



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE PRAMSTALLER c. AUTRICHE

(Requête n° 16713/90)

ARRÊT

STRASBOURG

23 octobre 1995

En l'affaire Pramstaller c. Autriche ¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A ², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

R. MACDONALD,

S.K. MARTENS,

I. FOIGHEL,

J.M. MORENILLA,

Sir John FREELAND,

M. J. MAKARCZYK,

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

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

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 9 septembre 1994, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 16713/90) dirigée contre la République d'Autriche et dont un ressortissant de cet Etat, M. Johann Pramstaller, avait saisi la Commission le 18 mai 1990 en vertu de l'article 25 (art. 25).

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

¹ 1. L'affaire porte le n° 35/1994/482/564. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

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

manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

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

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

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

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

6. Le 3 février 1995, la Commission a fourni au greffier divers documents relatifs à la procédure qu'il lui avait demandés sur les instructions du président.

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

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

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

agent,

Mmes I. SIEB, département constitutionnel,
chancellerie fédérale,

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

conseillères;

³ Affaires nos 31/1994/478/560, 32/1994/479/561, 33/1994/480/562, 36/1994/483/565 et 37/1994/484/566.

- pour la Commission

M. A. WEITZEL,

délégué;

- pour le requérant

Me W.L. WEH, avocat,

conseil.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. M. Johann Pramstaller réside à Debant, près de Lienz.

9. Le 17 mars 1987, le conseil municipal de Nußdorf-Debant accorda à M. Pramstaller le permis de construire de nouveaux locaux commerciaux sous réserve de diverses conditions précises: deux épiceries devaient être construites, dotées chacune des installations commerciales et sanitaires appropriées et de leur entrée propre; ces deux boutiques devaient être séparées par un mur.

Le requérant informa ultérieurement le conseil qu'il envisageait d'ouvrir un supermarché à cet emplacement. Le conseil lui rappela alors qu'aux termes du permis, il pouvait seulement construire deux boutiques de petite taille séparées par un mur et disposant chacune de son entrée, et le prévint que, s'il ne respectait pas ces prescriptions, les travaux seraient immédiatement arrêtés.

10. Le 23 juillet 1987, le conseil ordonna au requérant de suspendre les travaux. Un contrôle du site avait en effet révélé que, contrairement aux clauses du permis de construire, une seule et grande boutique était en construction au lieu des deux petites prévues. Le requérant avait donc enfreint plusieurs des conditions stipulées dans le permis.

11. Le 10 novembre 1987, l'administration du district (Bezirkshauptmannschaft) de Lienz notifia au requérant une "décision pénale" (Straferkenntnis), conformément aux articles 53 par. 1 a) et 53 par. 2 de la loi sur les normes de construction du Land de Tyrol (Tiroler Bauordnung - paragraphe 15 ci-dessous). D'après cette décision, il était établi que le requérant avait, d'une part, négligé de construire le mur de séparation ainsi que certaines installations et, d'autre part, ouvert une nouvelle entrée, considérablement agrandi les locaux, érigé un mur supplémentaire et créé ainsi une grande boutique au lieu des deux petites prévues à l'origine. L'intéressé avait donc procédé à des travaux qu'aucun permis de construire n'autorisait.

M. Pramstaller fut condamné à payer une amende de 50 000 schillings autrichiens (ATS) ou, à défaut, à purger une peine de cinquante jours d'emprisonnement, ainsi qu'aux dépens. Le 22 mars 1988, le gouvernement du Land (Amt der Landesregierung) de Tyrol rejeta l'appel formé par le requérant au motif, notamment, que les travaux exécutés n'étaient pas conformes au permis accordé et, en outre, étaient en partie illégaux.

12. Le requérant saisit alors la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof), alléguant notamment une violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention pour n'avoir pas été en mesure de faire examiner son affaire ou de se faire entendre par un tribunal conforme à cette disposition. Le 16 septembre 1988, la Cour constitutionnelle décida de ne pas retenir le recours, conformément à l'article 144 par. 2 de la Constitution fédérale (Bundes-Verfassungsgesetz - paragraphe 18 ci-dessous), car il soulevait des points de droit commun (einfaches Gesetz); dans la mesure où le grief soulevait des problèmes constitutionnels, elle estima que la requête n'avait pas suffisamment de chances d'aboutir.

13. Le requérant demanda alors que son affaire soit déférée à la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof), devant laquelle il forma ensuite un recours contre la décision des autorités administratives.

14. Le 14 septembre 1989, la Cour administrative rejeta l'appel du requérant en s'appuyant sur l'article 42 par. 1 de la loi sur la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshofsgesetz - paragraphe 22 ci-dessous). Concernant le grief tiré de l'article 6 (art. 6) de la Convention, elle souligna que la loi administrative pénale (Verwaltungsstrafgesetz) ne confère pas le droit à une audience devant une autorité administrative de manière générale, mais seulement dans certains cas particuliers.

La Cour administrative examina ensuite les autres griefs de la façon suivante:

"Le requérant affirme de plus que la décision contestée ne traite que de l'obligation, mentionnée dans la décision de première instance, d'obtenir l'autorisation de ne pas construire le mur de séparation, et non de l'obligation de solliciter une autorisation pour déroger aux autres clauses du plan (dérogations minimales selon lui). Mais, étant donné, d'après l'intéressé, que la question de savoir si ces autres manquements peuvent lui valoir une sanction est d'importance dans l'hypothèse où le fait d'avoir négligé de construire ce mur ne serait pas répréhensible, il y aurait une lacune dans la motivation. Or cette thèse manque de pertinence car l'autorité défenderesse est partie du principe, comme elle était fondée à le faire, qu'il fallait demander une autorisation pour toutes les mesures mentionnées dans la décision initiale. Les gros travaux de construction entrepris par le requérant n'étaient pas, comme le prouve le dossier, couverts par une autorisation des services de la construction. Il existait aussi manifestement une volonté de poursuivre la construction en tournant la réglementation. Sans parler du principe qu'il devait dans tous les cas solliciter un permis de construire pour une telle réalisation, le requérant fait abstraction de ce qu'il aurait été impossible d'autoriser la construction d'un centre commercial, tel que celui qui a été édifié en l'espèce, eu égard à la disposition de l'article 16b de la loi sur l'aménagement du territoire du Tyrol, reconnue comme constitutionnelle par la Cour constitutionnelle dans son arrêt B 816/86 du 2 mars 1988.

Pendant la procédure d'obtention du permis de construire, le requérant s'est comporté en demandeur du permis et en propriétaire du terrain comme du bâtiment qui s'y trouvait. La société [Z.] s'est présentée comme future utilisatrice du bâtiment. Le requérant n'a jamais contesté, pendant la procédure administrative pénale, être le maître d'ouvrage et, à ce titre, responsable au regard du droit administratif pénal. La thèse qu'il défend, à savoir que ce n'est pas sur son ordre que le mur n'a pas été construit, mais sur celui de la société [Z.] qui utilisait les locaux commerciaux, ne peut donc l'exonérer car c'est lui qui porte la responsabilité d'avoir pris et exécuté les ordres de la société devant occuper les lieux ultérieurement. L'indication apparaissant pour la première fois dans l'exposé des faits de la requête complémentaire selon laquelle le bâtiment était construit pour une autre société, constitue un nouveau moyen, irrecevable dans la procédure administrative, conformément à l'article 41 par. 1 de la loi sur la Cour administrative.

Le requérant prétend en outre que la suspension des travaux ayant été ordonnée, il n'a plus été possible d'ériger un mur de séparation, alors que cela aurait très bien pu se faire, même après l'arrêt des travaux, sans grands frais, de sorte qu'il n'y aurait pas eu négligence.

Ce n'est pas non plus en recourant à cet argument que le requérant obtiendra gain de cause. Comme il ressort clairement du dossier et de la thèse du requérant, celui-ci n'envisageait aucunement de construire un mur de séparation même avant que les travaux ne soient arrêtés; il s'est au contraire délibérément abstenu de le faire afin que la Cour constitutionnelle examinât l'article 16b de la loi sur l'aménagement du territoire du Tyrol. A l'époque de l'arrêt des travaux, il existait de surcroît d'autres manquements importants à l'obligation de respecter le permis de construire pour lesquels il eût fallu obtenir une autorisation (voir dans l'exposé des faits le détail des constats de l'autorité au cours d'une inspection des travaux, le 6 juillet 1987). C'est pourquoi l'arrêt ultérieur des travaux n'a, dans ce contexte, aucune incidence sur le plan juridique.

L'autorité défenderesse a aussi relevé à juste titre que l'intention exprimée à maintes reprises de ne pas construire le mur de séparation et de maintenir le bâtiment en cause dans un état qui ne respectait pas le permis de construire et n'avait pas obtenu d'autorisation, prouve que le requérant a agi dans une intention coupable. De même, l'autorité défenderesse le reconnaît justement, la possibilité théorique que la Cour constitutionnelle déclarât inconstitutionnel l'article 16b de la loi sur l'aménagement du territoire du Tyrol ne peut pas jouer comme circonstance atténuante. Contrairement à la thèse du requérant, ce but aurait pu être atteint autrement que par un comportement contraire à l'autorisation accordée, c'est-à-dire le refus de construire le mur de séparation et l'entreprise de travaux non autorisés. Il était loisible à l'intéressé, dès le début de la procédure, de solliciter le permis de construire de grands bâtiments commerciaux, un centre commercial, et par ce biais de contester l'article 16b de la loi sur l'aménagement du territoire du Tyrol devant la Cour constitutionnelle. Le moyen relatif à ce point ne saurait donc être accueilli.

Quant au moyen d'après lequel, contrairement à ce qu'indique la décision contestée, l'autorité (le conseil municipal) aurait accepté que le mur de séparation ne fût pas construit après une expertise en matière de protection incendie, le requérant est renvoyé à la déposition du président du conseil municipal et au compte rendu de la réunion que celui-ci a rédigé le jour même, d'où il ressort clairement que les participants étaient en désaccord au sujet de la nécessité d'obtenir une autorisation de ne pas construire le mur et que le conseil municipal avait explicitement averti le

requérant qu'en égard à l'article 31 du règlement sur la construction au Tyrol combiné avec l'article 16b de la loi sur l'aménagement du territoire du Tyrol, un projet de construction modifié de la sorte ne saurait être autorisé. Le requérant se trompe lorsqu'il avance que l'explication donnée par le conseil de la société [Z.], lui aussi présent à la réunion, constitue un motif d'exclure sa culpabilité. Il appert des observations formulées par le conseil du requérant au sujet de la déposition du président du conseil municipal que toute la question de l'arrêt des travaux et celle de la constitutionnalité de l'article 16b de la loi sur l'aménagement du territoire du Tyrol avaient été abordées et que la possibilité de contester cette disposition devant la Cour constitutionnelle avait été envisagée. Le conseil municipal aurait pris connaissance "du résultat des négociations". Or dans sa requête, le demandeur affirme lui-même que la question de la nécessité d'une autorisation de ne pas construire le mur avait fait l'objet de divergences de vues lors de la réunion, le conseil municipal supposant qu'il fallait obtenir une autorisation et le conseil de la société [Z.] pensant de son côté qu'il suffisait d'annoncer la non-construction. Le demandeur reconnaît ainsi de lui-même, contrairement à ce qu'il indique plus loin dans sa requête et dans les observations sur la déposition du président du conseil municipal, qu'il n'est parvenu à aucun accord avec la municipalité; ne serait-ce que par ce motif, l'hypothèse d'une exonération de culpabilité du requérant se trouve ainsi réduite à néant. Par ailleurs, la Cour administrative ne décèle, dans la motivation de la décision attaquée, aucun élément lui permettant de conclure à un vice de procédure. Ce moyen du requérant est en conséquence sans fondement.

L'autorité défenderesse a traité longuement et précisément des motifs de fixation de la sanction et de la détermination d'une sanction en général, de sorte qu'elle n'appelle pas davantage de critiques sur ce point.

(...)"

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La législation sur la construction immobilière

15. Selon l'article 53 par. 1 a) de la loi de 1978 sur les normes de construction du Land de Tyrol (Tiroler Landesbauordnung):

"Commet une contravention administrative (Verwaltungsübertretung), quiconque:

a) met à exécution un projet de construction sans autorisation, alors qu'une telle autorisation était obligatoire (...)"

Aux termes du paragraphe 2 du même article:

"Les contraventions administratives définies au paragraphe 1 sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 100 000 ATS ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois (...)"

16. L'article 25 de la même loi est ainsi libellé:

"L'autorisation des autorités est requise en cas de:

a) travaux de construction nouveaux, additionnels et de transformation;

b) modifications apportées à des bâtiments ou à des parties de bâtiments, dans la mesure où elles ont une incidence sur la solidité du bâtiment, sa sécurité incendie, son installation de plomberie ou son aspect extérieur (...)"

B. Le droit procédural

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

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

1. Le recours devant la Cour constitutionnelle

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

Le paragraphe 2 de l'article 144 prévoit:

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

2. Le recours devant la Cour administrative

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

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

Le paragraphe 2 est ainsi libellé:

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

1. la procédure doit être suspendue (article 33) ou le recours rejeté (article 34);
2. la décision attaquée doit être annulée pour illégalité en raison de l'incompétence de l'autorité défenderesse (article 42 par. 2, alinéa 2);

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

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

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

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

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

Aux termes du paragraphe 2 du même article:

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

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

23. Si la Cour administrative annule la décision incriminée, "l'administration est tenue (...) en utilisant les moyens légaux à sa disposition, d'assurer sans délai, dans le cas d'espèce, la situation juridique

correspondant à l'opinion (Rechtsanschauung) exprimée par la Cour administrative" (article 63 par. 1).

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

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

3. Les "chambres administratives indépendantes"

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

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

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

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

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

27. M. Pramstaller a saisi la Commission le 18 mai 1990. Invoquant l'article 6 paras. 1, 2 et 3 (art. 6-1, art. 6-2, art. 6-3) de la Convention, il se plaignait a) de n'avoir pas été en mesure de faire entendre sa cause par un tribunal afin que celui-ci décide du bien-fondé de l'accusation pénale portée contre lui et b) de n'avoir pas eu droit à un procès équitable car c'est à lui, l'accusé, qu'incombait la charge de la preuve.

28. Le 10 mai 1993, la Commission a retenu la requête (n° 16713/90) s'agissant du grief selon lequel le requérant n'avait pas pu faire entendre sa cause devant un tribunal au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Dans son rapport du 19 mai 1994 (article 31) (art. 31), elle conclut à l'unanimité à la violation de cette disposition et estime que le défaut d'audience devant la Cour administrative ne soulève aucune question distincte. Le texte intégral de son avis et de l'opinion concordante dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt ⁴.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

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

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

EN DROIT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

33. La Cour note avec la Commission que si les infractions litigieuses et les procédures appliquées en l'espèce relèvent du domaine administratif, elles n'en présentent pas moins un caractère pénal, lequel se reflète d'ailleurs dans la terminologie utilisée; ainsi parle-t-on, en droit autrichien, des infractions administratives (Verwaltungsstraftaten) et de la procédure administrative pénale (Verwaltungsstrafverfahren). Au surplus, l'amende infligée à l'intéressé était assortie, en cas de non-paiement, d'une peine privative de liberté (paragraphe 15 ci-dessus).

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

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

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

Certes, la loi de 1978 sur les normes de construction du Land de Tyrol ne figurerait pas parmi les quatre lois désignées par la réserve. Toutefois, l'une d'entre elles, la loi administrative pénale, prévoirait en son article 10 que, sauf disposition contraire, les lois administratives générales déterminent la nature et le taux des peines. Peu importerait, à cet égard, que l'article 53 de la loi sur les normes de construction du Land de Tyrol appliqué en l'occurrence ait été introduit après le dépôt de la réserve puisque cette disposition ne ferait que préciser le contenu d'une obligation déjà inscrite dans cette même loi dans sa version de 1901.

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

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

2. Toute réserve émise conformément au présent article (art. 64) comporte un bref exposé de la loi en cause."

Ensuite, son libellé - à interpréter *stricto sensu* - s'opposerait à ce qu'elle étende ses effets au domaine procédural, en question ici.

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

La Cour note que M. Pramstaller fonde ses griefs sur l'article 6 (art. 6) de la Convention, alors que le libellé de la réserve invoquée par le Gouvernement mentionne uniquement l'article 5 (art. 5) et se réfère explicitement aux seules mesures de privation de liberté. En outre, la réserve n'entre en jeu que lorsqu'ont été appliquées des dispositions administratives de fond et de procédure d'une ou plusieurs des quatre lois qu'elle spécifie. En l'espèce, toutefois, ce sont les dispositions d'une autre loi, la loi de 1978 sur les normes de construction du Land de Tyrol, qui ont trouvé à s'appliquer.

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

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

1. Accès à un tribunal

37. D'après M. Pramstaller aucun des organes saisis dans le cadre de la procédure en question ne peut passer pour un "tribunal" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Il en irait ainsi non seulement des autorités administratives, mais aussi de la Cour constitutionnelle, dont le contrôle se limite aux questions de droit constitutionnel, et surtout de la Cour administrative. En effet, celle-ci se trouverait liée par les constatations de fait des autorités administratives, sauf l'hypothèse d'un vice de procédure au sens de l'article 42 par. 2, alinéa 3, de la loi sur la Cour administrative (paragraphe 22 ci-dessus). Elle ne serait donc habilitée ni à accueillir elle-même des moyens de preuve, ni à établir les faits, ni à prendre en compte des éléments nouveaux. De plus, en cas d'annulation d'un acte administratif, elle ne pourrait se prononcer au lieu et place de l'autorité censurée, mais devrait

toujours lui renvoyer le dossier. Bref, elle exercerait uniquement un contrôle de légalité, que l'on ne saurait assimiler à un contentieux de pleine juridiction.

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

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

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

41. Quant à la compétence de la Cour administrative, elle doit s'apprécier en tenant compte du fait qu'en l'espèce, elle était amenée à s'exercer dans un litige de nature pénale au sens de la Convention. Sa compatibilité avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1) se mesure dès lors au regard des griefs soulevés devant ladite juridiction par l'intéressé, mais aussi à la lumière des caractéristiques constitutives d'un "organe judiciaire de pleine juridiction". Or parmi celles-ci figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. En l'absence de pareille compétence dans le chef de la Cour administrative, celle-ci ne saurait passer pour un "tribunal" au sens de la Convention. Au demeurant, la Cour constitutionnelle a considéré, dans un arrêt du 14 octobre 1987, que pour les sanctions pénales non couvertes par la réserve à l'article 5 (art. 5), le contrôle réduit exercé par les Cours administrative ou constitutionnelle ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (paragraphe 24 ci-dessus).

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

2. Absence de débats

43. M. Pramstaller reproche ensuite à la Cour administrative de ne pas avoir tenu d'audience.

44. Vu la conclusion figurant au paragraphe 42 ci-dessus, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner ce grief.

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

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

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

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

A. Dommage

47. Pour préjudice matériel, le requérant sollicite le remboursement de l'amende qui lui a été infligée, soit 60 000 ATS. Il évalue en outre à 20 000 ATS le préjudice moral subi.

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

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

B. Frais et dépens

50. M. Pramstaller réclame en outre la somme de 203 763 ATS pour les frais et dépens exposés lors des procédures menées devant les juridictions internes puis les organes de la Convention.

51. Le Gouvernement estime que seules pourraient être prises en compte les procédures menées devant la Cour administrative - où les violations alléguées auraient été commises - et à Strasbourg. Il conteste en outre le montant des frais, mais accepte un remboursement global à hauteur de 300 000 ATS pour les affaires Umlauf, Pramstaller, Palaoro et Pfarmer, tous ces requérants ayant été représentés par le même avocat.

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

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

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

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

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier

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

R. R.
H. P.

OPINION SEPAREE DE M. LE JUGE MARTENS

(Traduction)

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

2. Mes objections concernent le paragraphe 41 qui, dans l'arrêt, commence par la phrase:

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

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

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

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

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

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