea construcţie. Cu atît mai puţin cu cît eu cred că reiese din sentinţa *Belilos* că rezerva nu este validă (68). În această privinţă eu împărtăşesc pe deplin opinia dnei Liddy.

67. *V. Ringeisen vs. Austria*, hotărîrea din 16 Iulie 1971, Seria A nr. 13, p. 40, alin. 98, şi *Ettl* şi alţii vs. *Austria*, hotărîrea din 23 April 1987, Seria A nr. 117, p. 19, alin. 42.

68. Aceasta este şi opinia dominantă în *Austria*: v. C. Grabenwarter, *Juristische Blätter*, Jg. 116, p. 107, alin. 5.

OPINIA CONCURENTĂ A JUDECĂTORULUI JAMBREK

Am votat cu majoritatea la toate patru puncte ale hotărîrii Curţii. Totuşi, sînt de opinia că principiul stipulat în alin. 33 al deciziei (Curtea Europeană ar trebui să se limiteze în măsura posibilului la examinarea întrebării ridicare de cazul din faţa sa) nu ar trebui nici să fie exprimată, nici aplicată într-un mod prea restrictiv. Respectiv, Curtea Europeană nu ar trebui să mai iezite să-şi formuleze constatările în termeni mai generali. În această privinţă, eu aş reaminti descrierea recentă de către Curte a Convenţiei “drept un instrument constituţional al ordinii publice europene (*ordre public*)” (*Loizidou vs. Turcia*, hotărîrea din 23 martie 1995, Seria A nr. 310, p. 24, alin. 75). Mi se pare că motivaţia nelimitată numai la sfera şi circumstanţele cazului ar contribui mai bine la calitatea jurisprudenţei Curţii în serviciul Convenţiei ca un instrument constituţional viu în ordinea publică europeană. În acest fel, opiniile mele personale sînt apropiate obiecţiei metodologice abordate de către Judecătorul Martens în alin. 16 a opiniei sale separate.