

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2001-I

REGISTRY OF THE COURT GREFFE DE LA COUR
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE
STRASBOURG

CARL HEYMANNS VERLAG KG · KÖLN · BERLIN · BONN · MÜNCHEN

Internet addresses of the Court/Adresses Internet de la Cour

E-mail: dhcour@echr.coe.int
Web: <http://www.echr.coe.int>

The Publisher/L'éditeur

Carl Heymanns Verlag KG
Luxemburger Straße 449
D-50939 Köln

offers special terms to anyone purchasing a complete set
of the judgments and decisions and also arranges for their distribution,
in association with the agents for certain countries as listed below/
offre des conditions spéciales pour tout achat
d'une collection complète des arrêts et décisions
et se charge aussi de les diffuser, en collaboration,
pour certains pays, avec les agents de vente ci-dessous mentionnés.

Belgium/Belgique

Etablissements Emile Bruylant
67, rue de la Régence
B-1000 Bruxelles

Luxembourg

Librairie Promoculture
14, rue Duscher (place de Paris)
B.P. 1142
L-1011 Luxembourg-Gare

The Netherlands/Pays-Bas

B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat A. Jongbloed & Zoon
Noordeinde 39
NL-2514 GC La Haye/s-Gravenhage

2002 ISBN 3-452-25391-0
Printed in Germany

From 1 November 1998, the *Reports of Judgments and Decisions* of the European Court of Human Rights contain a selection of judgments delivered and decisions adopted after the entry into force of Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. All judgments and decisions of the Court (with the exception of decisions taken by committees of three judges pursuant to Article 28 of the Convention), including those not published in this series, are available in the Court's case-law database (HUDOC) which is accessible via the Court's website (<http://www.echr.coe.int>).

Note on citation

The form of citation for judgments and decisions published in this series from 1 November 1998 follows the pattern: name of case (in italics), application number, paragraph number (for judgments), abbreviation of the European Court of Human Rights (ECHR), year and number of volume.

In the absence of any indication to the contrary the cited text is a judgment on the merits delivered by a Chamber of the Court. Any variation from that is added in brackets after the name of the case: "(dec.)" for a decision on admissibility, "(preliminary objections)" for a judgment concerning only preliminary objections, "(just satisfaction)" for a judgment concerning only just satisfaction, "(revision)" for a judgment concerning revision, "(interpretation)" for a judgment concerning interpretation, "(striking out)" for a judgment striking the case out, or "(friendly settlement)" for a judgment concerning a friendly settlement. "[GC]" is added if the judgment or decision has been given by the Grand Chamber of the Court.

Examples

Judgment on the merits delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland, no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II

Judgment on the merits delivered by the Grand Chamber

Campbell v. Ireland [GC], no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II

Decision on admissibility delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (dec.), no. 45678/98, ECHR 1999-II

Decision on admissibility delivered by the Grand Chamber

Campbell v. Ireland (dec.) [GC], no. 45678/98, ECHR 1999-II

Judgment on preliminary objections delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (preliminary objections), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment on just satisfaction delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (just satisfaction), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment on revision delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (revision), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment on interpretation delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (interpretation), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment striking the case out delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (striking out), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment on a friendly settlement delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (friendly settlement), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Depuis le 1^{er} novembre 1998, le *Recueil des arrêts et décisions* de la Cour européenne des Droits de l'Homme renferme une sélection des arrêts rendus et des décisions adoptées après l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Tous les arrêts et décisions de la Cour (à l'exception des décisions prises par des comités de trois juges en application de l'article 28 de la Convention), y compris ceux et celles non publiés dans la présente série, se trouvent dans la base de données sur la jurisprudence de la Cour (HUDOC), accessible sur le site Internet de la Cour (<http://www.echr.coe.int>).

Note concernant la citation des arrêts et décisions

Les arrêts et décisions publiés dans la présente série à compter du 1^{er} novembre 1998 sont cités de la manière suivante : nom de l'affaire (en italique), numéro de la requête, numéro du paragraphe (pour les arrêts), sigle de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH), année et numéro du recueil.

Sauf mention particulière, le texte cité est celui d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. L'on ajoute après le nom de l'affaire « (déc.) » pour une décision sur la recevabilité, « (exceptions préliminaires) » pour un arrêt ne portant que sur des exceptions préliminaires, « (satisfaction équitable) » pour un arrêt ne portant que sur la satisfaction équitable, « (révision) » pour un arrêt de révision, « (interprétation) » pour un arrêt d'interprétation, « (radiation) » pour un arrêt rayant l'affaire du rôle, « (règlement amiable) » pour un arrêt sur un règlement amiable, et « [GC] » si l'arrêt ou la décision ont été rendus par la Grande Chambre de la Cour.

Exemples

Arrêt rendu par une chambre sur le fond

Dupont c. France, n° 45678/98, § 24, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par la Grande Chambre sur le fond

Dupont c. France [GC], n° 45678/98, § 24, CEDH 1999-II

Décision rendue par une chambre sur la recevabilité

Dupont c. France (déc.), n° 45678/98, CEDH 1999-II

Décision rendue par la Grande Chambre sur la recevabilité

Dupont c. France (déc.) [GC], n° 45678/98, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par une chambre sur des exceptions préliminaires

Dupont c. France (exceptions préliminaires), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par une chambre sur la satisfaction équitable

Dupont c. France (satisfaction équitable), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt de révision rendu par une chambre

Dupont c. France (révision), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt d'interprétation rendu par une chambre

Dupont c. France (interprétation), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par une chambre rayant l'affaire du rôle

Dupont c. France (radiation), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par une chambre sur un règlement amiable

Dupont c. France (règlement amiable), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Contents/Table des matières

	<i>Page</i>
<i>Subject matter/Objet des affaires</i>	VII
<i>Platakou c. Grèce</i> , n° 38460/97, arrêt du 11 janvier 2001	1
<i>Platakou v. Greece</i> , no. 38460/97, judgment of 11 January 2001	21
<i>Chapman v. the United Kingdom</i> [GC], no. 27238/95, judgment of 18 January 2001	41
<i>Chapman c. Royaume-Uni</i> [GC], n° 27238/95, arrêt du 18 janvier 2001	91
<i>Brumărescu c. Roumanie</i> (satisfaction équitable) [GC], n° 28342/95, arrêt du 23 janvier 2001	143
<i>Brumărescu v. Romania</i> (just satisfaction) [GC], no. 28342/95, judgment of 23 January 2001	155
<i>Holzinger v. Austria (no. 1)</i> , no. 23459/94, judgment of 30 January 2001	167
<i>Holzinger c. Autriche (n° 1)</i> , n° 23459/94, arrêt du 30 janvier 2001	177
<i>Basic v. Austria</i> , no. 29800/96, judgment of 30 January 2001	187
<i>Basic c. Autriche</i> , n° 29800/96, arrêt du 30 janvier 2001	201
<i>Vaudelle c. France</i> , n° 35683/97, arrêt du 30 janvier 2001	215
<i>Vaudelle v. France</i> , no. 35683/97, judgment of 30 January 2001 ...	239
<i>Tammer v. Estonia</i> , no. 41205/98, judgment of 6 February 2001 ..	263
<i>Tammer c. Estonie</i> , n° 41205/98, arrêt du 6 février 2001	283
<i>Bensaid v. the United Kingdom</i> , no. 44599/98, judgment of 6 February 2001	303
<i>Bensaid c. Royaume-Uni</i> , n° 44599/98, arrêt du 6 février 2001	327
<i>Lietzow v. Germany</i> , no. 24479/94, judgment of 13 February 2001 ..	353
<i>Lietzow c. Allemagne</i> , n° 24479/94, arrêt du 13 février 2001	371
<i>Schöps v. Germany</i> , no. 25116/94, judgment of 13 February 2001 ..	391
<i>Schöps c. Allemagne</i> , n° 25116/94, arrêt du 13 février 2001	413

<i>Inocêncio c. Portugal</i> (déc.), n° 43862/98, 11 janvier 2001	435
<i>Inocêncio v. Portugal</i> (dec.), no. 43862/98, 11 January 2001	445
<i>Cisse c. France</i> (déc.), n° 51346/99, 16 janvier 2001	455
<i>Cisse v. France</i> (dec.), no. 51346/99, 16 January 2001	473
<i>Teylaud et autres c. France</i> (déc.), nos 48754/99, 49720/99, 49721/99, 49723/99, 49724-30/99, 25 janvier 2001	491
<i>Teylaud and Others v. France</i> (dec.), nos. 48754/99, 49720/99, 49721/99, 49723/99, 49724-30/99, 25 January 2001	507
<i>Ayuntamiento de Mula c. Espagne</i> (déc.), n° 55346/00, 1 ^{er} février 2001	523
<i>Ayuntamiento de Mula v. Spain</i> (dec.), no. 55346/00, 1 February 2001	531

Subject matter/Objet des affaires

Article 3

Deportation of schizophrenic to a country where adequate medical treatment is allegedly not available

Bensaid v. the United Kingdom, p. 303

Renvoi d'un schizophrène dans un pays où le traitement médical approprié ne serait pas disponible

Bensaid c. Royaume-Uni, p. 327

Article 5

Article 5 § 1 (c)

Arrest of illegal immigrants

Cisse v. France (dec.), p. 473

Arrestation d'étrangers en situation irrégulière

Cisse c. France (déc.), p. 455

Article 5 § 4

Refusal of access to investigation file in connection with detention on remand

Lietzow v. Germany, p. 353

Schöps v. Germany, p. 391

Refus d'autoriser l'accès à un dossier d'instruction dans le cadre d'une détention provisoire

Lietzow c. Allemagne, p. 371

Schöps c. Allemagne, p. 413

Article 6

Article 6 § 1

Applicability of Article 6 in proceedings concerning an administrative fine for carrying out work without the necessary permit

Inocência v. Portugal (dec.), p. 445

Applicabilité de l'article 6 à une procédure portant sur une sanction pécuniaire infligée à la suite de l'exécution de travaux sans le permis requis

Inocência c. Portugal (déc.), p. 435

Access to a court – dismissal of an application without examination of the merits

Platakou v. Greece, p. 21

Accès à un tribunal – rejet d'une requête sans examen de son bien-fondé

Platakou c. Grèce, p. 1

Rule that time ceases to run during the judicial vacation only operates in favour of the State
Platakou v. Greece, p. 21

Suspension des délais de procédure durant les vacances judiciaires au seul bénéfice de l'Etat
Platakou c. Grèce, p. 1

Conviction of an adult subject to a supervision order without his supervisor being informed
Vaudelle v. France, p. 239

Condamnation d'un majeur placé sous curatelle en l'absence de toute information de son curateur
Vaudelle c. France, p. 215

Article 6 § 3 (a)

Conviction of an adult subject to a supervision order without his supervisor being informed
Vaudelle v. France, p. 239

Condamnation d'un majeur placé sous curatelle en l'absence de toute information de son curateur
Vaudelle c. France, p. 215

Article 8

Deportation of schizophrenic to a country where adequate medical treatment is allegedly not available
Bensaid v. the United Kingdom, p. 303

Renvoi d'un schizophrène dans un pays où le traitement médical approprié ne serait pas disponible
Bensaid c. Royaume-Uni, p. 327

Refusal of planning permission for Gypsy to station mobile home permanently on her own land
Chapman v. the United Kingdom [GC], p. 41

Refus d'accorder un permis d'aménagement foncier à une Tsigane pour installer à demeure une habitation mobile sur un terrain lui appartenant
Chapman c. Royaume-Uni [GC], p. 91

Article 10

Conviction of journalist for insulting the wife of a prominent politician in an interview
Tammer v. Estonia, p. 263

Condamnation d'un journaliste pour avoir injurié la femme d'un homme politique de premier plan lors d'un entretien
Tammer c. Estonie, p. 283

Article 34

Governmental organisation – standing of a local authority

Ayuntamiento de Mula v. Spain (dec.), p. 531Organisation gouvernementale – *locus standi* d'une commune*Ayuntamiento de Mula c. Espagne* (déc.), p. 523**Article 35****Article 35 § 1**

Exhaustion of domestic remedies – effectiveness of remedy in relation to length of court proceedings

Holzinger v. Austria (no. 1), p. 167*Basic v. Austria*, p. 187

Epuisement des voies de recours internes – efficacité d'un recours déterminé pour dénoncer la durée d'une procédure judiciaire

Holzinger c. Autriche (n° 1) p. 177*Basic c. Autriche*, p. 201**Article 41**

Just satisfaction – return of a property nationalised under communist régime

Brumărescu v. Romania (just satisfaction) [GC], p. 155

Satisfaction équitable – non-restitution d'une propriété nationalisée sous le régime communiste

Brumărescu c. Roumanie (satisfaction équitable) [GC], p. 143**Article 1 of Protocol No. 1/Article 1 du Protocole n° 1**

Amount of compensation for expropriation

Platakou v. Greece, p. 21

Montant de l'indemnité d'expropriation

Platakou c. Grèce, p. 1

No compensation in full for repatriated French nationals dispossessed of their property

Teytaud and Others v. France (dec.), p. 507

Absence d'indemnisation intégrale de rapatriés français d'Algérie à la suite de la dépossession de leurs biens

Teytaud et autres c. France (déc.), p. 491

PLATAKOU c. GRÈCE
(Requête n° 38460/97)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 11 JANVIER 2001¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹

**Accès à un tribunal – rejet d’une requête sans examen de son bien-fondé
Suspension des délais de procédure durant les vacances judiciaires au seul
bénéfice de l’Etat
Montant de l’indemnité d’expropriation**

Article 6 § 1

Procès équitable – Droit à un tribunal – Accès à un tribunal – Procédure civile – Rejet d’une requête sans examen de son bien-fondé – Egalité des armes – Suspension des délais de procédure durant les vacances judiciaires au seul bénéfice de l’Etat – Huissiers de justice agissant en tant qu’organes publics de l’Etat

Article 1 du Protocole n° 1

Privation de propriété – Expropriation – Indemnisation – Montant de l’indemnité d’expropriation – Rapport raisonnable entre le montant de l’indemnisation et la valeur réelle du bien – Éléments de preuve pour démontrer le rapport raisonnable

*
* *
* *

A la suite de l’expropriation d’un terrain appartenant à la requérante ainsi que de l’immeuble qui y était construit, le montant de l’indemnisation provisoire fut fixé à 30 millions de drachmes par le tribunal de première instance. La requérante saisit la cour d’appel afin d’obtenir la fixation du montant définitif de l’indemnisation, en soutenant que la valeur de sa propriété était de 120 millions de drachmes. L’avocat de la requérante mandata un huissier de justice pour signifier cette demande à l’Etat. L’huissier de justice disposait à cet effet d’un délai légal de six mois à partir de la date de la décision du tribunal de première instance; or il dépassa par erreur ce délai. En parallèle, l’Etat saisit la cour d’appel d’une action visant à obtenir la fixation d’un montant définitif d’indemnisation. La cour d’appel déclara les deux demandes irrecevables pour tardiveté, notant toutefois que tout délai judiciaire était suspendu au profit de l’Etat pendant les vacances judiciaires. La requérante saisit la cour d’appel d’une demande de rétablissement des choses en l’état, arguant qu’elle ne pouvait être tenue pour responsable de l’erreur commise par l’huissier de justice à l’origine de la signification tardive de sa demande. Elle se pourvut devant la Cour de cassation contre l’arrêt de la cour d’appel par lequel sa demande initiale avait été déclarée irrecevable; elle assortit son pourvoi d’une demande de rétablissement des choses en l’état. La cour d’appel suspendit l’examen de la demande de rétablissement des choses en l’état, dans l’attente que la Cour de cassation se prononce sur le pourvoi introduit par la

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

requérante. La Cour de cassation nota dans son arrêt que la demande de rétablissement des choses en l'état devait être déclarée irrecevable, la requérante n'ayant pas mentionné dans son pourvoi les moyens de preuve qu'elle produisait à l'appui de son allégation concernant l'erreur prétendument commise par l'huissier; la Cour de cassation ne fit cependant aucune allusion à cette demande de rétablissement des choses en l'état dans le dispositif de son arrêt. La cour d'appel rejeta la demande de la requérante tendant au rétablissement des choses en l'état au motif que cette demande avait été, selon elle, déjà rejetée par la Cour de cassation.

1. Article 6 § 1: a) Sur la déclaration d'irrecevabilité prononcée par la cour d'appel au sujet de la demande de la requérante tendant à obtenir la fixation d'un montant définitif d'indemnisation: cette déclaration d'irrecevabilité a pénalisé la requérante pour une erreur commise dans la signification de son recours. Elle ne saurait en être tenue pour responsable. En effet, puisque la législation interne confie la signification des actes de justice aux huissiers de justice, le respect des modalités de telles significations relève principalement de la responsabilité des huissiers. Dans l'exercice de leurs fonctions, ceux-ci agissent en tant qu'organes publics de l'Etat.

b) Sur l'absence d'examen du bien-fondé de la demande de la requérante de rétablissement des choses en l'état: ni la cour d'appel ni la Cour de cassation n'ont examiné le bien-fondé de cette demande. La Cour de cassation la déclara irrecevable en invoquant notamment le manque de motivation du pourvoi de la requérante quant à la prétendue erreur de l'huissier de justice. Or il apparaît que la requérante avait bel et bien présenté divers éléments sur ce point. A supposer même que cette dernière n'ait pas observé minutieusement les conditions d'introduction de sa demande, l'on ne saurait admettre que la procédure suivie devant la Cour de cassation soit assortie d'un formalisme aussi rigide. De son côté, la cour d'appel ne procéda pas non plus à l'examen de la demande de la requérante, considérant que cette demande avait déjà été rejetée par la Cour de cassation, même si cette dernière n'en avait pas fait allusion dans son dispositif. En définitive, la requérante se trouva dans une impasse: bien qu'elle eût saisi de sa demande deux juridictions différentes, elle n'a pu en obtenir un examen au fond.

c) Sur la suspension, au profit de l'Etat, du délai judiciaire pendant la période des vacances judiciaires: si la requérante avait pu profiter, comme l'Etat, d'une suspension de délai en raison des vacances judiciaires, sa demande tendant à obtenir la fixation d'un montant définitif d'indemnisation n'aurait pu être considérée comme ayant été déposée hors du délai légal. Dès lors, la requérante a été placée dans une situation de net désavantage par rapport à l'Etat.

En conclusion, la requérante a subi une atteinte disproportionnée à son droit d'accès à un tribunal et, en substance, à son droit à un tribunal. Le principe d'égalité des armes a lui aussi été enfreint.

Conclusion: violation (unanimité).

La Cour conclut, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas de statuer sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 combiné avec l'article 14.

2. Article 1 du Protocole n° 1: le montant de l'indemnité d'expropriation fixé par l'Etat grec et les motifs retenus pour le justifier sont contredits par trois rapports

d'expertise et par une attestation de la mairie que la requérante a produits devant la Cour. Au vu de ces éléments, la requérante a suffisamment démontré que la somme versée à titre d'indemnité d'expropriation n'était pas en rapport raisonnable avec la valeur du bien dont elle avait été privée, mais était nettement inférieure à cette valeur.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue à la requérante des sommes au titre des préjudices matériel et moral, ainsi que pour les frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Delcourt c. Belgique, arrêt du 17 janvier 1970, série A n° 11

Golder c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18

Sporrong et Lönnroth c. Suède, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52

Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas, arrêt du 27 octobre 1993, série A n° 274

Les saints monastères c. Grèce, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A

Levages Prestations Services c. France, arrêt du 23 octobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V

Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I

Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII

En l'affaire Platakou c. Grèce,

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

MM. A.B. BAKA, *président*,

C.L. ROZAKIS,

G. BONELLO,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. P. LORENZEN,

M. FISCHBACH,

E. LEVITS, *juges*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 mai 1999 et
14 décembre 2000,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 38460/97) dirigée contre la République hellénique et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Foula Platakou («la requérante»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 31 juillet 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. La requérante est représentée par M^r N. Frangakis, avocat au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec («le Gouvernement») est représenté par les délégués de son agent, M. F. Georgakopoulos, conseiller auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M^{me} K. Grigoriou, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. L'affaire porte sur la procédure qui suivit l'expropriation de la propriété de la requérante. Sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention, et de l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante se plaignait en particulier d'une violation de ses droits à un procès équitable et au respect de ses biens.

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

5. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 25 mai 1999, la Cour a déclaré la requête recevable¹.

7. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le 18 décembre 1990, par la décision n° 108562/1990 des ministres de la Culture et des Finances, l'Etat grec procéda à l'expropriation d'un terrain de 162,64 m² appartenant à la requérante, ainsi que de l'immeuble à trois étages qui était construit sur ledit terrain, dans le but d'y installer le musée de Sparte.

9. Le 30 avril 1993, par la décision n° 37/1993, le tribunal de première instance de Sparte fixa l'indemnisation provisoire à 30 millions de drachmes (GRD). Lors de l'audience, l'Etat grec avait soutenu que l'immeuble était en très mauvais état et l'avait qualifié de « ruine ». La requérante avait demandé la somme de 120 millions GRD².

10. Le 16 juin 1993, la requérante saisit la cour d'appel de Nafplion d'une action tendant à obtenir la fixation d'un montant unitaire définitif d'indemnisation. A nouveau, elle soutint que la valeur réelle de sa propriété était de 120 millions GRD. Sa demande fut déposée au greffe de la cour d'appel le 4 octobre 1993. L'audience fut fixée au 15 décembre 1993.

11. Le 8 octobre 1993, S.I., huissier de justice (δικαστικός επιμελητής) auprès du tribunal de première instance d'Athènes, fut mandaté par l'avocat de la requérante pour signifier ladite demande à la partie adverse, à savoir l'Etat grec et la Caisse des ressources archéologiques et des expropriations (Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων). Il disposait d'un délai de six mois à partir de la date de la décision du tribunal de première instance de Sparte (à savoir jusqu'au 31 octobre

1. *Note du greffe*: la décision de la Cour est disponible au greffe.

2. Devant la Cour, la requérante a produit un rapport d'expertise du ministère de la Culture daté du 24 février 1993, qui qualifie son immeuble d'« exemple type de l'architecture bourgeoise du début du siècle » et atteste son très bon état. Elle a également fourni un rapport d'expert en date du 2 avril 1993, estimant la valeur de sa propriété (terrain et immeuble) à 117 088 000 GRD. La requérante a présenté en outre une attestation de la mairie de Sparte qui, en 1990, avait décidé d'acheter cet immeuble pour y installer une partie de ses services. Le maire notait que « l'immeuble en question avait été choisi, malgré son coût élevé, en raison de son emplacement central et de son intérêt architectural et esthétique particulier ». Cet achat n'a pas eu lieu, l'expropriation litigieuse ayant été déclarée quelque temps après. Enfin, la requérante a produit un rapport d'expert daté du 25 juin 1999, établi sous serment devant le tribunal de paix de Sparte, estimant la valeur actuelle de sa propriété à 147 522 400 GRD.

1993). Toutefois, S.I. se trompa et, croyant qu'il s'agissait d'un appel dont la signification devait être effectuée au minimum trente jours avant la date d'audience, signifia la demande de la requérante le 12 novembre 1993.

12. Entre-temps, les adversaires de la requérante avaient saisi également la cour d'appel de Nafplion d'une action tendant à obtenir la fixation d'un montant unitaire définitif d'indemnisation. Leur demande, datée du 30 août 1993, fut déposée au greffe de la cour d'appel le 9 septembre 1993 et signifiée à la requérante le 4 mars 1994. L'audience fut fixée au 6 avril 1994.

13. Le 15 décembre 1993, les adversaires de la requérante se présentèrent devant la cour d'appel et sollicitèrent l'ajournement de l'examen de la demande de la requérante, afin que les deux demandes soient examinées ensemble le 6 avril 1994.

14. Le 29 juin 1994, par l'arrêt n° 357/1994, la cour d'appel déclara les deux demandes irrecevables pour tardiveté. S'agissant toutefois de la demande de l'État grec, la cour observa que le délai de six mois était suspendu pendant les vacances judiciaires, à savoir du 1^{er} juillet 1993 au 15 septembre 1993.

15. Le 18 juillet 1994, la requérante saisit la cour d'appel de Nafplion d'une demande tendant à obtenir le « rétablissement des choses en l'état » (αίτηση επαναφοράς των πραγμάτων στην προηγούμενη κατάσταση). Elle soutint en particulier que l'erreur de l'huissier de justice qui était à l'origine de la signification tardive de sa demande constituait un cas de force majeure dont elle n'était pas responsable.

16. Le 21 juillet 1994, la requérante saisit la Cour de cassation d'une demande de rétablissement des choses en l'état assortie d'une demande en cassation de l'arrêt n° 357/1994 de la cour d'appel. Elle soutenait notamment que l'erreur de l'huissier, lequel avait cru qu'il s'agissait d'un appel, résultait manifestement des termes mêmes des actes de signification, où il était indiqué que le recours signifié portait contre la décision n° 37/1993 du tribunal de première instance.

17. Par ailleurs, le 29 juillet 1994, la requérante saisit le tribunal de première instance de Sparte d'une demande tendant à la révision (αναψηλάφηση) de sa décision n° 37/1993. A l'appui de sa demande, elle se référait à un document du ministère de la Culture daté du 24 février 1993, dont il ressortait que son immeuble était en très bon état. La requérante affirmait que ses adversaires connaissaient déjà lors de l'audience l'existence dudit document, mais qu'ils l'avaient dissimulée au tribunal. Par la décision n° 191/1994 du 30 décembre 1994, la demande en révision fut déclarée irrecevable au motif qu'une décision fixant le montant provisoire de l'indemnisation n'est susceptible d'aucun recours. Le 2 février 1995, la requérante forma contre la décision n° 191/1994 un appel qui fut rejeté par un arrêt de la cour d'appel de Nafplion daté du 14 juillet 1995 (arrêt n° 490/1995). La requérante ne se pourvut pas en cassation contre cet arrêt.

18. Le 16 novembre 1995, la cour d'appel de Nafplion suspendit l'examen de la demande tendant au rétablissement des choses en l'état jusqu'à ce que la Cour de cassation se prononce sur le pourvoi formé par la requérante.

19. Le 14 février 1996, la requérante déposa ses conclusions devant la Cour de cassation. Elle produisit notamment une déclaration sous serment (ένορκη βεβαίωση) datée du 3 octobre 1995, dans laquelle S.I. admettait s'être trompé quant à la nature de l'acte qu'il avait été chargé de signifier. La requérante affirmait en outre que la règle appliquée par la cour d'appel en l'espèce, selon laquelle tout délai judiciaire est suspendu au profit de l'Etat pendant la période des vacances judiciaires, avait porté atteinte au principe de l'égalité des armes. Elle soutenait que, si elle avait pu profiter elle aussi de cette suspension, sa demande n'aurait pas été considérée comme ayant été déposée hors du délai prévu par la loi. A cet égard, l'intéressée invoquait les articles 6 § 1 et 14 de la Convention.

20. Dans son arrêt n° 929/1996 du 18 juin 1996, la Cour de cassation indiqua que la demande de rétablissement des choses en l'état devait être déclarée irrecevable, la requérante n'ayant pas précisé dans son pourvoi les moyens de preuve qu'elle produisait à l'appui de son allégation concernant l'erreur prétendument commise par l'huissier S.I. La Cour de cassation ajouta que, puisque la demande des adversaires de la requérante avait aussi été déclarée irrecevable pour tardiveté, la requérante n'avait subi aucun préjudice du fait de l'application de la règle relative à la suspension du délai litigieux pendant les vacances judiciaires. La Cour de cassation rejeta donc le pourvoi de la requérante. Dans le dispositif de son arrêt, elle ne faisait toutefois aucune référence à la demande de rétablissement des choses en l'état dont la requérante avait assorti son pourvoi.

21. A la suite du rejet de son pourvoi en cassation, la requérante reprit la procédure engagée le 18 juillet 1994 devant la cour d'appel de Nafplion. L'audience fut fixée au 4 décembre 1996.

22. Le 6 février 1997, par l'arrêt n° 94/1997, la cour d'appel rejeta la demande de la requérante tendant à obtenir le rétablissement des choses en l'état, au motif que cette demande avait déjà été rejetée en substance par l'arrêt n° 929/1996 de la Cour de cassation. La requérante ne se pourvut pas en cassation contre cet arrêt.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

23. L'article pertinent de la Constitution de 1975 se lit ainsi :

Article 17

« 1. La propriété est placée sous la protection de l'Etat. Les droits qui en dérivent ne peuvent toutefois s'exercer au détriment de l'intérêt général.

2. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dûment prouvée, dans les cas et suivant la procédure déterminés par la loi et toujours moyennant une indemnité préalable complète. Celle-ci doit correspondre à la valeur que possède la propriété expropriée le jour de l'audience sur l'affaire concernant la fixation provisoire de l'indemnité par le tribunal. Dans le cas d'une demande visant à la fixation immédiate de l'indemnité définitive, est prise en considération la valeur que la propriété expropriée possède au jour de l'audience du tribunal sur cette demande. (...)

4. L'indemnité est toujours fixée par les tribunaux civils; elle peut même être fixée provisoirement par voie judiciaire, après audition ou convocation de l'ayant droit, que le tribunal peut, à sa discrétion, obliger à fournir une caution analogue avant l'encaissement de l'indemnité, selon les dispositions de la loi.

Jusqu'au versement de l'indemnité définitive ou provisoire, tous les droits du propriétaire restent intacts, l'occupation de sa propriété n'étant pas permise.»

L'indemnité fixée doit être versée dans un délai d'un an et demi après la publication de la décision fixant l'indemnité provisoire; dans le cas d'une demande de fixation immédiate de l'indemnité définitive, celle-ci doit être versée dans un délai d'un an et demi après la publication de la décision du tribunal fixant l'indemnité définitive.

24. Une partie au procès peut demander le rétablissement des choses en l'état si elle n'a pas pu observer un délai pour cause de force majeure (article 152 du code de procédure civile). Aux termes de l'article 154 du même code, le rétablissement des choses en l'état est demandé au tribunal devant lequel le procès principal est pendant, et, s'il n'y a pas de litispendance, au tribunal qui est compétent pour juger si l'acte pour lequel le délai avait été impartit a été accompli dans les délais.

25. Selon le code de procédure civile (articles 118 à 120 et 566), le pourvoi en cassation doit comporter le nom de la juridiction à laquelle s'adresse le recours, les nom et adresse des parties, l'objet du recours, la décision attaquée, les motifs de cassation et une demande en cassation de tout ou partie de la décision attaquée. Le recours doit aussi être dûment daté et signé. La demande de rétablissement des choses en l'état doit mentionner les raisons pour lesquelles le demandeur n'a pas pu observer un délai, ainsi que les moyens de preuve qu'il produit à l'appui de ses allégations (article 155 du code de procédure civile).

26. L'article 11 du décret n° 26/6-10/7/1944 dispose que tous les délais sont suspendus au profit de l'État pendant la période des vacances judiciaires, à savoir du 1^{er} juillet au 15 septembre.

27. L'article 25 de la loi n° 2318/1995 précise que les huissiers de justice sont des fonctionnaires (δημόσιοι λειτουργοί ή υπάλληλοι) qui, dans l'accomplissement de leurs tâches, agissent en tant qu'organes de l'État.

28. Aux termes de l'article 18 § 10 du décret-loi n° 797/1971, la décision qui fixe le montant unitaire provisoire d'indemnisation n'est susceptible d'aucun recours.

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

29. Le Gouvernement soulève les exceptions préliminaires qu'il avait déjà présentées dans ses observations écrites du 6 juillet 1998 sur la recevabilité de la requête.

30. La Cour rappelle qu'elle a déjà rejeté lesdites exceptions dans sa décision sur la recevabilité de la requête en date du 25 mai 1999. Elle n'estime pas nécessaire de procéder une deuxième fois à leur examen.

Il échet donc de rejeter les exceptions en question.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

31. La requérante allègue une triple violation de son droit à un procès équitable. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...), par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Plus particulièrement, la requérante se plaint, tout d'abord, de ce que sa demande tendant à ce qu'un montant unitaire définitif d'indemnisation soit fixé a été déclarée irrecevable par la cour d'appel de Nafplion pour tardiveté. Elle note à cet égard qu'elle a dû subir les conséquences d'une erreur commise par un organe de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions en tant qu'auxiliaire de justice.

Par ailleurs, la requérante affirme qu'aucun tribunal n'a examiné au fond ses allégations concernant l'erreur en question. En effet, alors que la Cour de cassation s'était bornée à rejeter son pourvoi contre la décision de la cour d'appel susmentionnée, sans faire aucune allusion dans le dispositif de son arrêt à la demande tendant au rétablissement des choses en l'état dont elle avait assorti ledit pourvoi, la cour d'appel de Nafplion a considéré par la suite que cette demande avait déjà été rejetée par la Cour de cassation et n'a pas procédé à l'examen au fond de ses griefs.

La requérante se plaint enfin que la règle appliquée par la cour d'appel de Nafplion, selon laquelle tout délai judiciaire est suspendu au profit de l'Etat pendant la période des vacances judiciaires, a en l'espèce porté atteinte au principe de l'égalité des armes. Elle soutient que, si elle avait pu profiter elle aussi de cette suspension, sa demande tendant à ce qu'un montant unitaire définitif d'indemnisation soit fixé n'aurait pas été considérée comme ayant été déposée hors du délai prévu par la loi.

A. Sur le rejet de la demande de la requérante tendant à obtenir la fixation d'un montant unitaire définitif d'indemnisation

32. Le Gouvernement affirme que ce grief est dénué de fondement. Il souligne d'emblée que les huissiers de justice ne sont pas des fonctionnaires. Ils exercent une profession libérale, tout comme les avocats ou les architectes. Dès lors, ils ne représentent pas l'État, lequel ne saurait être tenu pour responsable des erreurs commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Gouvernement souligne par ailleurs que, dans une procédure civile, les parties ont l'initiative de l'instance. Par conséquent, il incombait à la requérante de veiller à ce que l'huissier qu'elle avait commis déposât l'acte litigieux dans les délais prescrits par la loi. Or, selon le Gouvernement, il ne ressort pas du dossier que la requérante ait fait preuve d'une telle diligence.

33. La requérante rétorque que l'huissier de justice n'est pas un facteur qui assure tout simplement la distribution des actes juridiques ; il s'agit d'un fonctionnaire qui utilise le sceau de l'État et porte un brassard aux armes de la République hellénique et qui, dans l'exercice de ses fonctions, peut solliciter l'assistance des forces de police. Il lui incombe donc de procéder avec toute la diligence requise aux significations qui lui sont confiées en sa qualité d'organe de l'État. La requérante fait observer qu'elle a mandaté S.I. vingt-trois jours avant l'expiration du délai, ce qui lui laissait suffisamment de temps pour signifier l'acte dans les délais prescrits par la loi. Elle n'avait donc aucune raison de penser que la demande litigieuse risquait d'être signifiée tardivement.

34. La Cour considère que l'article 6 § 1 garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation portant sur ses droits et obligations de caractère civil. Ce «droit à un tribunal», dont le droit d'accès constitue un aspect, peut être invoqué par quiconque a des raisons sérieuses d'estimer illégale une ingérence dans l'exercice de l'un de ses droits de caractère civil et se plaint de n'avoir pas eu l'occasion de soumettre pareille contestation à un tribunal répondant aux exigences de l'article 6 § 1 (voir, notamment, l'arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, série A n° 18, p. 18, § 36).

35. D'autre part, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'État, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation. Toutefois, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, les limitations appliquées ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un

but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Levages Prestations Services c. France* du 23 octobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1543, § 40).

36. En l'espèce, l'intéressée allègue qu'une erreur qui ne saurait lui être imputable l'a privée de son droit de voir examiner par les juridictions grecques sa demande tendant à la fixation d'une indemnité définitive d'expropriation.

37. La Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et aux tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (arrêt *Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne* du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 290, § 33). Cela est particulièrement vrai s'agissant de l'interprétation par les tribunaux de règles de nature procédurale telles que les formes et les délais régissant l'introduction d'un recours (arrêt *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne* du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3255, § 43). Le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation.

38. Par ailleurs, la Cour réaffirme que l'article 6 de la Convention n'astreint pas les Etats contractants à créer des cours d'appel ou de cassation. Néanmoins, un Etat qui se dote de juridictions de cette nature a l'obligation de veiller à ce que les justiciables jouissent auprès d'elles des garanties fondamentales de l'article 6 (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Delcourt c. Belgique* du 17 janvier 1970, série A n° 11, pp. 13 à 15, § 25).

39. En l'occurrence, la Cour observe que la déclaration d'irrecevabilité prononcée par la cour d'appel dans son arrêt n° 357/1994 a pénalisé la requérante pour une erreur commise dans la signification de son recours. Or la Cour estime que la requérante ne saurait être tenue pour responsable de ladite erreur. En effet, la Cour considère que, puisque la législation interne confie la signification des actes de justice aux huissiers de justice, le respect des modalités de telles significations relève principalement de la responsabilité des huissiers. La Cour ne saurait admettre que ces derniers, dans l'exercice de leurs fonctions, n'agissent pas en tant qu'organes publics de l'Etat.

B. Sur le rejet de la demande de la requérante tendant au «rétablissement des choses en l'état»

40. Le Gouvernement affirme que les juridictions saisies de l'affaire n'ont pas omis d'examiner la demande de la requérante tendant au rétablissement des choses en l'état.

41. La requérante soutient qu'elle a été privée d'accès aux tribunaux pour faire examiner cette demande.

42. La Cour constate que ni la cour d'appel de Nafplion ni la Cour de cassation n'ont examiné le bien-fondé de la demande de la requérante tendant à obtenir le rétablissement des choses en l'état et, par là, l'ouverture d'une procédure pour la fixation de l'indemnité définitive d'expropriation.

43. La Cour relève en particulier que la Cour de cassation a considéré que la demande litigieuse était irrecevable au motif que la requérante n'avait pas précisé dans son pourvoi les moyens de preuve qu'elle produisait à l'appui de son allégation concernant l'erreur prétendument commise par l'huissier. Or la Cour note que la requérante avait bel et bien indiqué dans son recours que l'erreur de l'huissier résultait manifestement des termes mêmes des actes de signification, où il était mentionné que le recours signifié portait contre la décision n° 37/1993 du tribunal de première instance (paragraphe 16 ci-dessus). En outre, la Cour relève que, dans ses conclusions, la requérante a produit devant la Cour de cassation une déclaration sous serment dans laquelle l'huissier reconnaissait son erreur; de plus, elle a largement argumenté sur ce point (paragraphe 19 ci-dessus). A supposer même que la requérante n'ait pas observé scrupuleusement les conditions prévues par le code de procédure civile concernant l'introduction de sa demande de rétablissement des choses en l'état, la Cour ne saurait donc admettre que la procédure suivie devant la Cour de cassation soit assortie d'un formalisme aussi rigide.

44. Quant à la cour d'appel, elle n'a pas non plus procédé à l'examen de la demande en question, car elle considérait que celle-ci avait déjà été rejetée par la Cour de cassation, alors que cette dernière n'y avait fait aucune allusion dans le dispositif de son arrêt. Dès lors, la Cour ne peut que constater que la requérante s'est trouvée dans une impasse: bien qu'elle eût saisi de sa demande deux juridictions différentes, elle n'a pu obtenir que cette demande fût jugée au fond.

C. Sur la suspension de tout délai judiciaire au profit de l'Etat pendant la période des vacances judiciaires

45. Le Gouvernement observe que l'Etat est représenté en justice par un organe étatique: il s'agit du Conseil juridique de l'Etat, dont le personnel prend obligatoirement ses congés annuels durant les vacances judiciaires. Pendant cette période, l'Etat fonctionne donc avec un personnel réduit; en revanche, les justiciables et leurs représentants peuvent fixer librement leurs congés et défendre efficacement leurs

intérêts même durant cette période. Il est donc normal que l'Etat bénéficie de la suspension des délais pendant les vacances judiciaires.

46. La requérante rétorque que le fait que le Conseil juridique de l'Etat soit un organe étatique assure justement la continuité du service même pendant la période des vacances judiciaires. Elle souligne que, comme les agents de l'Etat, les justiciables et leurs avocats prennent leurs vacances pendant l'été.

47. La Cour rappelle que le principe de l'égalité des armes constitue un élément de la notion plus large de procès équitable. Il implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de faire valoir ses arguments dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à la partie adverse (arrêt *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas* du 27 octobre 1993, série A n° 274, p. 19, § 33).

48. En l'espèce, la Cour observe que, si la requérante avait pu elle aussi profiter de cette suspension de délai, sa demande tendant à obtenir la fixation d'un montant unitaire définitif d'indemnisation n'aurait pas été considérée comme ayant été déposée hors du délai prévu par la loi. Dès lors, la Cour estime que la requérante a été placée dans une situation de net désavantage par rapport à l'Etat.

D. Conclusion

49. Au vu des considérations qui précèdent (parties A à C), la Cour considère que la requérante a subi une entrave disproportionnée à son droit d'accès à un tribunal et que, dès lors, il y a eu atteinte à la substance de son droit à un tribunal. En outre, la Cour estime qu'il y a eu atteinte au principe de l'égalité des armes.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14

50. La requérante se plaint qu'en raison de la suspension de tout délai judiciaire au profit de l'Etat pendant la période des vacances judiciaires, elle a subi, dans la jouissance de son droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, une discrimination contraire à l'article 14, ainsi libellé :

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

51. Eu égard au constat figurant au paragraphe 49 ci-dessus, la Cour estime qu'il ne s'impose pas de statuer sur le grief en question.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

52. La requérante allègue une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

53. Le Gouvernement affirme qu'eu égard à la marge d'appréciation que cet article laisse aux autorités nationales, l'indemnisation fixée par les juridictions internes était raisonnablement en rapport avec la valeur des biens expropriés.

54. La requérante se plaint d'avoir été privée de ses biens sans pour autant recevoir d'indemnité complète et équitable. Elle affirme que le montant perçu ne représente qu'un quart de la valeur de sa propriété.

55. La Cour rappelle qu'une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, entre autres, l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69). Afin d'apprécier si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur le requérant une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive qui ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 (arrêt *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 35, § 71).

56. En l'occurrence, la Cour note que l'indemnité d'expropriation fut fixée à la somme de 30 millions GRD, l'Etat grec ayant soutenu devant les juridictions internes que l'immeuble était en très mauvais état et que c'était une « ruine ». Or, devant la Cour, la requérante a produit un rapport d'expertise du ministère de la Culture daté du 24 février 1993, qui qualifie son immeuble d'« exemple type de l'architecture bourgeoise du début du siècle » et atteste son très bon état. Elle a également fourni

un rapport d'expert en date du 2 avril 1993, estimant la valeur de sa propriété (terrain et immeuble) à 117 088 000 GRD. La requérante a présenté en outre une attestation de la mairie de Sparte qui, en 1990, avait décidé d'acheter cet immeuble pour y installer une partie de ses services. Le maire notait que «l'immeuble en question avait été choisi, malgré son coût élevé, en raison de son emplacement central et de son intérêt architectural et esthétique particulier». Cet achat n'a pas eu lieu, l'expropriation litigieuse ayant été déclarée quelque temps après. Enfin, la requérante a produit un rapport d'expert daté du 25 juin 1999, établi sous serment devant le tribunal de paix de Sparte, estimant la valeur actuelle de sa propriété à 147 522 400 GRD.

57. Compte tenu de ces éléments, la Cour estime que la requérante a suffisamment démontré que l'indemnité d'expropriation fixée par les juridictions internes n'était pas raisonnablement en rapport avec la valeur de sa propriété.

Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

58. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

«Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.»

A. Dommage

59. La requérante réclame pour dommage matériel 90 000 000 drachmes (GRD) («montant principal»), soit la différence entre la somme qu'elle avait demandée devant les juridictions nationales au titre de l'indemnité d'expropriation (120 000 000 GRD) et la somme qui lui a été versée (30 000 000 GRD). Elle réclame de plus la somme qu'elle aurait touchée à titre d'intérêts si elle avait investi le montant principal dans des bons du Trésor : cette somme s'élèverait à 79 203 627 GRD pour un investissement à compter du 30 avril 1993 (date de la décision du tribunal de première instance de Sparte) et à 57 925 150 GRD pour un investissement réalisé à partir du 29 juin 1994 (date de l'arrêt de la cour d'appel de Nafplion). A titre subsidiaire, l'intéressée demande la restitution de sa propriété; elle entend recevoir en outre, en cas de restitution, la somme qu'elle aurait touchée si elle avait loué sa maison et par la suite investi les loyers perçus dans des bons du Trésor, à savoir un total de 65 066 900 GRD.

La requérante réclame enfin 10 000 000 GRD au titre du dommage moral.

60. Le Gouvernement, qui conteste le bon état de l'immeuble exproprié, estime que les prétentions de la requérante sont exagérées. Il produit un document de la direction chargée de la gestion des antiquités byzantines (Εφορία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων) daté du 29 octobre 1999, qui atteste que la réparation du toit de l'immeuble a coûté 13 500 000 GRD et estime le coût global de sa rénovation et de sa transformation en musée à 250 000 000 GRD.

61. La Cour ne saurait spéculer sur les bénéfices que la requérante aurait tirés en investissant la somme qu'elle avait demandée devant les juridictions nationales. Cependant, eu égard au constat figurant au paragraphe 57 et aux documents produits par la requérante pour l'évaluation de la valeur de sa propriété (paragraphe 9, note 2), elle estime raisonnable d'accorder à l'intéressée, au titre du préjudice matériel, l'intégralité de cette somme (120 000 000 GRD), déduction faite de la somme qui lui a déjà été versée à la suite de la décision du tribunal de première instance de Sparte (30 000 000 GRD), soit une somme de 90 000 000 GRD.

Quant au préjudice moral, on peut raisonnablement penser que le caractère inéquitable de la procédure et l'absence d'indemnisation raisonnable pour l'expropriation de sa propriété ont provoqué chez la requérante angoisse et tension. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour lui alloue 3 000 000 GRD à ce titre.

B. Frais et dépens

62. La requérante, qui était représentée par un avocat devant la Commission et la Cour, réclame 6 710 000 GRD pour honoraires d'avocat et frais divers au titre des procédures menées devant les juridictions nationales et les organes de la Convention.

63. Le Gouvernement ne se prononce pas sur ce point.

64. Eu égard au constat de violation sur tous les aspects du litige, la Cour accueille la demande en entier.

C. Intérêts moratoires

65. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en Grèce à la date d'adoption du présent arrêt est de 6 % l'an.

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

1. *Rejette* les exceptions préliminaires du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;

3. *Dit* qu'il ne s'impose pas de statuer sur le grief tiré de l'article 14 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
5. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 90 000 000 GRD (quatre-vingt-dix millions de drachmes) pour dommage matériel, 3 000 000 GRD (trois millions de drachmes) pour dommage moral, ainsi que 6 710 000 GRD (six millions sept cent dix mille drachmes) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 6 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 janvier 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Erik FRIBERGH
Greffier

András BAKA
Président

PLATAKOU v. GREECE
(Application no. 38460/97)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 11 JANUARY 2001¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹

Access to a court – dismissal of an application without examination of the merits

Rule that time ceases to run during the judicial vacation only operates in favour of the State

Amount of compensation for expropriation

Article 6 § 1

Fair trial – Right to a court – Access to a court – Civil procedure – Dismissal of an application without examination of the merits – Rule that time ceases to run during the judicial vacation only operates in favour of the State – Court bailiffs acting as public State representatives

Article 1 of Protocol No. 1

Deprivation of property – Expropriation – Compensation – Amount of compensation for expropriation – Reasonable relationship between the amount of compensation and the true value of the property – Evidence to show the existence of a reasonable relationship

*
* * *

Following the expropriation of land belonging to the applicant and the building standing on it, the court of the first instance assessed provisional compensation in the sum of 30,000,000 drachmas. The applicant applied to the court of appeal for an order assessing the final amount of compensation, arguing that the property was worth 120,000,000 drachmas. The applicant's lawyer instructed a court bailiff to serve the application on the State. The statutory time-limit for service was six months from the date of the decision of the court of first instance, but the bailiff served the application out of time by mistake. Meanwhile, the State applied to the court of appeal for an order assessing the final amount of compensation. The court of appeal declared both applications inadmissible as being out of time, but noted that time did not run against the State during the judicial vacation. The applicant sought an order from the court of appeal restoring matters to their previous position, arguing that she could not be held responsible for the bailiff's mistake that had led to the application being served out of time. She applied to the Court of Cassation for an order quashing the court of appeal's judgment declaring her initial application inadmissible. She also applied for an order restoring matters to their previous position. The court of appeal stayed the application for an order restoring matters to their previous position until the Court of Cassation had decided the applicant's appeal. The Court of Cassation said that the application for restoration of matters to their previous position had to be declared

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

inadmissible, since the applicant had omitted to state in her notice of appeal the evidence on which she relied in support of her allegation that the bailiff had made a mistake. However, it made no mention in the operative provisions of the judgment to the application for the restoration of matters to the previous position. The court of appeal dismissed the applicant's application for an order restoring matters to the previous position on the ground that it had already been dismissed by the Court of Cassation.

Held

(1) Article 6 § 1: (a) Dismissal of the applicant's application for an order assessing the final amount of compensation: The applicant had been penalised by the decision that the application was inadmissible owing to an error in service. She could not be held responsible for that error since, as the domestic legislation required court documents to be served by court bailiffs, it was they who were responsible for making the arrangements for service. Court bailiffs acted as public State representatives in the exercise of their duties.

(b) Dismissal of the applicant's application for an order restoring matters to the previous position without examination of the merits: Neither the court of appeal nor the Court of Cassation had examined the merits of the application. The Court of Cassation had declared it inadmissible in particular on the ground that the applicant had failed to state in her notice of appeal the evidence on which she intended to rely in support of her allegation that the bailiff had made a mistake. However, it appeared that the applicant had in fact produced various items of evidence on that point. Even supposing that she had failed to comply strictly with the rules for making an application, the Court could not accept that the procedure followed by the Court of Cassation should be so rigidly formal. The court of appeal had not examined the applicant's application either, as it had considered that it had already been dismissed by the Court of Cassation, even though the operative provisions of the Court of Cassation's judgment contained no reference to it. Ultimately, the applicant was put in an impossible position: although she had applied to two different courts, neither had examined the merits of her application.

(c) The rule that time ceased to run against the State during the judicial vacation: If time had ceased to run against the applicant, as it had for the State, by reason of the judicial vacation, her application for an assessment of the final amount of compensation would not have been deemed to have been outside the statutory time-limit. The Court therefore found that the applicant had been at a clear disadvantage compared to the State.

In conclusion, the applicant had suffered a disproportionate hindrance in her right of access to a court and the essence of her right to a court had been impaired. The principle of equality of arms had also been infringed.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 1 of Protocol No. 1: The amount of compensation as assessed by the Greek State and the reasons advanced to justify it were contradicted by three valuers' reports and the certificate from the town council which the applicant had lodged with the Court. In the light of that evidence, the Court considered that the applicant had sufficiently discharged the burden of showing that the compensation

for expropriation did not bear a reasonable relationship to the value of the property of which she had been deprived, but was significantly lower.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court awarded the applicant sums in respect of pecuniary and non-pecuniary damage and for costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Delcourt v. Belgium, judgment of 17 January 1970, Series A no. 11

Golder v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52

Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands, judgment of 27 October 1993, Series A no. 274

The Holy Monasteries v. Greece, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A

Levages Prestations Services v. France, judgment of 23 October 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V

Edificaciones March Gallego S.A. v. Spain, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I

Pérez de Rada Cavanilles v. Spain, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII

In the case of Platakou v. Greece,

The European Court of Human Rights (Second Section), sitting as a Chamber composed of:

Mr A.B. BAKA, *President*,

Mr C.L. ROZAKIS,

Mr G. BONELLO,

Mrs V. STRÁŽNICKÁ,

Mr P. LORENZEN,

Mr M. FISCHBACH,

Mr E. LEVITS, *judges*,

and Mr E. FRIBERGH, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 25 May 1999 and 14 December 2000,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 38460/97) against the Hellenic Republic lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Greek national, Mrs Foula Platakou (“the applicant”), on 31 July 1997.

2. The applicant was represented before the Court by Mr N. Frangakis, a lawyer practising in Athens. The Greek Government (“the Government”) were represented by the Delegates of their Agent, Mr F. Georgakopoulos, Senior Adviser, State Legal Council, and Mrs K. Grigoriou, Adviser, State Legal Council.

3. The case concerned proceedings following the expropriation of the applicant’s property. Under Article 6 § 1 of the Convention, taken both alone and in conjunction with Article 14 and Article 1 of Protocol No. 1, the applicant complained in particular of a violation of her rights to a fair hearing and to peaceful enjoyment of her possessions.

4. The application was transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11).

5. The application was allocated to the Second Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1.

6. On 25 May 1999 the Chamber declared the application admissible¹.

1. *Note by the Registry.* The Court’s decision is obtainable from the Registry.

7. The applicant and the Government each filed written observations on the merits (Rule 59 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. On 18 December 1990, by decision no. 108562/1990 of the Ministers of Culture and Finance, the Greek State expropriated 162.64 sq. m. of land belonging to the applicant, and a three-storey building standing on it, in order to house the Sparta Museum.

9. By decision no. 37/1993 of 30 April 1993, the Sparta Court of First Instance assessed provisional compensation in the sum of 30,000,000 drachmas (GRD). At the hearing, the Greek State maintained that the building was in very poor condition and described it as a “ruin”. The applicant had sought GRD 120,000,000¹.

10. On 16 June 1993 the applicant applied to the Nafplion Court of Appeal for an order assessing the final unit amount for compensation. She continued to maintain that the true value of her property was GRD 120,000,000. Her application was lodged with the registry of the Court of Appeal on 4 October 1993. The case was set down for hearing on 15 December 1993.

11. On 8 October 1993 S.I., a court bailiff (δικαστικός επιμελητής) at Athens Court of First Instance was instructed by the applicant’s lawyer to serve the application on the applicant’s opponents, namely the Greek State and the Archaeological Resources and Expropriations Office (Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων). Although the time-limit for serving the application expired six months after the date of the decision of the Sparta Court of First Instance (that is to say on 31 October 1993), S.I. did not serve it until 12 November 1993, as he mistook it for a notice of appeal requiring service at least thirty days before the date of the hearing.

1. Before the Court, the applicant produced an expert report dated 24 February 1993 from the Ministry of Culture describing her building as “a typical example of turn-of-the-century bourgeois architecture” and certifying it to be in very good condition. She also produced a report by a valuer dated 2 April 1993 in which the property (the land and the building) was valued at GRD 117,088,000 and a certificate from the Sparta Town Council, which in 1990 had decided to purchase the building with a view to installing part of its services there. The mayor noted that “despite its high cost, the building in question had been chosen because of its central location and its special architectural and aesthetic interest”. That purchase did not take place as the expropriation was ordered shortly afterwards. The final document produced by the applicant was a valuer’s report dated 25 June 1999 in which the valuer certified under oath before the Sparta District Court that the then current value of the property was GRD 147,522,400.

12. Meanwhile, the applicant's opponents had also applied to the Nafplion Court of Appeal for an order assessing the final unit amount for compensation. Their application, dated 30 August 1993, was lodged with the registry of the Court of Appeal on 9 September 1993 and served on the applicant on 4 March 1994. The hearing was fixed for 6 April 1994.

13. On 15 December 1993 the applicant's opponents appeared before the Court of Appeal and applied for an adjournment of the applicant's application so that both applications could be heard together on 6 April 1994.

14. On 29 June 1994, by judgment no. 357/1994, the Court of Appeal declared both applications inadmissible as being out of time. As regards the Greek State's application, however, it observed that for the purposes of the six-months' limitation period time did not run during the judicial vacation, that is to say from 1 July 1993 to 15 September 1993.

15. On 18 July 1994 the applicant sought an order from the Nafplion Court of Appeal "restoring matters to their previous position" (αίτηση επαναφοράς των πραγμάτων στην προηγούμενη κατάσταση). She argued in particular that the mistake by the court bailiff that had caused him to serve her application out of time constituted an act of *force majeure* for which she was not responsible.

16. On 21 July 1994 the applicant applied to the Court of Cassation for an order restoring matters to their previous position and an order quashing the Court of Appeal's judgment no. 357/1994. She argued, *inter alia*, that the error of the bailiff, who thought he was dealing with an appeal, was clear from the wording of the affidavits of service, which stated that the document served was a notice of appeal against the Court of First Instance's decision no. 37/1993.

17. On 29 July 1994 the applicant applied to the Sparta Court of First Instance for a review (αναψηλάφηση) of its decision no. 37/1993. In support of her application, she referred to a document dated 24 February 1993 from the Ministry of Culture which indicated that the building was in very good condition. The applicant said that her opponents had been aware of the existence of the document before the hearing but had concealed it from the court. By decision no. 191/1994 of 30 December 1994, the application for a review was declared inadmissible on the ground that no appeal lay from a decision assessing the provisional amount for compensation. On 2 February 1995 the applicant lodged an appeal against decision no. 191/1994, but it was dismissed by the Nafplion Court of Appeal on 14 July 1995 (judgment no. 490/1995). The applicant did not appeal to the Court of Cassation against that judgment.

18. On 16 November 1995 the Nafplion Court of Appeal stayed the application for an order restoring matters to their previous position until the Court of Cassation had decided the applicant's appeal.

19. On 14 February 1996 the applicant lodged written submissions with the Court of Cassation. She produced, *inter alia*, a sworn affidavit (ένορκη βεβαίωση) dated 3 October 1995 by S.I. admitting that he had made a mistake regarding the nature of the document he had been asked to serve. The applicant also contended that the rule applied by the Court of Appeal in the instant case that time ceased to run against the State during the period of the judicial vacation had contravened the principle of equality of arms. She said that, had that rule been applied to her application, it would not have been deemed to have been lodged outside the statutory time-limit. In that connection, the applicant relied on articles 6 § 1 and 14 of the Convention.

20. In its judgment no. 929/1996 of 18 June 1996 the Court of Cassation said that the application for restoration of matters to the previous position had to be declared inadmissible, since the applicant had omitted to state in her notice of appeal the evidence on which she relied in support of her allegation that the bailiff, S.I., had made a mistake. It added that as the application made by the applicant's opponents had also been declared inadmissible as being out of time, the applicant had not been prejudiced by the application of the rule that time ceased to run during the judicial vacation. It therefore dismissed her appeal on points of law. However, it made no mention in the operative provisions of the judgment to the application appended to the applicant's appeal for the restoration of matters to the previous position.

21. After her appeal to the Court of Cassation had been dismissed, the applicant resumed the proceedings she had commenced on 18 July 1994 in the Nafplion Court of Appeal. The hearing was fixed for 4 December 1996.

22. On 6 February 1997, in judgment no. 94/1997, the Court of Appeal dismissed the applicant's application for an order restoring matters to the previous position on the ground that that application had already been dismissed in substance by judgment no. 929/1996 of the Court of Cassation. The applicant did not appeal to the Court of Cassation against that judgment.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

23. The relevant Article of the 1975 Constitution provides:

Article 17

"1. Property shall be protected by the State; rights deriving therefrom, however, may not be exercised contrary to the public interest.

2. No one may be deprived of his property unless it is for the public benefit, which must be duly proved, in the circumstances and manner laid down by law and only after full compensation corresponding to the value of the expropriated property at the time of

the court hearing on the provisional assessment of compensation. In cases in which an application is made for immediate final assessment of compensation, regard shall be had to the value of the expropriated property at the time of the court hearing of the application. ...

4. Compensation shall in all cases be assessed by the civil courts. A court may even make a provisional assessment of compensation after the person entitled has been heard or his attendance requested and, at its discretion, require such person to furnish an appropriate guarantee before receiving the compensation, in accordance with law.

Until either final or provisional compensation has been paid, all the rights of the owner shall remain intact, occupation of the property being prohibited.”

The assessed compensation must be paid within a year and a half of publication of the provisional assessment order. If immediate final assessment is sought, the final compensation must be paid within a year and a half of publication of the final assessment by the court.

24. A party to proceedings may apply for an order restoring matters to the previous position if it has been unable to comply with a time-limit as a result of an act of *force majeure* (Article 152 of the Code of Civil Procedure). Article 154 of the Code lays down that applications for orders restoring matters to the previous position are made to the court before which the main proceedings are pending and, if there is only one set of proceedings, to the court which has jurisdiction to determine whether the procedural step for which the time-limit was imposed has been taken in time.

25. The Code of Civil Procedure (Articles 118 to 120 and Article 566) lays down that that notices of appeal on points of law must state the court to which the appeal is made, the names and addresses of the parties, the purpose of the appeal, the judgment appealed against, the grounds of appeal and whether the appeal is against all or part of the impugned decision. The notice of appeal must also be duly dated and signed. Applications for an order restoring matters to the previous position must state the reasons why the applicant has failed to comply with the time-limit and the evidence on which it intends to rely in support of its allegations (Article 155 of the Code of Civil Procedure).

26. Article 11 of Decree no. 26/6 of 10 July 1944 provides that time shall not run against the State during the judicial vacation, that is to say from 1 July to 15 September.

27. Section 25 of Law no. 2318/1995 lays down that court bailiffs are civil servants (δημόσιοι λειτουργοί ή υπάλληλοι) who act as State representatives in the performance of their duties.

28. Under Article 18 § 10 of Legislative Decree no. 797/1971, no appeal lies against a decision assessing the provisional unit amount of compensation.

THE LAW

I. THE GOVERNMENT'S PRELIMINARY OBJECTIONS

29. The Government repeated the preliminary objections they had previously raised on 6 July 1998 in their written observations on the admissibility of the application.

30. The Court observes that it dismissed those objections in its admissibility decision of 25 May 1999. It does not consider it necessary to re-examine them.

It must therefore dismiss the preliminary objections concerned.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION

31. The applicant alleged that there had been three violations of her right to a fair hearing. She relied on Article 6 § 1 of the Convention, which reads:

“In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal ...”

More particularly, the applicant complained, firstly, that her application for an assessment of the final unit amount for compensation had been declared inadmissible by the Nafplion Court of Appeal as being out of time. She noted in that connection that she had had to suffer the consequences of an error by a State representative in the exercise of his duties as an officer of the court.

Further, the applicant said that none of the courts had examined the merits of her allegations concerning the bailiff's error. Thus, although the Court of Cassation had simply dismissed her appeal on points of law against the decision of the aforementioned Court of Appeal without making any reference in the operative provisions of its judgment to the application appended to her notice of appeal for an order restoring matters to the previous position, the Nafplion Court of Appeal had subsequently held that the application had already been dismissed by the Court of Cassation and did not examine the merits of her complaint.

The applicant complained lastly that the rule applied by the Nafplion Court of Appeal that time ceased to run against the State during the judicial vacation had in the instant case contravened the principle of equality of arms. She said that, had that rule been applied to her application for the final unit amount for compensation to be assessed, that application would not have been deemed to have been lodged outside the statutory time-limit.

A. The dismissal of the applicant's application for an order assessing the final unit amount for compensation

32. The Government affirmed that this complaint was unfounded. They emphasised at the outset that court bailiffs were not civil servants, but members of an independent profession, just like lawyers and architects. Accordingly, court bailiffs did not represent the State and the State could not be held responsible for errors made by them in the course of their duties.

The Government added that in civil proceedings the onus was on the parties to initiate procedural steps. Consequently, the applicant should have ensured that the bailiff she had instructed served the document in issue within the statutory time-limit. The evidence in the case file did not show that she had taken that precaution.

33. The applicant replied that court bailiffs were not just postmen who simply tended to the distribution of legal documents. They were civil servants who used a State seal and wore an armband bearing the arms of the Hellenic Republic. They were entitled to seek police assistance in the performance of their duties. They were therefore under an obligation to serve the documents entrusted to them with all due diligence in their capacity as State representatives. The applicant said that in the present case she had instructed S.I. twenty-three days before the time-limit was due to expire, so that he had had ample time to serve the document within the statutory time-limit. She therefore had had no reason to think that there was any danger of the application being served out of time.

34. The Court considers that Article 6 § 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal. This "right to a court", of which the right of access is an aspect, may be relied on by anyone who considers on arguable grounds that an interference with the exercise of his civil rights is unlawful and complains that he or she has not had the possibility of submitting that claim to a tribunal meeting the requirements of Article 6 § 1 (see, among other authorities, *Golder v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, p. 18, § 36).

35. On the other hand, under the Court's case-law, the right of access to a court is not absolute and is subject to limitations permitted by implication, in particular where the conditions of admissibility of an appeal are concerned, since by its very nature it calls for regulation by the State, which enjoys a certain margin of appreciation in this regard. However, these limitations must not restrict or reduce a person's access in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired; lastly, such limitations will not be compatible with Article 6 § 1 if they do not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim

sought to be achieved (see, among other authorities, *Levages Prestations Services v. France*, judgment of 23 October 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, p. 1543, § 40).

36. In the present case, the applicant alleged that an error that could not be attributed to her had deprived her of her right to have an application for an order assessing the final unit amount for compensation examined by the Greek courts.

37. The Court reiterates that it is not its task to take the place of the domestic courts. It is primarily for the national authorities, notably the courts, to resolve problems of interpretation of domestic legislation (see *Edificaciones March Gallego S.A. v. Spain*, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I, p. 290, § 33). This applies in particular to the interpretation by courts of rules of a procedural nature such as the prescribed manner and prescribed time for lodging appeals (see *Pérez de Rada Cavanilles v. Spain*, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII, p. 3255, § 43). The Court's role is confined to ascertaining whether the effects of such an interpretation are compatible with the Convention.

38. Further, the Court reiterates that while Article 6 of the Convention does not compel the Contracting States to set up courts of appeal or of cassation, a State which does institute such courts is required to ensure that persons amenable to the law shall enjoy before these courts the fundamental guarantees contained in Article 6 (see, among other authorities, *Delcourt v. Belgium*, judgment of 17 January 1970, Series A no. 11, pp. 13-15, § 25).

39. In the instant case, the Court notes that the applicant was penalised by the decision of the Court of Appeal in its judgment no. 357/1994 to declare the application inadmissible owing to an error in service. It considers that the applicant cannot be held responsible for that error since, as the domestic legislation requires court documents to be served by court bailiffs, the arrangements for such service are primarily the latter's responsibility. The Court cannot accept that bailiffs are not acting as public State representatives in the exercise of their duties.

B. The dismissal of the applicant's application for an order "restoring matters to the previous position"

40. The Government affirmed that the courts that dealt with the case had not omitted to examine the applicant's application for an order restoring matters to the previous position.

41. The applicant maintained that she had been denied access to the courts to have that application examined.

42. The Court notes that neither the Nafplion Court of Appeal nor the Court of Cassation examined the merits of the applicant's application for

an order restoring matters to the previous position, which, if successful, would have allowed the proceedings for a final assessment to commence.

43. The Court notes in particular that the Court of Cassation declared the application in issue inadmissible on the ground that the applicant had failed to state in her appeal on points of law the evidence on which she intended to rely in support of her allegation that the bailiff had made a mistake. However, the Court notes that the applicant did in fact state in her application that the bailiff's mistake was apparent from the wording of the affidavit of service, in which he stated that the document served was a notice of appeal against the Court of First Instance's decision no. 37/1993 (see paragraph 16 above). In addition, the Court observes that in her written submissions the applicant produced to the Court of Cassation a sworn affidavit in which the bailiff acknowledged his mistake. Moreover, she made detailed submissions on that point (see paragraph 19 above). Even assuming that the applicant failed to comply strictly with the rules laid down by the Code of Civil Procedure for making an application for an order restoring matters to the previous position, the Court cannot accept that the procedure followed by the Court of Cassation should be so rigidly formal.

44. The Court of Appeal did not examine the application either, as it considered that it had already been dismissed by the Court of Cassation, even though the operative provisions of the Court of Cassation's judgment contained no reference to it. The Court can but note that the applicant was put in an impossible position: although she had applied to two different courts, neither had examined the merits of her application.

C. The rule that time ceases to run against the State during the judicial vacation

45. The Government observed that the State is represented judicially by a State body, namely the State Legal Council, whose staff take their annual holidays as required during the judicial vacation period. Thus, during that period, the State functioned with a reduced staff. Litigants and their representatives, on the other hand, were free to decide on their holiday periods and to defend their interests effectively during such periods. It was therefore right that time should not run against the State during the judicial vacation.

46. The applicant replied that it was precisely because the State Legal Council was a State body that continuity of service was assured, even during the judicial vacation. She said that, like agents of the State, litigants and their lawyers took their holidays in the summer.

47. The Court reiterates that the principle of equality of arms is part of the wider concept of a fair hearing. It implies that each party must be

afforded a reasonable opportunity to present his case under conditions that do not place him at a substantial disadvantage *vis-à-vis* his opponent (see *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*, judgment of 27 October 1993, Series A no. 274, p. 19, § 33).

48. In the instant case, the Court observes that, had time ceased to run against the applicant also, her application for the assessment of the final unit amount for compensation would not have been deemed to be outside the statutory time-limit. It accordingly finds that she was at a substantial disadvantage compared to the State.

D. Conclusion

49. In the light of the foregoing considerations (see A to C above), the Court considers that the applicant suffered a disproportionate hindrance in her right of access to a court and that, accordingly, the essence of her right to a court has been impaired. In addition, the Court considers that there has been a failure to comply with the principle of equality of arms.

Consequently, there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14

50. The applicant complained that the fact that time ceased to run against the State during the judicial vacation meant that she had been discriminated against in the exercise of her right to a fair hearing guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention, in breach of Article 14 of the Convention, which provides:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

51. Having regard to its finding in paragraph 49 above, the Court considers it unnecessary to decide this complaint.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

52. The applicant alleged a violation of Article 1 of Protocol No. 1, which reads:

“Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.”

53. The Government affirmed that, having regard to the margin of appreciation left to the national authorities under that provision, the compensation assessed by the domestic courts was reasonably in line with the value of the expropriated property.

54. The applicant complained that she had been deprived of her possessions without receiving full and fair compensation in exchange. She maintained that the compensation she had received represented only a quarter of the value of her property.

55. The Court reiterates that an interference with the right to the peaceful enjoyment of possessions must strike a “fair balance” between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights (see, among other authorities, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52, p. 26, § 69). Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicants. In this connection, the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference that cannot be considered justifiable under Article 1 of Protocol No. 1 (see *The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A, p. 35, § 71).

56. In the instant case, the Court notes that the compensation for the expropriation was assessed in the sum of GRD 30,000,000, the Greek State having argued before the domestic courts that the building was in very poor condition and a “ruin”. However, the applicant produced to the Court an expert report dated 24 February 1993 from the Ministry of Culture describing her building as “a typical example of turn-of-the-century bourgeois architecture” and certifying it to be in very good condition. She also produced a report by a valuer dated 2 April 1993 in which the property (the land and the building) was valued at GRD 117,088,000 and a certificate from the Sparta Town Council, which, in 1990 had decided to purchase the building with a view to installing part of its services there. The mayor noted that “despite its high cost, the building in question had been chosen because of its central location and its special architectural and aesthetic interest”. That purchase did not take place as the expropriation was ordered shortly afterwards. The final document produced by the applicant was a valuer’s report dated 25 June 1999 in which the valuer certified under oath before the Sparta District Court that the then current value of the property was GRD 147,522,400.

57. In the light of that evidence, the Court considers that the applicant has discharged the burden of showing that the compensation for expropriation assessed by the domestic courts did not bear a reasonable relationship to the value of her property.

Consequently, there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

58. Article 41 of the Convention provides:

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

A. Damage

59. The applicant claimed by way of pecuniary damage 90,000,000 drachmas (GRD) (“principal amount”), being the difference between the amount she had claimed in the domestic courts as compensation for the expropriation (GRD 120,000,000) and the amount she was paid (GRD 30,000,000). She also claimed the sum she would have received in interest if she had invested the principal amount in Treasury bonds. That sum came to GRD 79,203,627 on an investment from 30 April 1993 (date of the decision of the Sparta Court of First Instance) and to GRD 57,925,150 on an investment from 29 June 1994 (date of the judgment of the Nafplion Court of Appeal). In the alternative, the applicant sought restitution of her property and, if restitution was granted, a total of GRD 65,066,900, being the sum she would have received had she let her house and subsequently invested the rent in Treasury bonds.

Lastly, the applicant claimed GRD 10,000,000 for non-pecuniary damage.

60. The Government did not accept that the expropriated building was in good condition and considered that the applicant’s claims were exaggerated. They produced a document dated 29 October 1999 from the Byzantine Antiquities Management Office (Εφορεία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων), attesting that the total cost of repairs to the roof of the building came to GRD 13,500,000 and the overall cost of its renovation and conversion into a museum to GRD 250,000,000.

61. The Court cannot speculate on the profit the applicant would have made by investing the sum she had claimed in the domestic courts. However, in the light of the finding in paragraph 57 above and the documents which the applicant has produced regarding the valuation of

her property (see paragraph 9 above, note 1), it considers it reasonable to award her GRD 90,000,000 for pecuniary damage, being the full valuation price (GRD 120,000,000) less the sum already paid to her pursuant to the decision of the Sparta Court of First Instance (GRD 30,000,000).

As to non-pecuniary damage, the fact that the proceedings were unfair and the applicant was not paid reasonable compensation may reasonably be supposed to have caused her anxiety and tension. Ruling on an equitable basis, as required by Article 41 of the Convention, the Court awards her GRD 3,000,000 under this head.

B. Costs and expenses

62. The applicant, who was represented by a lawyer before the Commission and the Court, claimed GRD 6,710,000 for lawyers' fees and sundry costs incurred in the proceedings before the domestic courts and the Convention institutions.

63. The Government did not make any submission on this point.

64. Having regard to the fact that a violation was found in respect of all aspects of the dispute, the Court awards the sum claimed in full.

C. Default interest

65. According to the information available to the Court, the statutory rate of interest applicable in Greece at the date of adoption of the present judgment is 6% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Dismisses* the Government's preliminary objections;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
3. *Holds* that it is unnecessary to decide the complaint under Article 14 of the Convention;
4. *Holds* that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
5. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, GRD 90,000,000 (ninety million drachmas) in respect of pecuniary damage, GRD 3,000,000 (three million drachmas) in respect of non-pecuniary damage and GRD 6,710,000 (six million seven hundred and ten thousand

drachmas) in respect of costs and expenses, plus any value-added tax that may be chargeable;

(b) that simple interest at an annual rate of 6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;

6. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 11 January 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Erik FRIBERGH
Section Registrar

András BAKA
President

CHAPMAN v. THE UNITED KINGDOM
(Application no. 27238/95)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 18 JANUARY 2001

SUMMARY¹**Refusal of planning permission for Gypsy to station mobile home permanently on her own land****Article 8**

Home – Private life – Family life – Refusal of planning permission for Gypsy to station mobile home permanently on her own land – Gypsy lifestyle – Interference – Protection of the rights and freedoms of others – Necessary in a democratic society – Planning policy – Margin of appreciation – Protection of the environment – Protection of minorities – Positive obligations – Establishment of home in violation of the law – Availability of suitable alternative accommodation – Relevant and sufficient reasons – Proportionality

*
* * *

The applicant, a Gypsy by birth, bought a piece of land in 1985 with the intention of living on it with her family in a mobile home. The land was within a local authority district which did not have any official Gypsy site. The applicant and her family moved on to the land and applied for planning permission. In September 1986 the District Council (“the Council”) refused the application and served enforcement notices, against which the applicant appealed. In July 1987 a public inquiry was held by an inspector appointed by the Department of the Environment, who dismissed the applicant’s appeal. The land being in the Metropolitan Green Belt, he considered that the national and local planning policies should override the needs of the applicant. Since there was no official Gypsy site in the district, the applicant and her family were given fifteen months to move from their land, the Council having stated that a suitable location was being sought and that they would be able to move to a new official site within a year. However, when the period expired, the applicant and her family remained on the site as they had nowhere else to go. The Council served summonses on the applicant and her husband for failure to comply with an enforcement notice and on two occasions fines were imposed on them. To avoid further court action, the applicant and her family returned to a nomadic life. The applicant made two unsuccessful applications to build a bungalow on her land and in August 1992 the family returned to their land in a caravan. Enforcement notices were issued by the Council in March 1993. The applicant appealed and another planning inquiry was held. In March 1994 the inspector dismissed the appeal. He referred to the fact that Structure Plan policies presumed against planning permission in the Green Belt, except in very strong circumstances, for the construction of new buildings, including residential caravans, and considered that none of the proposed developments could properly and reasonably be regarded as appropriate.

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

Held

(1) Article 8: The applicant's occupation of her caravan was an integral part of her ethnic identity as a Gypsy, reflecting the long tradition of that minority of following a travelling lifestyle, even though many Gypsies no longer lived a wholly nomadic existence. Measures affecting the stationing of the applicant's caravans therefore had an impact going beyond the right to respect for her home. Her right to respect for her private and family life was also at issue. The decisions of the planning authorities and the measures of enforcement taken constituted an interference with these rights. It was not contested that the measures were in accordance with the law and pursued the legitimate aim of protecting the rights of others through preservation of the environment. It remained to be determined whether the interference was necessary in a democratic society.

As regards general principles, the exercise of discretion involving a multitude of local factors being inherent in the choice or implementation of planning policies, the national authorities in principle enjoy a wide margin of appreciation, although it remains open to the Court to conclude that there has been a manifest error of appreciation by the national authorities. In that connection, the procedural safeguards available will be especially relevant. As regards the Gypsy lifestyle, while there may be said to be an emerging international consensus amongst Contracting States recognising special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle, it is not sufficiently concrete for any guidance to be derived as to the conduct or standards which Contracting States consider desirable in any particular situation. Moreover, the complexity and sensitivity of the issues involved in policies balancing the interests of the general population, in particular with regard to environmental protection, and the interests of a minority with possibly conflicting requirements render the Court's role a strictly supervisory one. Although the fact of belonging to a minority with a traditional lifestyle different from that of the majority does not confer an immunity from general laws intended to safeguard the assets of the community as a whole, such as the environment, it may have an incidence on the manner in which such laws are to be implemented. The vulnerable position of the Gypsy minority means that some special consideration should be given to its needs and its different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in arriving at decisions in particular cases. To this extent, there is a positive obligation on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the Gypsy way of life. Gypsies were in principle at liberty to camp on any caravan site which had planning permission and in that respect they were not treated worse than non-Gypsies. It appeared that the provision of an adequate number of acceptable and affordable sites had not been achieved, but the decision not to allow the applicant's family to occupy land where they wished to install their caravan did not in itself constitute a violation of Article 8. This would be tantamount to imposing on Contracting States an obligation to make available to the Gypsy community an adequate number of suitably equipped sites and Article 8 could not be interpreted as implying such a far-reaching positive obligation. Article 8 does not in terms recognise a right to be provided with a home, nor does any of the jurisprudence of the Court acknowledge such a right. The issue to be determined was therefore whether the particular circumstances of the case disclosed a violation of the applicant's right to respect for her home. Where a dwelling has

been established without the planning permission needed under the national law, there is a conflict of interest between the right of the individual to respect for his or her home and the right of others in the community to environmental protection. When considering whether a requirement that the individual leave his or her home is proportionate to the legitimate aim pursued, it is highly relevant whether the home was established lawfully, and the Court will be slow to grant protection to those who, in conscious defiance of the prohibitions of the law, establish a home on an environmentally protected site. A further relevant consideration is that the interference will be more serious if no alternative accommodation is available; the more suitable the alternative accommodation is, the less serious the interference. The evaluation of the suitability of alternative accommodation will involve a consideration of, on the one hand, the particular needs of the person concerned and, on the other hand, the rights of the local community to environmental protection. A wide margin of appreciation is left to national authorities, evidently better placed to make the requisite assessment.

In the present case, the applicant did not wish to pursue an itinerant lifestyle and moved on to her land in her caravans without obtaining the prior planning permission which she knew was necessary to render that occupation lawful. In accordance with the applicable procedures, her appeals against refusal of planning permission and enforcement notices were conducted in two public inquiries by qualified independent experts. There were strong environmental reasons for the refusal of planning permission and the applicant's personal circumstances were taken into account in the decision-making process. It was acknowledged during the procedure that there were no vacant sites immediately available in the county. However, whether suitable sites were available to the applicant during the long period of grace given to her was dependent upon her requirements and she had not provided any information as to her financial situation or the qualities a site should have in order to be suitable, or as to her efforts to find alternative sites. Article 8 does not necessarily go so far as to allow individuals' preferences as to their place of residence to override the general interest. In the circumstances, proper regard was given to the applicant's predicament both under the terms of the regulatory framework and by the responsible planning authorities when exercising their discretion in relation to the particular circumstances of her case. The authorities' decisions were based on reasons which were relevant and sufficient to justify the interferences with the exercise of the applicant's rights. The humanitarian considerations which might have supported another outcome at national level could not be used as the basis for a finding by the Court which would be tantamount to exempting the applicant from the implementation of the national planning laws and obliging governments to ensure that every Gypsy family has available for its use accommodation appropriate to its needs. Furthermore, the effect of these decisions could not on the facts of the case be regarded as disproportionate to the legitimate aim pursued.

Conclusion: no violation (ten votes to seven).

(2) Article 1 of Protocol No. 1: For the same reasons as those given under Article 8, any interference with the applicant's peaceful enjoyment of her property was proportionate and struck a fair balance in compliance with the requirements of Article 1 of Protocol No. 1.

Conclusion: no violation (unanimously).

(3) Article 6: In the specialised area of town-planning law, full review of the facts may not be required by Article 6. In the present case, the scope of review of the High Court, available to the applicant after a public procedure before an inspector, was sufficient to comply with Article 6. It enabled a decision to be challenged on the basis that it was perverse, irrational, had no basis on the evidence or had been made with reference to irrelevant factors or without regard to relevant factors. This could be regarded as affording adequate judicial control of the administrative decisions in issue.

Conclusion: no violation (unanimously).

(4) Article 14: Having regard to the findings under Article 8 that any interference with the applicant's rights was proportionate to the legitimate aim of preservation of the environment, there was no discrimination contrary to Article 14 or any lack of objective and reasonable justification for the measures taken against the applicant.

Conclusion: no violation (unanimously).

Case-law cited by the Court

Marckx v. Belgium, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31

Dudgeon v. the United Kingdom, judgment of 22 October 1981, Series A no. 45

Gillow v. the United Kingdom, judgment of 24 November 1986, Series A no. 109

Cossey v. the United Kingdom, judgment of 27 September 1990, Series A no. 184

Keegan v. Ireland, judgment of 26 May 1994, Series A no. 290

Kroon and Others v. the Netherlands, judgment of 27 October 1994, Series A no. 297-C

Bryan v. the United Kingdom, judgment of 22 November 1995, Series A no. 335-A

Buckley v. the United Kingdom, judgment of 25 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV

Lustig-Prean and Beckett v. the United Kingdom, nos. 31417/96 and 32377/96, 27 September 1999, unreported

Thlimmenos v. Greece [GC], no. 34369/97, ECHR 2000-IV

In the case of Chapman v. the United Kingdom,

The European Court of Human Rights, sitting as a Grand Chamber composed of the following judges:

Mr L. WILDHABER, *President*,
 Mr J.-P. COSTA,
 Mr A. PASTOR RIDRUEJO,
 Mr G. BONELLO,
 Mr P. KÜRIS,
 Mr R. TÜRMEN,
 Mrs F. TULKENS,
 Mrs V. STRÁŽNICKÁ,
 Mr P. LORENZEN,
 Mr M. FISCHBACH,
 Mr V. BUTKEVYCH,
 Mr J. CASADEVALI,
 Mrs H.S. GREVE,
 Mr A.B. BAKA,
 Mrs S. BOTOCHAROVA,
 Mr M. UGREKHELIDZE,
 Lord Justice SCHIEMANN, *ad hoc judge*,

and also of Mr M. DE SALVIA, *Registrar*,

Having deliberated in private on 24 May and 29 November 2000,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

PROCEDURE

1. The case was referred to the Court, in accordance with the provisions applicable prior to the entry into force of Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”)¹, by the European Commission of Human Rights (“the Commission”) on 30 October 1999 and by the United Kingdom Government (“the Government”) on 10 December 1999 (Article 5 § 4 of Protocol No. 11 and former Articles 47 and 48 of the Convention).

2. The case originated in an application (no. 27238/95) against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland lodged with the Commission under former Article 25 of the Convention by a British citizen, Mrs Sally Chapman (“the applicant”), on 31 May 1994.

3. The applicant alleged that planning and enforcement measures taken against her in respect of her occupation of her land in her caravans violated her right to respect for her home and her private and family life contrary to

1. *Note by the Registry*. Protocol No. 11 came into force on 1 November 1998.

Article 8 of the Convention. She complained that these also disclosed an interference with the peaceful enjoyment of her possessions contrary to Article 1 of Protocol No. 1 and that she had no effective access to court to challenge the decisions taken by the planning authorities contrary to Article 6 of the Convention. She further complained that she was subjected to discrimination as a Gypsy contrary to Article 14 of the Convention.

4. The Commission declared the application admissible on 4 March 1998. In its report of 25 October 1999 (former Article 31 of the Convention)¹, it expressed the opinion that there had been no violation of Article 8 of the Convention (eighteen votes to nine), that there had been no violation of Article 1 of Protocol No. 1 (nineteen votes to eight), that there had been no violation of Article 6 of the Convention (twenty-five votes to two) and that there had been no violation of Article 14 of the Convention (eighteen votes to nine).

5. Before the Court the applicant, who had been granted legal aid, was represented by Messrs Lance Kent & Co., solicitors practising in Berkhamsted.

6. On 13 December 1999 a panel of the Grand Chamber determined that the case should be decided by the Grand Chamber (Rule 100 § 1 of the Rules of Court). The composition of the Grand Chamber was determined according to the provisions of Article 27 §§ 2 and 3 of the Convention and Rule 24 of the Rules of Court. Sir Nicolas Bratza, the judge elected in respect of the United Kingdom, who had taken part in the Commission's examination of the case, withdrew from sitting in the Grand Chamber (Rule 28). The Government accordingly appointed Lord Justice Schiemann to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

7. The applicant and the Government each filed a memorial. Third-party comments were also received from the European Roma Rights Centre, which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 61 § 3).

8. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 24 May 2000 (Rule 59 § 2).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

MR H. LLEWELLYN, Foreign and Commonwealth Office,	<i>Agent,</i>
MR D. PANNICK QC,	
MR D. ELVIN QC,	
MR M. SHAW,	<i>Counsel,</i>

1. *Note by the Registry.* The report is obtainable from the Registry.

Mr D. RUSSELL,
Mr S. MARSHALL-CAMM,

Advisers;

(b) *for the applicant*

Mr R. DRABBLE QC,
Mr T. JONES,
Mr M. HUNT,
Mrs D. ALLEN,

*Counsel,
Solicitor.*

The Court heard addresses by Mr Drabble and Mr Pannick.

9. On 29 November 2000 Mr J. Makarczyk, who was unable to take part in the further consideration of the case, was replaced by Mr G. Bonello (Rule 24 § 5 (b)).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

10. The applicant is a Gypsy by birth. Since her birth she has travelled constantly with her family, mainly in the Hertfordshire area, in search of work. When she married, the applicant and her husband continued to live in caravans. They have four children.

11. The applicant and her husband used to stop for as long as possible on temporary or unofficial sites while he found work as a landscape gardener. They stayed for several years on an unofficial site in St Albans. They travelled for some years in the Watford area. They were on the waiting list for a permanent site but were never offered a place. They were constantly moved from place to place by the police and representatives of local authorities. Their children's education was constantly interrupted because they had to move about.

12. Due to harassment while she led a travelling life, which was detrimental to the health of the family and the education of the children, the applicant bought a piece of land in 1985 with the intention of living on it in a mobile home. The land is within the area of Three Rivers District Council in Hertfordshire where there is no official Gypsy site. The applicant alleges that a County Council official had told her in 1984 when she was encamped on the roadside that if she bought land she would be allowed to live on it. The Government state that there is no record of such a promise being made and that it would be unlikely that such a promise would be made, since it would be for the District Council, not the County Council, to decide any application. The land was also subject to a 1961 discontinuance order requiring the site not to be used for the stationing of three caravans.

13. The applicant and her family moved on to the land and applied for planning permission. This was to enable the children to attend school immediately. The District Council refused the application for planning permission on 11 September 1986 and served enforcement notices.

14. Appeals were lodged against the enforcement notices. In July 1987 a public inquiry was held by an inspector appointed by the Department of the Environment. He dismissed the appeal and upheld the decision of the Council as the land was in the Metropolitan Green Belt and he considered that the national and local planning policies should override the needs of the appellant. Since there was no official Gypsy site in the Three Rivers district the family was given fifteen months to move from their land, the Council having stated that a suitable location was being sought for them and that they would be able to move to a new official site within a year.

15. When the fifteen-month period expired, the family remained on the site since they had nowhere else to go. The applicant applied for planning permission for a bungalow, as it had been stated at the public inquiry that this would be a more appropriate use of the land than a mobile home. Planning permission was refused and the Council's decision was upheld at a further local inquiry. The family remained on the site and the Council served summonses on the applicant and her husband for failure to comply with an enforcement notice. On 18 August 1989 they were both fined 100 pounds sterling (GBP), with costs of GBP 50 in the Magistrates' Court. On 23 February 1990 they were again fined, this time GBP 500 each, with costs of GBP 50. To avoid further court action, the family returned to a nomadic life and were constantly moved from place to place by Council officials. The applicant's eldest daughter had started a hairdressing course at a college of further education and the second daughter was about to start studying at college for a diploma in forestry. Both of these courses had to be abandoned and the two younger children could no longer attend school.

16. During this period the applicant made a further planning application for a bungalow on her land. Again her application was refused and failed after an inquiry. In August 1992 the applicant and her family returned to their land in a caravan. Enforcement notices were issued by the Council on 11 March 1993. The applicant appealed against them and there was a planning inquiry on 2 November 1993.

17. By a decision letter of 18 March 1994, the inspector dismissed the appeal. In his decision, he stated, *inter alia*:

"15. Local policies in the Hertfordshire County Structure Plan Review of 1986, as revised by the Approved Alterations of 1991 and the Three Rivers District Plan of 1982, reaffirm that Sarratt and the surrounding countryside lie within the Metropolitan Green Belt ... The Structure Plan contains policies also on Landscape Conservation and Gypsy sites. The District Plan shows that the site lies outside the core of the village, but within an Agricultural Priority Area and also, within an Area of Great

Landscape Value, now, by virtue of the Structure Plan, termed a Landscape Conservation Area.

...

19. The appeal site is a deep plot of some 0.77 ha on the frontage of Dawes Lane which leads from Sarratt, a village in the Metropolitan Green Belt; past the site to the west are a few dwellings, a nursery and the Chess Valley. ...

...

24. From the evidence before me and from my inspection of the site and the surrounding area it is clear to me that the principal issues in these matters are, first, whether the developments for which permissions are sought would be appropriate within the Green Belt and, second, whether there are any very special circumstances in your client's cases which would outweigh the general strong presumption against inappropriate development in the Green Belt.

25. Structure Plan policies presume against planning permission in the Green Belt, except in very strong circumstances, for the construction of new buildings, including residential caravans, or certain other specified categories of development. Para. 13 of Planning Policy Guidance 2 – Green Belts – states that, inside a Green Belt, approval should not be given, except in very special circumstances, for other than certain categories of appropriate developments. The previous paragraph emphasises the national presumption against inappropriate development within Green Belts.

26. The latest national guidance, in Circular 1/94, on Gypsy Sites and Planning states in the introduction that a main intention of the document is to withdraw the previous guidance indicating that it may be necessary to accept the establishment of gypsy sites in protected areas, including Green Belt sites. Paragraph 13 goes on to say that gypsy sites are not regarded as being amongst those uses of land which are normally appropriate in Green Belts.

27. None of [the applicant's] projects fall within the categories identified as exempt from national or local assumptions against inappropriate development in Green Belts. ...

28. I hold the very firm conviction that none of the developments referred to in these notices could properly and reasonably be regarded as appropriate in the terms of strong national guidance or long established local policies which all seek to protect the value of the Green Belt designation of the area.

29. This site is in a part of the Metropolitan Green Belt, near to a motorway and particularly vulnerable to development pressure. In my judgment the local and national worthwhile policies that seek to protect the Green Belt would undoubtedly be frustrated for a main purpose of Green Belts is to protect the surrounding countryside from further encroachment.

30. As for alternative accommodation for [the applicant], I was referred to the statutory duty of the County Council to provide a site for [the applicant], who is a gypsy resident in the area, to place her caravan; 23 years after statutory requirement to provide better living conditions for gypsies there were not sufficient sites in the County. The Council would save public money by letting [the applicant] remain here and not put another caravan on the roadside; there had never been an official gypsy caravan site in the District, which, in consequence, had not acquired the benefit of a statutorily designated area.

31. [The applicant] also said that the County Council were under a Direction from the Secretary of State for the Environment, under section 9 of the Caravan Sites Act of 1968 to provide further accommodations for gypsies in the County, but the County Council were not able to confirm progress to establish a 15 pitch gypsy caravan site at Langlebury Lane, Langlebury. ...

...

33. I note that the Council did not refute [the applicant's] comment on caravan site provision in the area, but I do not accept her argument as of sufficient weight to overturn, in the absence of very special circumstances, the cogent planning argument against inappropriate development in the Green Belt here.

...

35. Your client said that the site had been tidied; rubbish, undergrowth and some neglected buildings had been removed; a building had been renovated. ... The caravans are set further back on the site and partly screened by the previously erected large brick building; moreover they were considerably less conspicuous than the previous mobile home which was stationed close to Dawes Lane. ... As for the caravans, your client said that there were few places from which they are likely to be seen by very many members of the public, apart from drivers on Dawes Lane whose attention was likely to be on traffic conditions.

36. I attach more weight to the fact that this site lies in an attractive setting of mainly sporadic dwellings in extensive grounds and in a designated Landscape Conservation Area. To the north-west is the built-up area of the village and to the south-west attractive open countryside in the Chess Valley; it was agreed that the area is popular for recreational walking and riding.

37. I do not consider that the arguments put forward by [the applicant] would justify allowing residential development of this site. I find no reason to differ from the conclusions of my predecessors who considered that it would be wrong to grant permission for this site in a part of the Metropolitan Green Belt which is particularly vulnerable to development pressure. Whatever the conditions attached to specific grants of permission, stationing a residential caravan here would detract significantly from the quiet rural character and appearance of the site. As well as the caravan itself and the external signs of occupation there would be the activities associated with a family on the site and the comings and goings inevitable with the residential occupation.

...

40. There is another factor which reinforces, to my mind, rejection of [the applicant's] appeals. Whilst the local planning authority has to consider every application on its merits at the time, these projects, if allowed, would be very likely to encourage similar schemes. The Council would undoubtedly find it more difficult to refuse such other schemes, with this site as a precedent, and those additional developments would cause significant harm to interests of acknowledged importance, which I consider to be unacceptable.

...

43. At the inquiry in 1987, following enforcement action, the Council told that Inspector that a suitable location for a gypsy caravan site was being sought; [the applicant] would be able to move to the new site within a year. ...

...

45. It appears that little progress has been made since the appeal in 1987. Paragraphs 30 and 31 above indicate that the information given in 1987 to the Inspector about the provision of gypsy caravan sites in the County was optimistic; estimates among Council officers apparently varied between 1 year and 5 years.

46. I note the Council's statement that [the applicant] had not shown interest in a pitch on a Council caravan site but, to my mind, other factors militate against their argument. First, it is not unreasonable for [the applicant] to wait the outcome of these appeals; second, [the applicant] might not unreasonably have declined to make an application for a caravan pitch site provided by the Council, for, as agreed at this inquiry, she has no prospect of obtaining one. ...

...

47. ... As I believe [the applicant] to have no better prospect now of obtaining another pitch than in 1987, I shall in the exceptional circumstances of this case, vary the notice, as before, to specify a period of 15 months for compliance with it."

18. The applicant's father, aged 90, who suffers from senile dementia, now lives with the applicant as he needs constant care and has no one else to look after him. He receives weekly injections from a doctor. The applicant, who has suffered bereavement in respect of her son and grandson since 1993, suffers from depression and has a heart condition. Her husband receives treatment from his doctor and the hospital for arthritis. The applicant's children, previously living on the site, have moved away.

19. There are no local authority sites or private authorised sites in the Three Rivers district. However, the Government submit that there are local authority and authorised private sites elsewhere in the same county of Hertfordshire, which contains 12 local authority sites which can accommodate 377 caravans.

20. According to the draft Local Plan applied by the Council to planning, policy GB.1 specifies that the Green Belt area covers the entire Three Rivers district save for defined urban areas and GB.6 specifies that with the exception of the villages planning permission for development was to be refused except in very special circumstances.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. General planning law

21. The Town and Country Planning Act 1990 (as amended by the Planning and Compensation Act 1991) ("the 1990 Act") consolidated pre-existing planning law. It provides that planning permission is required for the carrying out of any development of land (section 57). A change in the use of land for the stationing of caravans can constitute a

development (*Restormel Borough Council v. Secretary of State for the Environment and Rabey* [1982] *Journal of Planning Law* 785; *John Davies v. Secretary of State for the Environment and South Hertfordshire District Council* [1989] *Journal of Planning Law* 601).

22. An application for planning permission must be made to the local planning authority, which has to determine the application in accordance with the local development plan, unless material considerations indicate otherwise (section 54A of the 1990 Act).

23. The 1990 Act provides for an appeal to the Secretary of State in the event of a refusal of permission (section 78). With immaterial exceptions, the Secretary of State must, if either the appellant or the authority so desire, give each of them the opportunity of making representations to an inspector appointed by the Secretary of State. It is established practice that each inspector must exercise independent judgment and must not be subject to any improper influence (see *Bryan v. the United Kingdom*, judgment of 22 November 1995, Series A no. 335-A, p. 11, § 21). There is a further appeal to the High Court on the ground that the Secretary of State's decision was not within the powers conferred by the 1990 Act, or that the relevant requirements of the 1990 Act were not complied with (section 288).

24. If a development is carried out without the grant of the required planning permission, the local authority may issue an "enforcement notice" if it considers it expedient to do so having regard to the provisions of the development plan and to any other relevant considerations (section 172(1) of the 1990 Act).

25. There is a right of appeal against an enforcement notice to the Secretary of State on the grounds, *inter alia*, that planning permission ought to be granted for the development in question (section 174). As with the appeal against refusal of permission, the Secretary of State must give each of the parties the opportunity of making representations to an inspector.

26. Again there is a further right of appeal "on a point of law" to the High Court against a decision of the Secretary of State under section 174 (section 289). Such an appeal may be brought on grounds identical to an application for judicial review. It therefore includes a review as to whether a decision or inference based on a finding of fact is perverse or irrational (*R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind* [1991] *Appeal Cases* 696, 764 H-765 D). The High Court will also grant a remedy if the inspector's decision was such that there was no evidence to support a particular finding of fact; or the decision was made by reference to irrelevant factors or without regard to relevant factors; or made for an improper purpose, in a procedurally unfair manner or in a manner which breached any governing legislation or statutory instrument. However, the

court of review cannot substitute its own decision on the merits of the case for that of the decision-making authority.

27. Where any steps required to be taken by an enforcement notice are not taken within the specified time-limit, the local authority may enter the land to take the required steps and recover from the person who is then the owner of the land any expenses reasonably incurred by them in doing so (section 178 of the 1990 Act).

B. Green Belt policy

28. The purpose of Green Belts and the operation of the policy to protect them is set out in national policy document PPG 2 (January 1995).

“1.1. The Government attaches great importance to Green Belts, which have been an essential element of planning policy for some four decades. ...

...

1.4. The fundamental aim of Green Belt policy is to prevent urban sprawl by keeping land permanently open; the most important attribute of Green Belts is their openness. Green Belts can shape patterns of urban development at sub-regional and regional scale, and help to ensure that development occurs in locations allocated in development plans. They help to protect the countryside, be it in agricultural, forestry or other use. They can assist in moving towards more sustainable patterns of urban development.

1.5. There are five purposes of including land in Green Belts:

- to check the unrestricted sprawl of large built-up areas;
- to prevent neighbouring towns from merging into one another;
- to assist in safeguarding the countryside from encroachment;
- to preserve the setting and special character of historic towns; and
- to assist in urban regeneration by encouraging the recycling of derelict and other urban land.

...

2.1. The essential characteristic of Green Belts is their permanence. Their protection must be maintained as far as can be seen ahead.

...

3.1. The general policies controlling development in the countryside apply with equal force in Green Belts but there is, in addition, a general presumption against inappropriate development within them. Such development should not be approved, except in very special circumstances. ...

3.2. Inappropriate development is, by definition, harmful to the Green Belt. It is for the applicant to show why permission should be granted. Very special circumstances to justify inappropriate development will not exist unless the harm by reason of inappropriateness, and any other harm, is clearly outweighed by other considerations. In view of the presumption against inappropriate development, the Secretary of State

will attach substantial weight to the harm to the Green Belt when considering any planning application or appeal concerning such development.

...”

C. The Caravan Sites Act 1968

29. Part II of the Caravan Sites Act 1968 (“the 1968 Act”) was intended to combat the problems caused by the reduction in the number of lawful stopping places available to Gypsies as a result of planning and other legislation and social changes in the post-war years, in particular the closure of commons carried out by local authorities pursuant to section 23 of the Caravan Sites and Control of Development Act 1960. Section 16 of the 1968 Act defined “Gypsies” as

“persons of nomadic habit of life, whatever their race or origin, but does not include members of an organised group of travelling showmen, or of persons engaged in travelling circuses, travelling together as such”.

30. Section 6 of the 1968 Act provided that it should be the duty of local authorities

“to exercise their powers ... so far as may be necessary to provide adequate accommodation for gipsies residing in or resorting to their area”.

31. The Secretary of State could direct local authorities to provide caravan sites where it appeared to him to be necessary (section 9).

32. Where the Secretary of State was satisfied either that a local authority had made adequate provision for the accommodation of Gypsies, or that it was not necessary or expedient to make such provision, he could “designate” that district or county (section 12 of the 1968 Act).

33. The effect of designation was to make it an offence for any Gypsy to station a caravan within the designated area with the intention of living in it for any period of time on the highway, on any other unoccupied land or on any occupied land without the consent of the occupier (section 10).

34. In addition, section 11 of the 1968 Act gave to local authorities within designated areas power to apply to a magistrates’ court for an order authorising them to remove caravans parked in contravention of section 10.

D. The Cripps Report

35. By the mid-1970s it had become apparent that the rate of site provision under section 6 of the 1968 Act was inadequate, and that unauthorised encampments were leading to a number of social problems. In February 1976, therefore, the government asked Sir John Cripps to

carry out a study into the operation of the 1968 Act. He reported in July 1976 (Accommodation for Gypsies: A report on the working of the Caravan Sites Act 1968 – “the Cripps Report”).

36. Sir John Cripps estimated that there were approximately 40,000 Gypsies living in England and Wales. He found that:

“Six-and-a-half years after the coming into operation of Part II of the 1968 Act, provision exists for only one-quarter of the estimated total number of gypsy families with no sites of their own. Three-quarters of them are still without the possibility of finding a legal abode ... Only when they are travelling on the road can they remain within the law: when they stop for the night they have no alternative but to break the law.”

37. The report made numerous recommendations for improving this situation.

E. Circular 28/77

38. Circular 28/77 was issued by the Department of the Environment on 25 March 1977. Its stated purpose was to provide local authorities with guidance on “statutory procedures, alternative forms of Gypsy accommodation and practical points about site provision and management”. It was intended to apply until such time as more final action could be taken on the recommendations of the Cripps Report.

39. Among other advice, it encouraged local authorities to enable self-help by Gypsies through the adoption of a “sympathetic and flexible approach to [Gypsies’] applications for planning permission and site licences”. Making express reference to cases where Gypsies had bought a plot of land and stationed caravans on it only to find that planning permission was not forthcoming, it recommended that in such cases enforcement action not be taken until alternative sites were available in the area.

F. Circular 57/78

40. Circular 57/78, which was issued on 15 August 1978, stated, *inter alia*, that “it would be to everyone’s advantage if as many Gypsies as possible were enabled to find their own accommodation”, and thus advised local authorities that “the special need to accommodate Gypsies ... should be taken into account as a material consideration in reaching planning decisions”.

41. In addition, approximately GBP 100,000,000 were spent under a scheme by which 100% grants were made available to local authorities to cover the costs of creating Gypsy sites.

G. The Criminal Justice and Public Order Act 1994

42. Section 80 of the Criminal Justice and Public Order Act 1994 (“the 1994 Act”), which came into force on 3 November 1994, repealed sections 6 to 12 of the 1968 Act and the grant scheme referred to above.

43. Section 77 of the 1994 Act gives to a local authority power to direct an unauthorised camper to move. An unauthorised camper is defined as

“a person for the time being residing in a vehicle on any land forming part of the highway, any other unoccupied land or any occupied land without the owner’s consent”.

44. Failure to comply with such a direction as soon as practicable, or re-entry upon the land within three months, is a criminal offence. Local authorities are able to apply to a magistrates’ court for an order authorising them to remove caravans parked in contravention of such a direction (section 78 of the 1994 Act).

45. In the case of *R. v. Lincolnshire County Council, ex parte Atkinson* (22 September 1995), Sedley J referred to the 1994 Act as “Draconic” legislation. He commented that:

“For centuries the commons of England provided lawful stopping places for people whose way of life was or had become nomadic. Enough common land had survived the centuries of enclosure to make this way of life still sustainable, but by s.23 of the Caravan Sites and Control of Development Act 1960 local authorities were given the power to close the commons to travellers. This they proceeded to do with great energy, but made no use of the concomitant powers given them by s.24 of the same Act to open caravan sites to compensate for the closure of the commons. By the Caravans Act 1968, therefore Parliament legislated to make the s.24 power a duty, resting in rural areas upon county councils rather than district councils. ... For the next quarter of a century there followed a history of non-compliance with the duties imposed by the Act of 1968, marked by a series of decisions of this court holding local authorities to be in breach of their statutory duty, to apparently little practical effect. The default powers vested in central government to which the court was required to defer, were rarely, if ever used.

The culmination of the tensions underlying the history of non-compliance was the enactment of ... the Act of 1994 ...”

H. Circular 1/94

46. New guidance on Gypsy sites and planning, in the light of the 1994 Act, was issued to local authorities by the government in Circular 1/94 (5 January 1994), which cancelled Circular 57/78 (see above).

Councils were told:

“In order to encourage private site provision, local planning authorities should offer advice and practical help with planning procedures to gypsies who wish to acquire their own land for development. ... The aim should be as far as possible to help gypsies to help themselves, to allow them to secure the kind of sites they require and thus help avoid breaches of planning control.” (paragraph 20)

However:

“As with other planning applications, proposals for gypsy sites should continue to be determined solely in relation to land-use factors. Whilst gypsy sites might be acceptable in some rural locations, the granting of permission must be consistent with agricultural, archaeological, countryside, environmental, and Green Belt policies. ...” (paragraph 22)

It was indicated that as a rule it would not be appropriate to make provision for Gypsy sites in areas of open land where development was severely restricted, for example Areas of Outstanding Natural Beauty and Sites of Special Scientific Interest. Nor were Gypsy sites regarded as being among those uses of land normally appropriate in a Green Belt (paragraph 13).

I. Circular 18/94

47. Further guidance issued by the Secretary of State dated 23 November 1994 concerned the unauthorised camping of Gypsies and the power to give a direction to leave the land (see the 1994 Act above). Paragraphs 6 to 9 required local authorities to adopt “a policy of toleration towards unauthorised gypsy encampments”:

“6. ... Where gypsies are camped unlawfully on council land and are not causing a level of nuisance which cannot be effectively controlled, an immediate forced eviction might result in unauthorised camping on a site elsewhere in the area which could give rise to greater nuisance. Accordingly, authorities should consider tolerating gypsies’ presence on the land for short periods and could examine the ways of minimising the level of nuisance on such tolerated sites, for example by providing basic services for gypsies e.g. toilets, a skip for refuse and a supply of drinking water.

...

8. Where gypsies are unlawfully camped on Government-owned land, it is for the local authority, with the agreement of the land-owning Department, to take any necessary steps to ensure that the encampment does not constitute a hazard to public health. It will continue to be the policy of the Secretaries of State that Government Departments should act in conformity with the advice that gypsies should not be moved unnecessarily from unauthorised encampments when they are causing no nuisance.

9. The Secretaries of State continue to consider that local authorities should not use their powers to evict gypsies needlessly. They should use their powers in a humane and compassionate fashion and primarily to reduce nuisance and to afford a higher level of protection to private owners of land.”

48. Paragraphs 10 to 13 further require local authorities to consider their obligations under other legislation before taking any decisions under the 1994 Act. These obligations include their duties concerning pregnant women and newly-born children, the welfare and education of children and the housing of homeless persons. In a judgment of

22 September 1995 (*R. v. Lincolnshire County Council, ex parte Atkinson, R. v. Wealden District Council, ex parte Wales, and R. v. Wealden District Council, ex parte Stratford*, unreported), the High Court held that it would be an error of law for any local authority to ignore those duties which must be considered from the earliest stages.

J. Gypsy sites policies in development plans

49. In a letter dated 25 May 1998, the Department of the Environment drew to the attention of all local planning authorities in England that Circular 1/94 required local planning authorities to assess the need for Gypsy accommodation in their areas and make suitable locational and/or criteria-based policies against which to decide planning applications. The government was concerned that this guidance had not been taken up. ACERT research (see below) had shown that 24% of local authorities (96) had no policy at all on Gypsy sites and that many in the process of reviewing their plans at the time of the survey did not feel it necessary to include policies on Gypsy provision. It was emphasised that it was important to include consideration of Gypsy needs at an early stage in drawing up structure and development plans and that detailed policies should be provided. Compliance with this guidance was essential in fulfilling the Government's objective that Gypsies should seek to provide their own accommodation, applying for planning permission like everyone else. It was necessary, therefore, that adequate Gypsy site provision be made in development plans to facilitate this process.

K. 1998 ACERT research into provision for private Gypsy sites

50. The Advisory Council for the Education of Romany and other Travellers (ACERT) which had carried out research sponsored by the Department of the Environment, Transport and Regions, noted in this report that since 1994 private site provision had increased by 30 caravans per year while the pace of public site provision had declined by 100 caravans, disclosing that the pace of private site provision had not increased sufficiently to counterbalance decreases in public site provision. Noting the increase of Gypsies in housing and the increased enforcement powers under the 1994 Act, it questioned, if these trends continued, the extent to which the ethnic, cultural and linguistic identity of Gypsies and Travellers would be protected.

51. The research looked, *inter alia*, at 114 refused private site applications, which showed that 97% related to land within the countryside and that 96% were refused on grounds relating to the amenity value (for example, Green Belt, conservation area locations).

For most of the 50 Gypsy site applicants interviewed, obtaining permission for their own land was an important factor in improving the quality of life and gaining independence and security. For many, the education of their children was another important reason for private site application. All save one had applied for permission retrospectively.

52. The report stated that the success rate in 624 planning appeals before 1992 had averaged 35% but had decreased since. Having regard, however, to the way in which data was recorded, the actual success rate was probably between 35% and 10%, being the figures given in 1992 and 1996 by the Gypsy groups and Department of the Environment respectively. Notwithstanding the objectives of planning policy that local authorities make provision for Gypsies, most local authorities did not identify any areas of land as suitable for potential development by Gypsies and reached planning decisions on the basis of land-use criteria in the particular case. It was therefore not surprising that most Gypsies made retrospective applications and that they had little success in identifying land on which local authorities would permit development. The granting of permission for private sites remained haphazard and unpredictable.

L. Overall statistics concerning Gypsy caravans

53. In January 2000 the Department of the Environment, Transport and Regions figures on Gypsy caravans in England disclosed that of 13,134 caravans counted, 6,118 were stationed on local authority pitches, 4,500 on privately owned sites and 2,516 on unauthorised sites. Of the latter, 684 Gypsy caravans were being tolerated on land owned by non-Gypsies (mainly local authority land) and 299 Gypsy caravans tolerated on land owned by Gypsies themselves. On these figures, about 1,500 caravans were therefore on unauthorised and intolerated sites while over 80% of caravans were stationed on authorised sites.

M. Local authority duties to the homeless

54. Local authority duties to the homeless were contained in Part VII of the Housing Act 1996, which came fully into force on 20 January 1997. Where the local housing authority was satisfied that an applicant was homeless, eligible for assistance, had a priority need (for example, the applicant was a person with whom dependant children resided or was vulnerable due to old age, physical disability, etc.) and did not become homeless intentionally, the authority was required, if it did not refer the application to another housing authority, to ensure that accommodation was made available to the applicant for a minimum period of two years.

Where an applicant was homeless, eligible for assistance and not homeless intentionally, but was not a priority case, the local housing authority was required to provide the applicant with advice and such assistance as it considered appropriate in the circumstances in any attempt he might make to secure accommodation.

III. RELEVANT INTERNATIONAL TEXTS

A. The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities

55. This convention, opened for signature on 1 February 1995, provides, *inter alia*:

“Article 1

The protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities forms an integral part of the international protection of human rights, and as such falls within the scope of international co-operation.

...

Article 4

1. The Parties undertake to guarantee to persons belonging to national minorities the right of equality before the law and of equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited.

2. The Parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities.

3. The measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination.

Article 5

1. The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage.

2. Without prejudice to measures taken in pursuance of their general integration policy, the Parties shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to national minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation.”

56. The convention entered into force on 1 February 1998. The United Kingdom signed the convention on the date it opened for signature and ratified it on 15 January 1998. It entered into force for the United

Kingdom on 1 May 1998. By 9 February 2000, it had been signed by 37 of the Council of Europe's 41 member States and ratified by 28.

57. The convention does not contain any definition of "national minority". However, the United Kingdom in its report of July 1999 to the advisory committee concerned with the convention accepted that Gypsies are within the definition.

B. Other Council of Europe texts

58. Recommendation 1203 (1993) of the Parliamentary Assembly on Gypsies in Europe included the recognition that Gypsies, as one of the very few non-territorial minorities in Europe, "need special protection". In its general observations the Assembly stated, *inter alia*:

"6. Respect for the rights of Gypsies, individual, fundamental and human rights and their rights as a minority is essential to improve their situation.

7. Guarantees for equal rights, equal chances, equal treatment and measures to improve their situation will make a revival of Gypsy language and culture possible, thus enriching the European cultural diversity."

Its recommendations included:

"xv. member states should alter national legislation and regulations which discriminate directly or indirectly against Gypsies;"

"xviii. further programmes should be set up in the member states to improve the housing situation, education ... of those Gypsies who are living in less favourable circumstances; ..."

59. In 1998 the European Commission against Racism and Intolerance adopted General Policy Recommendation no. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies. Its recommendations included:

"to ensure that discrimination as such, as well as discriminatory practices, are combated through adequate legislation and to introduce into civil law specific provisions to this end, particularly in the fields of ... housing and education;

...

to ensure that the questions relating to 'travelling' within a country, in particular regulations concerning residence and town planning, are solved in a way which does not hinder the way of life of the persons concerned;"

C. The European Union

60. On 21 April 1994 the European Parliament adopted a Resolution on the situation of Gypsies in the Community (Official Journal of the European Communities no. C 128/372 of 9 May 1994), calling on the governments of member States "to introduce legal, administrative and social measures to improve the social situation of Gypsies and Travelling

People in Europe”; and recommending that “the Commission, the Council and the governments of member States should do everything in their power to assist in the economic, social and political integration of Gypsies, with the objective of eliminating the deprivation and poverty in which the great majority of Europe’s Gypsy population still lives at the present time”.

61. Protection of minorities has become one of the preconditions for accession to the European Union. In November 1999 the European Union adopted “Guiding Principles” for improving the situation of Roma in candidate countries, based expressly on the recommendations of the Council of Europe’s Specialist Group on Roma/Gypsies and those of the OSCE High Commissioner on National Minorities.

D. The Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

62. The situation of Roma and Sinti has become a standard item on the “human dimension” section of the agenda of OSCE review conferences. Two structural developments – the Office of Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and the appointment of a High Commissioner on National Minorities – also concerned protection of Roma and Sinti as minorities.

63. On 7 April 2000 the High Commissioner’s report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE area was published. Part IV of the report dealt with the living conditions of Roma, noting that while nomadism had been central to Romani history and culture a majority of Roma were now sedentary (one estimation gave 20% as nomadic, 20% as semi-nomadic, moving seasonally, while 60% were sedentary). This was particularly true of central and eastern Europe, where there had been policies of forced sedentarisation in the past:

“It must be emphasised that whether an individual is nomadic, semi-nomadic or sedentary should, like other aspects of his or her ethnic identity, be solely a matter of personal choice. The policies of some OSCE participating States have at times breached this principle, either by making a determination of a group’s fundamental lifestyle that is inconsistent with its members’ choices or by making it virtually impossible for individuals to pursue the lifestyle that expresses their group identity.” (pp. 98-99)

64. The report stated that for those Roma who maintained a nomadic or semi-nomadic lifestyle the availability of legal and suitable parking sites was a paramount need and precondition to the maintenance of their group identity. It observed, however, that even in those countries that encouraged or advised local authorities to maintain parking sites, the number and size of available sites was insufficient compared to the need:

“... The effect is to place nomadic Roma in the position of breaking the law – in some countries, committing a crime – if they park in an unauthorised location, even though authorised sites may not be available.” (pp. 108-09)

65. The report dealt specifically with the situation of Gypsies in the United Kingdom (pp. 109-14). It found:

“Under current law, Gypsies have three options for lawful camping: parking on public caravan sites – which the Government acknowledges to be insufficient; parking on occupied land with the consent of the occupier; and parking on property owned by the campers themselves. The British Government has issued guidance to local authorities aimed at encouraging the last approach. In practice, however, and notwithstanding official recognition of their special situation and needs, many Gypsies have encountered formidable obstacles to obtaining the requisite permission to park their caravans on their own property. ...” (pp. 112-13).

66. Concerning the planning regime which requires planning permission for the development of land towards the stationing of caravans, it stated:

“... This scheme allows wide play for the exercise of discretion – and that discretion has repeatedly been exercised to the detriment of Gypsies. A 1986 report by the Department of the Environment described the prospects of applying for planning permission for a Gypsy site as ‘a daunting one laced with many opportunities for failure’. In 1991, the last years in which the success of application rates was evaluated, it was ascertained that 90 per cent of applications for planning permission by Gypsies were denied. In contrast, 80 per cent of all planning applications were granted during the same period. It is to be noted that, as a category, Gypsy planning applications are relatively unique in so far as they typically request permission to park caravans in areas or sites which are subject to restriction by local planning authorities. As such, virtually all Gypsy planning applications are highly contentious. Nonetheless, the fact remains that there is inadequate provision or availability of authorised halting sites (private or public), which the high rate of denial of planning permission only exacerbates. Moreover, there are indications that the situation has deteriorated since 1994. ... In face of these difficulties, the itinerant lifestyle which has typified the Gypsies is under threat.” (pp. 113-14)

67. The report’s recommendations included the following:

“... in view of the extreme insecurity many Roma now experience in respect of housing, governments should endeavour to regularise the legal status of Roma who now live in circumstances of unsettled legality.” (pp. 126 and 162)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

68. The applicant complained that the refusal of planning permission to station caravans on her land and the enforcement measures implemented in respect of her occupation of her land disclosed a violation of Article 8 of the Convention, which reads as follows:

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

69. The Government disputed those allegations. The Commission, by eighteen votes to nine, found that there had been no violation of this provision.

70. The Court recalls that it has already examined complaints about the planning and enforcement measures imposed on a Gypsy family who occupied their own land without planning permission in *Buckley v. the United Kingdom* (judgment of 25 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV). Both parties have referred extensively to the findings of the Court in that case, as well as to the differing approach of the Commission.

The Court considers that, while it is not formally bound to follow any of its previous judgments, it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that it should not depart, without good reason, from precedents laid down in previous cases. Since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must, however, have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved (see, amongst other authorities, *Cossey v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1990, Series A no. 184, p. 14, § 35).

A. As to the rights in issue under Article 8 of the Convention

71. The applicant submitted that measures threatening her occupation of her land in caravans affected not only her home, but also her private and family life as a Gypsy with a traditional lifestyle of living in mobile homes which allow travelling. She referred to the consistent approach of the Commission in her own and similar cases (see, for example, *Buckley*, cited above, opinion of the Commission, p. 1309, § 64).

72. The Government accepted that the applicant's complaints concerned her right to respect for her home and stated that it was unnecessary to consider whether the applicant's right to respect for her private and family life was also in issue (see *Buckley*, cited above, pp. 1287-88, §§ 54-55).

73. The Court considers that the applicant's occupation of her caravan is an integral part of her ethnic identity as a Gypsy, reflecting the long

tradition of that minority of following a travelling lifestyle. This is the case even though, under the pressure of development and diverse policies or by their own choice, many Gypsies no longer live a wholly nomadic existence and increasingly settle for long periods in one place in order to facilitate, for example, the education of their children. Measures affecting the applicant's stationing of her caravans therefore have an impact going beyond the right to respect for her home. They also affect her ability to maintain her identity as a Gypsy and to lead her private and family life in accordance with that tradition.

74. The Court finds, therefore, that the applicant's right to respect for her private life, family life and home is in issue in the present case.

B. Whether there was an “interference” with the applicant's rights under Article 8 of the Convention

75. The Government accepted that there had been an “interference by a public authority” with the applicant's right to respect for her home disclosed by the refusal of planning permission to allow her to live in her caravan on her own land and the enforcement measures taken against her.

76. The applicant contended that, in addition to these measures constituting an interference with her rights, the framework of legislation and planning policy and regulations disclosed a lack of respect for those rights as they effectively made it impossible for her to live securely as a Gypsy: either she was forced off her land and would have to station her caravans unlawfully, at the risk of being continually moved on, or she would have to accept conventional housing or “forced assimilation”.

77. The Court considers that it cannot examine legislation and policy in the abstract, its task rather being to examine the application of specific measures or policies to the facts of each individual case. There is no direct measure of “criminalisation” of a particular lifestyle as was the case in *Dudgeon v. the United Kingdom* (judgment of 22 October 1981, Series A no. 45), which concerned legislation rendering adult consensual homosexual relations a criminal offence.

78. Having regard to the facts of this case, it finds that the decisions of the planning authorities refusing to allow the applicant to remain on her land in her caravans and the measures of enforcement taken in respect of her continued occupation constituted an interference with her right to respect for her private life, family life and home within the meaning of Article 8 § 1 of the Convention. It will therefore examine below whether this interference was justified under paragraph 2 of Article 8 as being “in accordance with the law”, pursuing a legitimate aim or aims and as being “necessary in a democratic society” in pursuit of that aim or aims.

C. Whether the interference was “in accordance with the law”

79. It was not contested by the applicant that the measures to which she was subjected were “in accordance with the law”.

The Court finds no reason to reach a different conclusion.

D. Whether the interference pursued a legitimate aim

80. The Government submitted that the measures in question pursued the enforcement of planning controls which were in the interests of the economic well-being of the country and the preservation of the environment and public health.

81. The applicant accepted that the measures pursued the legitimate aim of protecting the “rights of others” in the sense of environmental protection. She did not accept that any other legitimate aim was concerned.

82. The Court notes that the Government have not put forward any details concerning the aims allegedly pursued in this case and that they rely on a general assertion. It is also apparent that the reasons given for the interference in the planning procedures in this case were expressed primarily in terms of environmental policy. In these circumstances, the Court finds that the measures pursued the legitimate aim of protecting the “rights of others” through preservation of the environment. It does not find it necessary to determine whether any other aims were involved.

E. Whether the interference was “necessary in a democratic society”

1. Arguments before the Court

(a) The applicant

83. The applicant submitted that, in assessing the necessity of the measures in this case, the importance of what was at stake for her weighed very heavily in the balance, as the issue concerned not only the security of her home but also her right to live, with her family, in the traditional Gypsy lifestyle. The growing international consensus about the importance of providing the rights of minorities with legal protection, as illustrated, *inter alia*, by the Framework Convention for the Protection of National Minorities, emphasised that this was also of significance to the community as a whole as a fundamental value of a civilised democracy. In these circumstances, any margin of appreciation accorded to the domestic decision-making bodies should be narrower rather than wider.

84. The applicant argued that the procedural safeguards in the decision-making process only gave limited recognition to those considerations in her case. The government policy Circulars 28/77 and 57/78 (see paragraphs 38-41), which expressly made allowance for the special situation of Gypsies and which were taken into account by this Court in *Buckley* (judgment cited above, p. 1293, § 80), had been withdrawn and replaced by Circular 1/94 which provided that Gypsies should be regarded as being in the same position as any other developer of land under the planning system. Furthermore, in reaching their decisions the planning inspectors were constrained by laws and policies applying to land development, which placed, for example, particular weight on the protection of Green Belt areas. The interest of Gypsies in residing on their land was not seen as a useful or indispensable land-use feature and therefore automatically carried much less weight in the domestic balancing exercise. Thus, the “personal circumstances” of the Gypsies could seldom outweigh the more general planning considerations.

85. The applicant also submitted that there must exist particularly compelling reasons to justify the seriousness of the interference disclosed by the measures of eviction from her land, where there had not been shown to be an alternative site to which she could reasonably be expected to move. She pointed out that in her case she and her family had moved on to her land after being harassed and moved on from place to place. This enabled her children to attend school. She had never been offered a place on an official site. During the planning procedures, it was acknowledged that there were no official sites in the Three Rivers district and that there had been insufficient provision in Hertfordshire since 1985. Forced off their land by enforcement measures, they returned as they had no other option. She and her family still lived under the threat of further enforcement action, including physical eviction, with still no secure alternative site to go to.

(b) The Government

86. The Government emphasised that, as recognised by the Court in *Buckley* (judgment cited above, pp. 1291-92, §§ 74-75), in the context of town and country planning, which involved the exercise of discretionary judgment in implementing policies in the interests of the community, national authorities were in a better position to evaluate local needs and conditions than an international court. It was not for the Court to substitute its view of what would be the best planning policy or the most appropriate measure in a particular case.

87. While the applicant was entitled to have her interests carefully considered by the national authorities and weighed in the balance against the needs of planning control, an examination of the applicable

system, and the facts of this case, showed that the procedural safeguards contained in national law as to the way in which planning judgments were made (an assessment by a qualified independent expert, an inspector, followed by judicial review in the High Court) were such as to give due regard to her interests. The Government pointed out that local planning authorities were encouraged to adopt a sympathetic approach to any question of enforcement action under Circular 18/94 (see paragraphs 47-48 above) and that large numbers of caravans on unauthorised sites were tolerated (see the statistics cited in paragraph 53 above). However, Gypsies could not claim the right to live wherever they liked in defiance of planning control, particularly when they were now seeking to live a settled existence indefinitely on their own land.

88. The Government further submitted that, while there were no official sites in the Three Rivers district, there were sites elsewhere in Hertfordshire and that it was open to the applicant to travel to other caravan sites outside that local authority area. They pointed out that the applicant took up residence on her land, which was in an Agricultural Priority Area and an Area of Great Landscape Value within the Green Belt, without obtaining, or even applying for the prior planning permission necessary to render that occupation lawful. When she did apply for planning permission, the applicant had the opportunity of presenting the arguments in her favour at hearings before two inspectors, who gave her personal circumstances careful consideration. However, both inspectors found that her occupation of her land was detrimental to the rural character of the site situated in the Green Belt and that this outweighed her interests. The applicant could not rely on Article 8 as giving her preference as to her place of residence greater weight than the general interest. Finally, in assessing the proportionality of the measures, it should be taken into account that the applicant had made two applications for bungalows, indicating that she was willing to live in settled, conventional accommodation.

(c) Intervention by the European Roma Rights Centre

89. The European Roma Rights Centre drew the attention of the Court to the recently published report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE area prepared by the OSCE High Commissioner on National Minorities and other international texts and materials concerning the position of Roma. They submitted that there had emerged a growing consensus amongst international organisations about the need to take specific measures to address the position of Roma, *inter alia*, concerning accommodation and general living conditions. Articles 8 and 14 should therefore be interpreted in the light of the clear international consensus about the plight of Roma and the need for urgent action.

2. *The Court's assessment*

(a) **General principles**

90. An interference will be considered “necessary in a democratic society” for a legitimate aim if it answers a “pressing social need” and, in particular, if it is proportionate to the legitimate aim pursued. While it is for the national authorities to make the initial assessment of necessity, the final evaluation as to whether the reasons cited for the interference are relevant and sufficient remains subject to review by the Court for conformity with the requirements of the Convention (see, among other authorities, *Lustig-Prean and Beckett v. the United Kingdom*, nos. 31417/96 and 32377/96, 27 September 1999, §§ 80-81, unreported).

91. In this regard, a margin of appreciation must, inevitably, be left to the national authorities, who by reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries are in principle better placed than an international court to evaluate local needs and conditions. This margin will vary according to the nature of the Convention right in issue, its importance for the individual and the nature of the activities restricted, as well as the nature of the aim pursued by the restrictions (see *Dudgeon*, cited above, p. 21, § 52, and *Gillow v. the United Kingdom*, judgment of 24 November 1986, Series A no. 109, p. 22, § 55).

92. The judgment by the national authorities in any particular case that there are legitimate planning objections to a particular use of a site is one which the Court is not well equipped to challenge. It cannot visit each site to assess the impact of a particular proposal on a particular area in terms of beauty, traffic conditions, sewerage and water facilities, educational facilities, medical facilities, employment opportunities and so on. Because planning inspectors visit the site, hear the arguments on all sides and allow the examination of witnesses, they are better placed than the Court to weigh the arguments. Hence, as the Court observed in *Buckley* (judgment cited above, p. 1292, § 75 *in fine*), “[i]n so far as the exercise of discretion involving a multitude of local factors is inherent in the choice and implementation of planning policies, the national authorities in principle enjoy a wide margin of appreciation”, although it remains open to the Court to conclude that there has been a manifest error of appreciation by the national authorities. In these circumstances, the procedural safeguards available to the individual will be especially material in determining whether the respondent State has, when fixing

the regulatory framework, remained within its margin of appreciation. In particular, the Court must examine whether the decision-making process leading to measures of interference was fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8 (see *Buckley*, cited above, pp. 1292-93, § 76).

93. The applicant urged the Court to take into account recent international developments, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in reducing the margin of appreciation accorded to States in light of the recognition of the problems of vulnerable groups, such as Gypsies. The Court observes that there may be said to be an emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle (see paragraphs 55-59 above, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities), not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community.

94. However, the Court is not persuaded that the consensus is sufficiently concrete for it to derive any guidance as to the conduct or standards which Contracting States consider desirable in any particular situation. The framework convention, for example, sets out general principles and goals but the signatory States were unable to agree on means of implementation. This reinforces the Court's view that the complexity and sensitivity of the issues involved in policies balancing the interests of the general population, in particular with regard to environmental protection, and the interests of a minority with possibly conflicting requirements renders the Court's role a strictly supervisory one.

95. Moreover, to accord to a Gypsy who has unlawfully stationed a caravan site at a particular place different treatment from that accorded to non-Gypsies who have established a caravan site at that place or from that accorded to any individual who has established a house in that particular place would raise substantial problems under Article 14 of the Convention.

96. Nonetheless, although the fact of belonging to a minority with a traditional lifestyle different from that of the majority does not confer an immunity from general laws intended to safeguard the assets of the community as a whole, such as the environment, it may have an incidence on the manner in which such laws are to be implemented. As intimated in *Buckley*, the vulnerable position of Gypsies as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases (judgment cited above, pp. 1292-95, §§ 76, 80 and 84). To this extent, there is thus a positive obligation

imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the Gypsy way of life (see, *mutatis mutandis*, *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, p. 15, § 31; *Keegan v. Ireland*, judgment of 26 May 1994, Series A no. 290, p. 19, § 49; and *Kroon and Others v. the Netherlands*, judgment of 27 October 1994, Series A no. 297-C, p. 56, § 31).

97. It is important to appreciate that, in principle, Gypsies are at liberty to camp on any caravan site which has planning permission; there has been no suggestion that permissions exclude Gypsies as a group. They are not treated worse than any non-Gypsy who wants to live in a caravan and finds it disagreeable to live in a house. However, it appears from the material placed before the Court, including judgments of the English courts, that the provision of an adequate number of sites which the Gypsies find acceptable and on which they can lawfully place their caravans at a price which they can afford is something which has not been achieved.

98. The Court does not, however, accept the argument that, because statistically the number of Gypsies is greater than the number of places available on authorised Gypsy sites, the decision not to allow the applicant Gypsy family to occupy land where they wished in order to install their caravan in itself, and without more, constituted a violation of Article 8. This would be tantamount to imposing on the United Kingdom, as on all the other Contracting States, an obligation by virtue of Article 8 to make available to the Gypsy community an adequate number of suitably equipped sites. The Court is not convinced, despite the undoubted evolution that has taken place in both international law, as evidenced by the framework convention, and domestic legislations in regard to protection of minorities, that Article 8 can be interpreted as implying for States such a far-reaching positive obligation of general social policy (see paragraphs 93-94 above).

99. It is important to recall that Article 8 does not in terms recognise a right to be provided with a home. Nor does any of the jurisprudence of the Court acknowledge such a right. While it is clearly desirable that every human being have a place where he or she can live in dignity and which he or she can call home, there are unfortunately in the Contracting States many persons who have no home. Whether the State provides funds to enable everyone to have a home is a matter for political not judicial decision.

100. In sum, the issue to be determined by the Court in the present case is not the acceptability or not of a general situation, however deplorable, in the United Kingdom in the light of the United Kingdom's undertakings in international law, but the narrower one of whether the particular circumstances of the case disclose a violation of the applicant's – Mrs Chapman's – right to respect for her home under Article 8 of the Convention.

101. In this connection, the legal and social context in which the impugned measure of expulsion was taken against the applicant is, however, a relevant factor.

102. Where a dwelling has been established without the planning permission which is needed under the national law, there is a conflict of interest between the right of the individual under Article 8 of the Convention to respect for his or her home and the right of others in the community to environmental protection (see paragraph 81 above). When considering whether a requirement that the individual leave his or her home is proportionate to the legitimate aim pursued, it is highly relevant whether or not the home was established unlawfully. If the home was lawfully established, this factor would self-evidently be something which would weigh against the legitimacy of requiring the individual to move. Conversely, if the establishment of the home in a particular place was unlawful, the position of the individual objecting to an order to move is less strong. The Court will be slow to grant protection to those who, in conscious defiance of the prohibitions of the law, establish a home on an environmentally protected site. For the Court to do otherwise would be to encourage illegal action to the detriment of the protection of the environmental rights of other people in the community.

103. A further relevant consideration, to be taken into account in the first place by the national authorities, is that if no alternative accommodation is available the interference is more serious than where such accommodation is available. The more suitable the alternative accommodation is, the less serious is the interference constituted by moving the applicant from his or her existing accommodation.

104. The evaluation of the suitability of alternative accommodation will involve a consideration of, on the one hand, the particular needs of the person concerned – his or her family requirements and financial resources – and, on the other hand, the rights of the local community to environmental protection. This is a task in respect of which it is appropriate to give a wide margin of appreciation to national authorities, who are evidently better placed to make the requisite assessment.

(b) Application of the above principles

105. The seriousness of what is at stake for the applicant is demonstrated by the facts of this case. The applicant followed an itinerant lifestyle for many years, stopping on temporary or unofficial sites. She took up residence on her own land by way of finding a long-term and secure place to station her caravans. Planning permission for this was refused, however, and she was required to leave. The applicant was fined twice. She left her land, but returned as she had been moved on constantly from place to place. It would appear that the applicant does not

in fact wish to pursue an itinerant lifestyle. She was resident on the site from 1986 to 1990, and between 1992 and these proceedings. Thus, the present case is not concerned as such with the traditional itinerant Gypsy lifestyle.

106. It is evident that individuals affected by an enforcement notice have in principle, and this applicant had in practice, a full and fair opportunity to put before the planning inspectors any material which they regard as relevant to their case and in particular their personal financial and other circumstances, their views as to the suitability of alternative sites and the length of time needed to find a suitable alternative site.

107. The Court recalls that the applicant moved on to her land in her caravans without obtaining the prior planning permission which she knew was necessary to render that occupation lawful. In accordance with the applicable procedures, the applicant's appeals against refusal of planning permission and enforcement notices were conducted in two public inquiries by inspectors who were qualified independent experts. In both appeals, the inspectors visited the site themselves and considered the applicant's representations. As is evidenced by the extension of the time-limit for compliance (see paragraph 47 of the inspector's report set out in paragraph 17 above), some notice was taken of the points which the applicant advanced.

108. The first inspector had regard to the location of the site in the Metropolitan Green Belt and found that the planning considerations, both national and local, outweighed the needs of the applicant (see paragraph 14 above). The second inspector considered that the use of the site for the stationing of caravans was seriously detrimental to the environment, and would "detract significantly from the quiet rural character" of the site, which was both in a Green Belt and an Area of Great Landscape Value. He concluded that development of the site would frustrate the purpose of the Green Belt in protecting the countryside from encroachment. The arguments of the applicant did not in his judgment justify overriding these important interests (see paragraph 17 above).

109. Consideration was given to the applicant's arguments, both concerning the work that she had done on the site by tidying and planting and concerning the difficulties of finding other sites in the area. However, both inspectors weighed those factors against the general interest of preserving the rural character of the countryside and found that the latter prevailed.

110. It is clear from the inspectors' reports (cited in paragraphs 14 and 17 above) that there were strong, environmental reasons for the refusal of planning permission and that the applicant's personal circumstances had been taken into account in the decision-making process. The Court also

notes that appeal to the High Court was available in so far as the applicant felt that the inspectors, or the Secretary of State, had not taken into account a relevant consideration or had based the contested decision on irrelevant considerations.

111. The Court observes that during the planning procedures it was acknowledged that there were no vacant sites immediately available for the applicant to go to, either in the district or in the county as a whole. The Government have pointed out that other sites elsewhere in the county do exist and that the applicant was free to seek sites outside the county. Notwithstanding that the statistics show that there is a shortfall of local authority sites available for Gypsies in the country as a whole, it may be noted that many Gypsy families still live an itinerant life without recourse to official sites and it cannot be doubted that vacancies on official sites arise periodically.

112. Moreover, given that there are many caravan sites with planning permission, whether suitable sites were available to the applicant during the long period of grace given to her was dependent upon what was required of a site to make it suitable. In this context, the cost of a site compared with the applicant's assets, and its location compared with the applicant's desires are clearly relevant. Since how much the applicant has by way of assets, what expenses need to be met by her, what locational requirements are essential for her and why are factors exclusively within the knowledge of the applicant, it is for the applicant to adduce evidence on these matters. She has not placed before the Court any information as to her financial situation or as to the qualities a site must have before it will be locationally suitable for her. Nor does the Court have any information as to the efforts she has made to find alternative sites.

113. The Court is therefore not persuaded that there were no alternatives available to the applicant besides remaining in occupation on land without planning permission in a Green Belt area. As stated in *Buckley*, Article 8 does not necessarily go so far as to allow individuals' preferences as to their place of residence to override the general interest (judgment cited above, p. 1294, § 81). If the applicant's problem arises through lack of money, then she is in the same unfortunate position as many others who are not able to afford to continue to reside on sites or in houses attractive to them.

114. In the circumstances, the Court considers that proper regard was had to the applicant's predicament both under the terms of the regulatory framework, which contained adequate procedural safeguards protecting her interests under Article 8 and by the responsible planning authorities when exercising their discretion in relation to the particular circumstances of her case. The decisions were reached by those authorities after weighing in the balance the various competing interests. It is not for this Court to sit in appeal on the merits of those decisions,

which were based on reasons which were relevant and sufficient, for the purposes of Article 8, to justify the interferences with the exercise of the applicant's rights.

115. The humanitarian considerations which might have supported another outcome at national level cannot be used as the basis for a finding by the Court which would be tantamount to exempting the applicant from the implementation of the national planning laws and obliging governments to ensure that every Gypsy family has available for its use accommodation appropriate to its needs. Furthermore, the effect of these decisions cannot on the facts of this case be regarded as disproportionate to the legitimate aim pursued.

116. In conclusion, there has been no violation of Article 8 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

117. The applicant claims that she has been denied the right to live peacefully on her land and has therefore suffered a breach of the right to peaceful enjoyment of her possessions contrary to Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention which provides:

“Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.”

118. The applicant argued that, notwithstanding the admittedly broad discretion left to national planning decision-makers, a fair balance has not been struck between her interests and those of the general community. She submitted that the fact that she took up residence on her land without prior permission was irrelevant and that the findings of the planning inspectors concerning the impact of her caravans on visual amenity were not so significant if taken in the context of the policy framework governing their decisions. If, however, the Court found a violation of Article 8, she accepted that no separate issue arose under this provision.

119. The Government, adopting the view of the majority of the Commission, submitted that a fair balance had been struck between the individual and general interest, in particular having regard to the fact that the applicant occupied her land in contravention of planning law and to the findings of the planning inspectors concerning the detrimental impact of her occupation.

120. For the same reasons as those given under Article 8 of the Convention, the Court finds that any interference with the applicant's peaceful enjoyment of her property was proportionate and struck a fair balance in compliance with the requirements of Article 1 of Protocol No. 1. There has, accordingly, been no breach of that provision.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 OF THE CONVENTION

121. Relying on Article 6 of the Convention, the applicant complained that she had no access to a court to determine the merits of her claims that she should have permission to occupy her land. The relevant part of Article 6 § 1 provides:

“1. In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. ...”

122. The applicant argued that the Court's case-law did not support any general proposition that the right of appeal to the High Court on points of law meant that planning procedures complied with Article 6. The *Bryan* case (judgment cited above, pp. 17-18, §§ 44-47) was, she submitted, decided on its particular facts. Specifically, she argued that the High Court could not review any questions of fact. Nor could it examine complaints that a planning inspector gave too little weight to the needs of a Gypsy family in pursuing their lifestyle on their land, as long as he did not expressly disregard this as an irrelevant factor. She also submitted that a review which failed to take account of the proportionality of a measure must be inadequate for the purpose of Article 6 (referring, *mutatis mutandis*, to the Court's findings on Article 13 in *Smith and Grady v. the United Kingdom*, nos. 33985/96 and 33986/96, §§ 135-38, ECHR 1999-VI).

123. The Government, agreeing with the majority of the Commission, considered that in light of the *Bryan* judgment (cited above) the scope of review provided by the High Court concerning planning decisions satisfied the requirements of Article 6, notwithstanding that the court would not revisit the facts of the case.

124. The Court recalls that in *Bryan* (judgment cited above, pp. 14-18, §§ 34-47) it held that in the specialised area of town-planning law full review of the facts may not be required by Article 6 of the Convention. It finds in this case that the scope of review of the High Court, which was available to the applicant after a public procedure before an inspector, was sufficient in this case to comply with Article 6 § 1. It enabled a decision to be challenged on the basis that it was perverse, irrational, had no basis on the evidence or had been made with reference to irrelevant factors or without regard to relevant factors. This may be regarded as

affording adequate judicial control of the administrative decisions in issue.

125. There has, therefore, been no violation of Article 6 § 1 of the Convention in this case.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION

126. The applicant complained that she had been discriminated against on the basis of her status as a Gypsy, contrary to Article 14 of the Convention which provides:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

127. The applicant submitted that the legal system’s failure to accommodate Gypsies’ traditional way of life, by treating them in the same way as the majority population, or disadvantaging them relatively to the general population, amounted to discrimination in the enjoyment of her rights under the Convention based on her status as a member of an ethnic minority. For example, Gypsies alone were singled out for special treatment by the policy which declared that Gypsy sites were inappropriate in certain areas, and unlike house dwellers, they did not benefit from a systematic assessment of and provision for their needs. Further, the application to them of general laws and policies failed to accommodate their particular needs arising from their tradition of living and travelling in caravans. She referred, *inter alia*, to the Framework Convention on National Minorities, as supporting an obligation on the United Kingdom to adopt measures to ensure the full and effective equality of Gypsies.

128. The Government, referring to the Commission’s majority opinion, found that any difference in treatment pursued legitimate aims, was proportionate to those aims and had in the circumstances reasonable and objective justification.

129. Having regard to its findings above under Article 8 of the Convention that any interference with the applicant’s rights was proportionate to the legitimate aim of preservation of the environment, the Court concludes that there has been no discrimination contrary to Article 14 of the Convention. While discrimination may arise where States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different (see *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV), the Court does not find, in the circumstances of this case, any lack of objective and reasonable justification for the measures taken against the applicant.

130. There has, therefore, been no violation of Article 14 of the Convention in this case.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* by ten votes to seven that there has been no violation of Article 8 of the Convention;
2. *Holds* unanimously that there has been no violation of Article 1 of Protocol No. 1;
3. *Holds* unanimously that there has been no violation of Article 6 of the Convention;
4. *Holds* unanimously that there has been no violation of Article 14 of the Convention.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 18 January 2001.

Luzius WILDHABER
President

Michele DE SALVIA
Registrar

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the following separate opinions are annexed to this judgment:

- (a) joint dissenting opinion of Mr Pastor Ridruejo, Mr Bonello, Mrs Tulkens, Mrs Strážnická, Mr Lorenzen, Mr Fischbach and Mr Casadevall;
- (b) separate opinion of Mr Bonello.

L.W.
M. de S.

JOINT DISSENTING OPINION
OF JUDGES PASTOR RIDRUEJO, BONELLO,
TULKENS, STRÁŽNICKÁ, LORENZEN,
FISCHBACH AND CASADEVALL

1. We regret that we are unable to share the opinion of the majority that there has been no violation of Article 8 in this case. This is one of five cases brought before our Court concerning the problems experienced by Gypsies in the United Kingdom. There are more awaiting our examination. All disclose elements of hardship and pressure on a vulnerable group within the community. While complaints about the planning and enforcement measures imposed on a Gypsy family who occupied their own land without planning permission have a precedent in *Buckley v. the United Kingdom* (judgment of 25 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV) which concluded in a finding of no violation, we consider that this cannot bind the Court, whose first task is to implement effectively the Convention system for the protection of human rights. We must pay attention to the changing conditions in Contracting States and give recognition to any emerging consensus in Europe as to the standards to be achieved. We would note that the *Buckley* case was decided four years ago by a Chamber of the Court prior to the reforms instituted by Protocol No. 11. Its finding of no violation was reached by six votes to three. This Court, constituted as a Grand Chamber of seventeen judges, has the duty to review the approach adopted in the *Buckley* case in the light of current conditions and the arguments put forward by the parties and, if necessary, to adapt that approach to give practical effect to the rights guaranteed under the Convention.

2. We agree with the majority as to the scope of the rights under Article 8 which are affected in this case (see paragraphs 73-74 of the judgment). The traditional way in which the applicant exercises her right to respect for her home, and her private and family life attracts the protection of this provision. We also agree with the majority that there has been an interference with the enjoyment by the applicant of these rights under Article 8 of the Convention. We would recall however that, although the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary action by public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in an effective “respect for private and family life and home”. The boundaries between the State’s positive and negative obligations do not lend themselves to precise definition and, indeed, in particular cases such as the present, may overlap. The applicable principles are nonetheless similar. In both contexts, regard must be had to the fair balance which has to be struck between the

competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation (see, amongst other authorities, *Kroon and Others v. the Netherlands*, judgment of 27 October 1994, Series A no. 297-C, p. 56, § 31, and *Marzari v. Italy* (dec.), no. 36448/97, 4 May 1999, unreported). While it is therefore not inappropriate to examine the impact of the measures affecting the applicant in terms of the second paragraph of Article 8 of the Convention, we consider that this examination must take into account that positive obligations may arise and that the authorities may, through inaction, fail to respect the balance between the interests of the individual Gypsy and the community.

3. Our principal disagreement with the majority lies in their assessment that the interference was “necessary in a democratic society”. We accept that the examination of planning objections to the particular use of a site is not a role for which this Court is well suited (see paragraph 92 of the judgment). Where town and country planning is concerned, the Court has previously noted that this involves the exercise of discretionary judgment in the implementation of policies adopted in the interest of the community (see *Buckley*, cited above, p. 1292, § 75, and *Bryan v. the United Kingdom*, judgment of 22 November 1995, Series A no. 335-A, p. 18, § 47). It is indeed not for us to substitute our own view of what would be the best policy in the planning sphere or the most appropriate individual measure in planning cases, which involve a multitude of local factors.

In *Buckley* (judgment cited above, p. 1292, § 75) it was stated that in principle national authorities, for the above reasons, enjoyed a wide margin of appreciation in the choice and implementation of planning policies. However, in our view, this statement cannot apply automatically to any case which involves the planning sphere. The Convention has always to be interpreted and applied in the light of current circumstances (see *Cossey v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1990, Series A no. 184, p. 17, § 42). There is an emerging consensus amongst the member States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle (see paragraphs 55-67 of the judgment, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities), not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but also in order to preserve a cultural diversity of value to the whole community. This consensus includes a recognition that the protection of the rights of minorities, such as Gypsies, requires not only that Contracting States refrain from policies or practices which discriminate against them but also that, where necessary, they should take positive steps to improve their situation through, for example, legislation or specific programmes. We cannot therefore agree with the

majority's assertion that the consensus is not sufficiently concrete or with their conclusion that the complexity of the competing interests renders the Court's role a strictly supervisory one (see paragraphs 93-94 of the judgment). In our view, this does not reflect the clearly recognised need of Gypsies for protection of the effective enjoyment of their rights and perpetuates their vulnerability as a minority whose needs and values differ from those of the general community. The impact of planning and enforcement measures on the enjoyment by a Gypsy of the right to respect for his or her home, private and family life therefore has a dimension beyond environmental concerns. Having regard to the potential seriousness of an interference which prohibits a Gypsy from pursuing his or her lifestyle at a particular location, we consider that, where the planning authorities have not made any finding that there is available to the Gypsy any alternative, lawful site to which he or she can reasonably be expected to move, there must exist compelling reasons for the measures concerned.

4. In the present case, the seriousness of what is at stake for the applicant is readily apparent. The applicant and her family followed an itinerant lifestyle for many years, stopping on temporary or unofficial sites and being increasingly moved on by police and local authority officials. Moved by considerations of family health and the education of the children, the applicant took the step of buying land on which to station her caravans with security. However, planning permission for this was refused and they were required to leave. The applicant was fined twice and left her land. She returned, however, as they had again been moved on constantly from place to place. She and her family remain on their land subject to the threat of further enforcement measures. Her situation is insecure and vulnerable.

We would observe that it was acknowledged during the planning procedures that there were no alternative sites available for the applicant to go to, either in the district or in the county as a whole. The Government referred to other sites in the county and said that the applicant was free to seek sites outside the county. It is apparent however that, notwithstanding the statistics relied on by the Government (see paragraph 53 of the judgment), there was still a significant shortfall of official, lawful sites available for Gypsies in the country as a whole and that it could not be taken for granted that vacancies existed or were available elsewhere. It is also apparent that the legislation and planning policies which have been introduced over the last half century have drastically reduced the land on which Gypsies may station their caravans lawfully while travelling. Following the latest legislation, the Criminal Justice and Public Order Act 1994, unauthorised campers – persons who station a caravan on the highway, on occupied land without the owner's

consent or on any other unoccupied land – commit a criminal offence if they fail to comply with directions to move on.

The Government have argued that the applicant's applications for planning permission for a bungalow should be taken into account as showing that her accommodation needs attract no very special considerations. We are not persuaded of the relevance of this argument. The applicant applied for permission for a bungalow after her application for her caravans had been refused and when she was facing imminent removal from her land. Nor does the fact that she has shown an intention to settle on land on a long-term basis detract from the seriousness of the interference. The pressure on the historic nomadic lifestyle of Gypsies from the legislation passed from 1960 onwards has had the effect of inducing many Gypsies to adopt the solution of finding a secure, long-term base for their caravans on their own land, while retaining the ability to travel seasonally or from time to time. Indeed, it may be noted that the official policy for some decades has been to encourage Gypsies to find their own private sites (see paragraphs 38-40 and 46 of the judgment).

The applicant, however, in adopting this course for her own family, did not obtain planning permission for stationing her caravans on her land. Furthermore, the land in question was in a Green Belt area. The inspectors who conducted the planning inquiries found that, notwithstanding the tidying, improving and screening of the site, her occupation of the land detracted significantly from the quiet, rural character of the countryside which the Green Belt was intended to preserve from encroachment. It is not for us to dispute this assessment.

The Government have further placed significant weight on the safeguards afforded by the planning procedures, submitting that the applicant's interests were properly and fairly taken into account by the inspectors in reaching their decisions that the environmental interests outweighed hers. We note, however, that the planning inspectors reach their decisions having regard to the applicable planning laws and policies. These indicated that there was a general presumption against inappropriate development in the Green Belt, that Gypsy sites were not regarded as appropriate developments in the Green Belt and that very special circumstances would be required to justify such an inappropriate development. Having regard to the fact that in this case it was accepted that no other official sites were available to the applicant to station her caravans and that she had worked to improve and screen the site, we consider that the burden placed on the applicant to prove very special circumstances is extremely high, if not insuperable. We are accordingly not persuaded that the planning framework was able to give anything more than marginal or token weight to the applicant's interests or to the associated public interest in preserving cultural diversity through protection of traditional ethnic lifestyles.

We have therefore weighed the seriousness of the interference with the applicant's rights with the environmental arguments which militate against her occupation. While the latter are not of negligible importance, they are not, in our view, of either such a nature or degree as to disclose a "pressing social need" when compared with what was at stake for the applicant. There was no indication in the planning procedures that the applicant had anywhere else to which she could reasonably be expected to move her caravans. The local authority had been found in breach of their duty to make adequate provision for Gypsies in the area in 1985 and had been under a direction from the Secretary of State to comply with their statutory duty, without any concrete improvement of the situation resulting since. In these circumstances, we find that the planning and enforcement measures exceeded the margin of appreciation accorded to the domestic authorities and were disproportionate to the legitimate aim of environmental protection. They cannot therefore be regarded as "necessary in a democratic society".

5. In reaching this conclusion, we have given consideration to whether, as the Government warned, this would be tantamount to excluding Gypsies from planning enforcement mechanisms and giving them *carte blanche* to settle wherever they choose. The long-term failure of local authorities to make effective provision for Gypsies in their planning policies is evident from the history of implementation of measures concerning Gypsy sites, both public and private (see paragraphs 36-37, 46 and 49 of the judgment). Recognition has been given domestically to the difficulties of the Gypsies' situation through the "toleration" of some unlawful sites and the sensitivity urged on local authorities in the exercise of their "Draconic" enforcement powers (see paragraphs 47-48 of the judgment). This indicates that the government is already well aware that the legislative and policy framework does not provide in practice for the needs of the Gypsy minority and that its policy of leaving it to local authorities to make provision for Gypsies has been of limited effectiveness (see paragraphs 49-52 of the judgment). The complexities of the problem have been adverted to above and it is not for us to impose any particular solution on the United Kingdom. However, it is in our opinion disproportionate to take steps to evict a Gypsy family from their home on their own land in circumstances where there has not been shown to be any other lawful, alternative site reasonably open to them (see, *mutatis mutandis*, *Buckley*, cited above, p. 1281, § 26, and p. 1294, § 81, where the problems of vandalism alleged to exist on the official site 700 metres from the applicant's land did not appear to pose any specific threat to her or her family's health or security). It would accordingly be for the authorities to adopt such measures as they consider appropriate to ensure that the planning system affords effective respect for the home, private life and family life of Gypsies such as the applicant.

6. The reference by the majority to the alleged liberty of Gypsies to camp on any caravan site with planning permission (see paragraph 97 of the judgment) ignores the reality that Gypsies are not welcome on private residential sites which are, in any event, often prohibitively expensive. Nor are they able to use such private residential sites for seasonal or temporary transit. The planning authorities themselves recognise that the only practicable options open to Gypsies are local authority-owned sites or privately owned Gypsy sites. It is not a question of Gypsies imposing particular preferences as to location and facilities without realistic reference to their own resources (see paragraph 112 of the judgment). The options open to them are, as in this case, severely limited, if they exist at all.

7. We would also take issue with the relevance or validity of the statement in paragraph 99 of the judgment to the effect that Article 8 does not recognise a right to be provided with a home. In this case, the applicant had a home, in her caravan on her land, but was being prevented from settling there. Furthermore, it is not the Court's case-law that a right to be provided with a home is totally outside the ambit of Article 8. The Court has accepted that there may be circumstances where the authorities' refusal to take steps to assist in housing problems could disclose a problem under Article 8 – see, for example, *Marzari*, cited above, where the Court held that a refusal of the authorities to provide housing assistance to an individual suffering from a serious illness might in certain circumstances raise an issue because of the impact of such refusal on the private life of the individual. Obligations on the State arise therefore where there is a direct and immediate link between the measures sought by an applicant and the latter's private life (see *Botta v. Italy*, judgment of 24 February 1998, *Reports* 1998-I, p. 422, §§ 33-34).

8. Finally, we cannot agree with the view expressed by the majority that to accord protection under Article 8 to a Gypsy in unlawful residence in a caravan on her land would raise problems under Article 14 where planning laws continued to prevent individuals from setting up houses on their land in the same area (see paragraph 95 of the judgment). This approach ignores the fact, earlier acknowledged by the majority, that in this case the applicant's lifestyle as a Gypsy widens the scope to Article 8, which would not necessarily be the case for a person who lives in conventional housing, the supply of which is subject to fewer constraints. The situations would not be likely to be analogous. On the contrary, discrimination may arise where States, without objective and reasonable justification, fail to treat differently persons whose situations are significantly different (see *Thlimmenos v. Greece*, no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV).

9. In conclusion, we would reiterate that it is not a necessary consequence of finding a violation in this case that Gypsies could, freely,

take up residence on any land in the country. Where there were shown to be other sites available to them, the balance between the interests of protecting the environmental value of the site and the interests of the Gypsy family in residing on it would tip more strongly towards the former. United Kingdom legislation and policies in this area have long recognised the objective of providing for Gypsies' special needs. The homeless have a right under domestic legislation to be provided with accommodation (see paragraph 54 of the judgment). Our view that Article 8 of the Convention imposes a positive obligation on the authorities to ensure that Gypsies have a practical and effective opportunity to enjoy their right to respect for their home, and their private and family life, in accordance with their traditional lifestyle, is not a startling innovation.

10. We conclude that there has been a violation of Article 8 of the Convention.

11. We voted for non-violation of Article 1 of Protocol No. 1 and Article 14 of the Convention as, in the light of our firm conviction that Article 8 had been violated in the circumstances of this case, no separate issues remained to be examined.

SEPARATE OPINION OF JUDGE BONELLO

1. I voted for a finding of a violation of Article 8 for the reasons laid out in the joint dissenting opinion in which I participated.

2. I endorsed, albeit grudgingly, the view common to the majority and the minority, that the measures to which the applicant was subjected were “in accordance with the law”. This conclusion is, I believe, difficult to escape, in the light of the current case-law of the Convention. I suggest that the Court should be looking beyond that.

3. Any measure that inhibits the enjoyment of a fundamental right has to respect the principle of legality: the restriction must be in accordance with the law. My view is that, on a proper reading of Article 8, a different conclusion could, and perhaps ought to, have been reached in this case.

4. The authorities were manifestly in a state of illegality from before the time the applicant took the law in her own hands. Section 6 of the Caravan Sites Act 1968 (until it was revoked by the Criminal Justice and Public Order Act 1994 – see paragraph 42 of the judgment), imposed a legal duty on local authorities “so far as may be necessary to provide adequate accommodation for gypsies residing in or resorting to their area”. Indeed, the local authorities had been found in breach of their duty to make adequate provision for Gypsies in the area in 1985 and had disregarded a directive from the Secretary of State to comply with their statutory duties.

5. I believe that a public authority which is in breach of its legal obligations should not be allowed to plead that it is acting “in accordance with the law”. The classic constitutional doctrine of “clean hands” precludes those who are in prior contravention of the law from claiming the law’s protection.

6. A public authority has as great an obligation to comply with the law as any individual. Its responsibility is eminently more than that of individuals belonging to vulnerable classes who are virtually forced to disregard the law in order to be able to exercise their fundamental right to a private and family life – individuals who have to contravene the law due to the operation of the prior failings of the public authorities.

7. In the present case, both the public authorities and the individual had undoubtedly trespassed the boundaries of legality. But it was the public authority’s default in observing the law that precipitated and induced the subsequent default by the individual. That failing of the authorities has brought about a situation which almost justifies the defence of necessity. Why a human rights court should look with more sympathy at the far-reaching breach of law committed by the powerful than at that forced on the weak has not yet been properly explained.

8. Here, we are confronted with a situation in which an individual was “entrapped” into breaking the law because a public authority was protected in its own breach. A court’s finding in favour of the latter, to the prejudice of the former, is, I believe, a disquieting event. A human rights court, in finding that an authority, manifestly on the wrong side of the rule of law, has acted “in accordance with the law” creates an even graver disturbance to recognised ethical scales of value.

CHAPMAN c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 27238/95)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 18 JANVIER 2001

SOMMAIRE¹**Refus d'accorder un permis d'aménagement foncier à une Tsigane pour installer à demeure une habitation mobile sur un terrain lui appartenant****Article 8**

Domicile – Vie privée – Vie familiale – Refus d'accorder un permis d'aménagement foncier à une Tsigane pour installer à demeure une habitation mobile sur un terrain lui appartenant – Mode de vie tsigane – Ingérence – Protection des droits et libertés d'autrui – Nécessaire dans une société démocratique – Politique d'aménagement – Marge d'appréciation – Protection de l'environnement – Protection des minorités – Obligations positives – Etablissement du domicile au mépris de la loi – Disponibilité d'autres hébergements convenables – Raisons pertinentes et suffisantes – Proportionnalité

*
* *

La requérante, Tsigane de naissance, acheta en 1985 un terrain dans l'intention d'y vivre avec sa famille dans une habitation mobile. Le terrain se trouvait dans un district dépourvu de site officiel pour les Tsiganes. La requérante s'installa avec sa famille sur le terrain et demanda un permis d'aménagement foncier. En septembre 1986, le conseil de district («le conseil») refusa d'accorder le permis demandé et notifia des mises en demeure, que la requérante attaqua en appel. En juillet 1987, un inspecteur nommé par le ministère de l'Environnement procéda à une enquête publique et rejeta le recours. Le terrain se trouvant dans la ceinture verte métropolitaine, il considéra que les politiques locales et nationales en matière d'aménagement devaient l'emporter sur les besoins de la requérante. En l'absence de site officiel pour les Tsiganes dans le district, la requérante et sa famille se virent accorder un délai de quinze mois pour évacuer leur terrain, le conseil ayant déclaré qu'il recherchait un emplacement approprié et qu'elles s'installeraient en mesure de s'installer sur un nouveau site officiel sous un an. Toutefois, à l'expiration de ce délai, la famille resta sur le site car elle n'avait pas d'autre endroit où aller. Le conseil fit notifier des sommations à la requérante et à son mari pour non-respect de la mise en demeure et ils furent par deux fois condamnés à une amende. Afin de se soustraire à d'autres mesures judiciaires, la famille reprit une vie nomade. La requérante demanda deux fois en vain un permis en vue d'installer un bungalow sur son terrain et, en août 1992, la famille retourna vivre sur son terrain dans une caravane. Le conseil délivra des mises en demeure en mars 1993. La requérante interjeta appel et une enquête d'aménagement foncier eut lieu. En mars 1994, l'inspecteur rejeta l'appel. Il mentionna le fait que les plans directeurs d'aménagement posent une présomption de principe contre

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

l'octroi de permis d'aménagement dans la ceinture verte, sauf en cas de circonstances très sérieuses, en vue de la construction de nouveaux bâtiments, y compris l'installation de caravanes fixes, et considéra qu'aucun des aménagements cités ne pouvait légitimement et raisonnablement passer pour adéquat.

1. Article 8: la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane de la requérante car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par la minorité à laquelle elle appartient, même lorsque de nombreux Tsiganes ne vivent plus de façon totalement nomade. Des mesures portant sur le stationnement des caravanes de la requérante n'ont donc pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile; est aussi en jeu le droit de celle-ci au respect de sa vie privée et familiale. Les décisions des services de l'aménagement et les mesures d'exécution prises constituent une ingérence dans ces droits. Il n'est pas contesté que les mesures étaient prévues par la loi et visaient le but légitime que constitue la protection des droits d'autrui par le biais de la défense de l'environnement. Il reste à déterminer si l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique.

En ce qui concerne les principes généraux, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une multitude de facteurs locaux étant inhérent au choix et à l'application de politiques d'aménagement foncier, les autorités nationales jouissent en principe d'une marge d'appréciation étendue, même si la Cour demeure habilitée à conclure que les autorités nationales ont commis une erreur manifeste d'appréciation. A cet égard, il convient d'examiner les garanties procédurales. Pour ce qui est du mode de vie tsigane, si l'on peut dire qu'un consensus international se fait jour au sein des Etats contractants pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie, il n'est pas suffisamment concret pour permettre d'en tirer des indications quant au comportement ou aux normes que les Etats contractants considèrent comme souhaitables dans une situation donnée. De plus, le caractère complexe et sensible des questions que soulèvent les politiques mettant en balance les intérêts de la population en général, notamment en matière de défense de l'environnement, et les intérêts d'une minorité, avec des exigences qui peuvent être contradictoires, fait que le rôle de la Cour se borne strictement à exercer un contrôle. Même si l'appartenance à une minorité dont le mode de vie traditionnel diffère de celui de la majorité de la société ne dispense pas de respecter les lois destinées à protéger le bien commun, tel l'environnement, cela peut influencer sur la manière d'appliquer ces lois. La vulnérabilité de la minorité tsigane implique d'accorder une attention spéciale à ses besoins et à son mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers. Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie. En principe, les Tsiganes sont libres de s'installer sur tout site caravanier bénéficiant d'un permis d'aménagement et ne sont donc pas traités plus mal que les non-Tsiganes à cet égard. Il apparaît que l'on n'est pas parvenu à fournir un nombre adéquat de sites acceptables à un prix raisonnable, mais la décision de ne pas autoriser la requérante et sa famille à occuper le terrain de leur choix pour y installer leur caravane n'emporte pas en soi violation de l'article 8. En effet, cela reviendrait à

imposer à tous les Etats contractants l'obligation de mettre à la disposition de la communauté tsigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés. Or on ne saurait considérer que l'article 8 implique une obligation positive aussi étendue. L'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile, pas plus que la jurisprudence de la Cour. La question à trancher est donc celle de savoir si les circonstances particulières de la cause révèlent une violation du droit de la requérante au respect de son domicile. Lorsqu'une personne a établi sa résidence sans obtenir le permis d'aménagement qu'exige le droit interne, il y a conflit entre le droit de celle-ci au respect de son domicile et celui des autres membres de la communauté à la protection de l'environnement. Pour déterminer si l'obligation imposée à une personne de quitter son domicile est proportionnée au but légitime poursuivi, il est tout à fait pertinent de savoir si ce domicile a été établi légalement, et la Cour aura quelque réticence à accorder une protection aux personnes qui, bravant sciemment les interdits de la loi, établissent leur domicile sur un site à l'environnement protégé. Il est une autre considération pertinente: l'ingérence est plus grave si aucun hébergement de rechange n'est disponible; plus l'hébergement de rechange convient, moins l'ingérence est grave. Pour apprécier à quel point l'hébergement de remplacement est adapté, il faut considérer, d'une part, les besoins particuliers de l'individu concerné et, d'autre part, le droit de la communauté locale à voir protéger l'environnement. Les autorités nationales doivent bénéficier d'une grande marge d'appréciation car elles sont à l'évidence les mieux placées pour procéder à l'évaluation nécessaire.

En l'espèce, la requérante ne souhaitait pas en fait mener une vie itinérante et s'est installée sur son terrain dans ses caravanes sans obtenir au préalable le permis d'aménagement qu'elle savait nécessaire pour que cette occupation fût légale. Conformément aux procédures applicables, les recours formés par l'intéressée contre le refus du permis d'aménagement et les mises en demeure ont été examinés au cours de deux enquêtes publiques menées par des experts indépendants. Il existait de puissantes raisons, ayant trait à l'environnement, pour étayer le refus du permis d'aménagement, et la situation personnelle de la requérante a été prise en compte dans le processus décisionnel. Il a été admis au cours des procédures qu'il n'existait pas de sites vacants immédiatement disponibles dans le comté. Toutefois, la question de savoir si des sites appropriés étaient disponibles pour la requérante pendant le long délai de grâce qui lui fut accordé dépend de ses exigences, et elle n'a soumis aucun renseignement quant à sa situation financière, quant aux qualités que doit présenter un terrain pour être convenable ou encore quant aux recherches qu'elle a menées pour trouver un autre site. L'article 8 ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de lieu de résidence de l'emporter sur l'intérêt général. Dans ces conditions, il a été tenu compte comme il convient de la situation difficile de la requérante tant dans le cadre réglementaire que de la part des autorités responsables de l'aménagement dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les circonstances propres à son cas. Les décisions des autorités s'appuyaient sur des motifs pertinents et suffisants pour justifier les ingérences dans les droits reconnus à la requérante. Les considérations d'ordre humanitaire qui auraient pu militer en faveur d'une issue différente pour la procédure interne ne sauraient être utilisées par la Cour pour

fonder une conclusion qui équivaldrait à soustraire la requérante au champ d'application de la législation nationale en matière d'aménagement et à obliger les gouvernements à veiller à ce que chaque famille tsigane dispose d'un hébergement adapté à ses besoins. En outre, eu égard aux circonstances de l'espèce, les conséquences de ces décisions ne sauraient passer pour disproportionnées au but légitime poursuivi.

Conclusion : non-violation (dix voix contre sept).

2. Article 1 du Protocole n° 1 : pour les raisons déjà exposées au titre de l'article 8, l'ingérence alléguée dans le droit de la requérante au respect de ses biens était proportionnée et reflétait un juste équilibre conformément aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1.

Conclusion : non-violation (unanimité).

3. Article 6 : dans le domaine spécialisé de la législation sur l'urbanisme, l'article 6 n'exige pas nécessairement un réexamen complet des faits. En l'espèce, la portée du contrôle auquel procède la *High Court*, dont la requérante pouvait se prévaloir après une procédure publique menée par un inspecteur, est suffisante aux fins de l'article 6. En effet, elle permet de contester une décision au motif que celle-ci était arbitraire ou irrationnelle, n'était étayée par aucune preuve ou se fondait sur des éléments étrangers à l'affaire ou encore négligeait des facteurs pertinents. Cette procédure peut être considérée comme offrant un contrôle juridictionnel adéquat des décisions administratives en cause.

Conclusion : non-violation (unanimité).

4. Article 14 : eu égard à sa conclusion sous l'angle de l'article 8, selon laquelle l'ingérence dans les droits de la requérante était proportionnée au but légitime que constitue la protection de l'environnement, il n'y a pas eu de discrimination contraire à l'article 14 et les mesures prises contre la requérante n'étaient pas dénuées de justification objective et raisonnable.

Conclusion : non-violation (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

Marckx c. Belgique, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31

Dudgeon c. Royaume-Uni, arrêt du 22 octobre 1981, série A n° 45

Gillow c. Royaume-Uni, arrêt du 24 novembre 1986, série A n° 109

Cossey c. Royaume-Uni, arrêt du 27 septembre 1990, série A n° 184

Keegan c. Irlande, arrêt du 26 mai 1994, série A n° 290

Kroon et autres c. Pays-Bas, arrêt du 27 octobre 1994, série A n° 297-C

Bryan c. Royaume-Uni, arrêt du 22 novembre 1995, série A n° 335-A

Buckley c. Royaume-Uni, arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV

Lustig-Prean et Beckett c. Royaume-Uni, nos 31417/96 et 32377/96, 27 septembre 1999, non publié

Thlimmenos c. Grèce [GC], n° 34369/97, CEDH 2000-IV

En l'affaire Chapman c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. L. WILDHABER, *président*,

J.-P. COSTA,

A. PASTOR RIDRUEJO,

G. BONELLO,

P. KÜRIS,

R. TÜRMEŒN,

M^{mes} F. TULKENS,

V. STRÁŽNICKÁ,

MM. P. LORENZEN,

M. FISCHBACH,

V. BUTKEVYCH,

J. CASADEVALL,

M^{me} H.S. GREVE,

M. A.B. BAKA,

M^{me} S. BOTOCHAROVA,

M. M. UGREKHELIDZE,

Lord Justice SCHIEMANN, juge ad hoc,

ainsi que de M. M. DE SALVIA, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 mai et 29 novembre 2000,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, conformément aux dispositions qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»)¹, par la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 30 octobre 1999 et par le gouvernement britannique («le Gouvernement») le 10 décembre 1999 (article 5 § 4 du Protocole n° 11 et anciens articles 47 et 48 de la Convention).

2. A son origine se trouve une requête (n° 27238/95) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Sally Chapman («la requérante»), avait saisi la Commission le 31 mai 1994 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention.

3. La requérante alléguait que les mesures d'aménagement et d'exécution prises à son encontre du fait qu'elle occupait son terrain avec

1. *Note du greffe* : le Protocole n° 11 est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

ses caravanes emportaient violation de son droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale, au mépris de l'article 8 de la Convention. Selon elle, ces mesures constituaient aussi une ingérence dans son droit au respect de ses biens contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 et elle n'avait disposé d'aucun recours effectif à un tribunal pour contester les décisions prises par les services de l'aménagement, en violation de l'article 6 de la Convention. Elle se plaignait en outre d'avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur son statut de Tsigane, ce qu'interdit l'article 14 de la Convention.

4. La Commission a déclaré la requête recevable le 4 mars 1998. Dans son rapport du 25 octobre 1999 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle formule l'avis qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention (dix-huit voix contre neuf), qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (dix-neuf voix contre huit), qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 de la Convention (vingt-cinq voix contre deux) et qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention (dix-huit voix contre neuf).

5. Devant la Cour, la requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée par le cabinet de *solicitors* Lance Kent & Co. de Berkhamsted.

6. Le 13 décembre 1999, un collègue de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par la Grande Chambre (article 100 § 1 du règlement de la Cour). La composition de la Grande Chambre a été fixée conformément aux dispositions des articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement. A la suite du départ de Sir Nicolas Bratza, juge élu au titre du Royaume-Uni, qui avait pris part à l'examen de la cause au sein de la Commission (article 28), le Gouvernement a désigné *Lord Justice Schiemann* pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

7. La requérante et le Gouvernement ont déposé un mémoire. Des observations ont également été reçues du Centre européen pour les droits des Roms (*European Roma Rights Centre*), que le président avait autorisé à intervenir dans la procédure écrite en qualité d'*amicus curiae* (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement).

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 24 mai 2000 (article 59 § 2 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. H. LLEWELLYN, ministre des Affaires étrangères
et du Commonwealth,

agent,

1. *Note du greffé* : le rapport est disponible au greffé.

MM. D. PANNICK *QC*,
 D. ELVIN *QC*,
 M. SHAW, *conseils*,
 D. RUSSELL,
 S. MARSHALL-CAMM, *conseillers*;

– *pour la requérante*

MM. R. DRABBLE *QC*,
 T. JONES,
 M. HUNT, *conseils*,
 M^{me} D. ALLEN, *solicitor*.

La Cour a entendu en leurs déclarations MM. Drabble et Pannick.

9. Le 29 novembre 2000, M. J. Makarczyk, empêché, a été remplacé par M. G. Bonello (article 24 § 5 b) du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. La requérante est Tsigane de naissance. Avec sa famille, elle voyage depuis toujours, principalement dans la région du Hertfordshire, à la recherche de travail. Après son mariage, elle continua à vivre dans une caravane avec son mari. Ils ont eu quatre enfants.

11. Lorsque son mari trouvait un emploi de jardinier paysagiste, elle avait l'habitude de s'arrêter avec lui le plus longtemps possible sur des sites temporaires ou non officiels. Ils demeurèrent ainsi plusieurs années sur un site non officiel à St Albans. Ils voyagèrent pendant quelques années dans la région de Watford. Ils étaient inscrits sur une liste d'attente pour obtenir un emplacement permanent, mais on ne leur en proposa jamais. La police et les représentants des autorités locales les obligeaient à se déplacer constamment. La scolarité de leurs enfants fut tout le temps interrompue par leurs déménagements.

12. En raison du harcèlement dont elle faisait l'objet tant qu'elle menait cette vie nomade, ce qui était préjudiciable à la santé de sa famille et à la scolarité des enfants, la requérante acheta en 1985 un terrain avec l'intention de s'y installer dans une habitation mobile. Ce terrain se trouve dans le district de Three Rivers, dans le Hertfordshire, où il n'existe pas de site officiel pour les Tsiganes. Selon la requérante, un employé du conseil de comté lui aurait dit en 1984, alors qu'elle avait installé son campement sur le bord de la route, que si elle achetait un terrain elle serait autorisée à y vivre. Le Gouvernement déclare qu'il n'existe aucune trace écrite d'une telle promesse, qui est peu susceptible

d'avoir été formulée car c'est au conseil de district, et non au conseil de comté, qu'il appartient de se prononcer sur une telle demande. Le terrain faisait également l'objet d'une ordonnance de 1961 y interdisant l'installation de trois caravanes.

13. La requérante s'installa avec sa famille sur le terrain et demanda un permis d'aménagement foncier. Elle souhaitait ainsi permettre à ses enfants de fréquenter immédiatement l'école. Le conseil de district refusa le 11 septembre 1986 d'accorder le permis demandé et notifia des mises en demeure.

14. Ces mises en demeure furent attaquées en appel. En juillet 1987, un inspecteur nommé par le ministère de l'Environnement procéda à une enquête publique. Il rejeta le recours et confirma la décision du conseil, car le terrain se trouvait dans la ceinture verte métropolitaine. Il considéra que les politiques locales et nationales d'aménagement devaient l'emporter sur les besoins de l'appelante. En raison de l'absence de site officiel pour les Tsiganes dans le district de Three Rivers, la famille se vit accorder un délai de quinze mois pour évacuer son terrain, le conseil ayant déclaré que d'ici là un emplacement approprié lui aurait été trouvé et qu'elle serait en mesure de s'installer sur un nouveau site officiel sous un an.

15. A l'expiration de ce délai, la famille resta sur le site car elle n'avait pas d'autre endroit où aller. La requérante demanda un permis d'aménagement foncier en vue d'installer un bungalow, car il avait été indiqué pendant l'enquête publique qu'il s'agissait d'un type d'utilisation du terrain plus approprié qu'une habitation mobile. Le conseil refusa le permis demandé. Cette décision fut confirmée lors d'une nouvelle enquête locale. La famille étant restée sur le site, le conseil fit notifier des sommations à la requérante et à son mari pour non-respect de la mise en demeure. Le 18 août 1989, la *Magistrates' Court* leur infligea une amende de 100 livres sterling (GBP) et les condamna aux dépens (50 GBP). Le 23 février 1990, ils furent de nouveau condamnés à verser une amende, de 500 GBP chacun cette fois, et aux dépens (50 GBP). Afin de se soustraire à d'autres mesures judiciaires, la famille reprit une vie nomade et dut constamment se déplacer à la demande de fonctionnaires du conseil. La fille aînée de la requérante avait commencé une formation de coiffeuse dans une école professionnelle et sa seconde fille allait entreprendre la préparation d'un diplôme d'études forestières dans un établissement secondaire. Toutes deux durent abandonner leurs études. Quant aux deux derniers enfants, ils durent arrêter de fréquenter l'école.

16. Pendant cette période, la requérante demanda un nouveau permis d'aménagement foncier en vue d'installer un bungalow sur son terrain. Elle se heurta encore à un refus, confirmé par une enquête. En août 1992, elle retourna vivre avec sa famille dans une caravane sur son terrain. Le conseil délivra des mises en demeure le 11 mars 1993. La

requérante interjeta appel et une enquête d'aménagement foncier eut lieu le 2 novembre 1993.

17. Par une lettre du 18 mars 1994, l'inspecteur rejeta l'appel, déclarant notamment :

« 15. Les politiques locales définies dans le plan directeur d'aménagement du comté d'Hertfordshire de 1986, tel que révisé par les amendements approuvés en 1991 et par le plan du district de Three Rivers de 1982, réaffirment que Sarratt et la campagne environnante se trouvent dans la ceinture verte métropolitaine (...) Le plan directeur comporte aussi des politiques relatives à la conservation du paysage et aux sites pour Tsiganes. Le plan du district montre que le site en cause se trouve en dehors du centre du village mais dans une région classée zone agricole prioritaire et zone de haute valeur paysagère, désormais dénommée, conformément au plan directeur, zone de conservation du paysage (...)

(...)

19. Le site objet de l'appel est une parcelle toute en longueur de quelque 0,77 ha en bordure de Dawes Lane, chemin qui conduit à Sarratt, village de la ceinture verte métropolitaine; au-delà du site, vers l'ouest, se trouvent quelques habitations, une crèche et la vallée de la Chess. (...)

(...)

24. Il ressort clairement des éléments de preuve dont je dispose et de mon étude du site et des environs que les principales questions qui se posent en l'occurrence sont, premièrement, celle de savoir si l'aménagement demandé serait adéquat dans la ceinture verte et, deuxièmement, s'il existe des circonstances très spéciales dans le cas d'espèce susceptibles de l'emporter sur la forte présomption générale qui s'oppose à tout développement inadéquat dans la ceinture verte.

25. Les plans directeurs d'aménagement posent une présomption de principe contre l'octroi de permis d'aménagement dans la ceinture verte, sauf en cas de circonstances très sérieuses, en vue de la construction de nouveaux bâtiments, y compris l'installation de caravanes fixes, ou d'autres catégories d'aménagement spécifiées. Le paragraphe 13 de la directive 2 en matière d'aménagement – relative aux ceintures vertes – indique qu'à l'intérieur de pareilles zones, on ne doit pas approuver, sauf circonstances très spéciales, d'autres aménagements que certaines catégories d'aménagements adéquats. Le paragraphe précédent souligne qu'au niveau national, il existe une présomption en défaveur des aménagements inadéquats dans les ceintures vertes.

26. La dernière directive nationale en date, contenue dans la circulaire 1/94, relative aux sites pour Tsiganes et à l'aménagement foncier, indique dans l'introduction que l'un des principaux objectifs du document est de supprimer la précédente directive selon laquelle il pouvait être nécessaire d'accepter la création de sites pour les Tsiganes dans des zones protégées, y compris les ceintures vertes. Le paragraphe 13 ajoute que les sites pour Tsiganes ne sauraient passer pour un mode d'utilisation du terrain convenant normalement dans les ceintures vertes.

27. Aucun des projets [de la requérante] ne relève des catégories désignées comme ne faisant pas l'objet d'une présomption nationale ou locale à l'encontre des aménagements inadéquats dans les ceintures vertes (...)

28. Je suis fermement convaincu qu'aucun des aménagements cités dans ces mises en demeure ne peut légitimement et raisonnablement passer pour adéquat au regard

des directives nationales fermes ou des politiques locales établies de longue date, qui cherchent toutes à protéger la valeur du classement de la zone en ceinture verte.

29. Le site en cause se trouve dans une partie de la ceinture verte métropolitaine, à proximité de l'autoroute; il est particulièrement vulnérable à l'urbanisation. A mon avis, les politiques valables adoptées aux niveaux local et national pour protéger la ceinture verte seraient à coup sûr contrecarrées, car l'objectif principal des ceintures vertes est de protéger la campagne environnante de nouveaux empiètements.

30. Quant à un autre hébergement pour [la requérante], on m'a rappelé l'obligation légale faite au conseil de comté de fournir un site à [la requérante], qui est une Tsigane résidant dans la région, afin qu'elle puisse y stationner sa caravane; vingt-trois ans après l'émission de l'obligation légale de fournir de meilleures conditions de vie aux Tsiganes, il n'existe toujours pas suffisamment de sites dans le comté. Le conseil économiserait l'argent public s'il laissait [la requérante] rester sur son terrain au lieu d'envoyer une caravane de plus sur le bas-côté de la route; il n'y a jamais eu de site caravanier officiel pour les Tsiganes dans le district qui, par voie de conséquence, ne bénéficie pas du statut de zone classée en vertu de la loi.

31. [La requérante] déclare aussi que le conseil de comté est sous le coup d'une directive du ministre de l'Environnement, prise en application de l'article 9 de la loi de 1968 sur les sites caravaniers, l'obligeant à fournir d'autres hébergements aux Tsiganes du comté, mais le conseil de comté n'a pas été en mesure de faire part de l'avancement du projet de créer un site caravanier de quinze emplacements pour les Tsiganes à Langlebury Lane, Langlebury (...)

(...)

33. Je constate que le conseil n'a pas contesté l'observation de [la requérante] en ce qui concerne la disponibilité de sites dans la région, mais je considère qu'elle ne revêt pas un poids suffisant pour l'emporter, en l'absence de circonstances très spéciales, sur l'argument puissant contre les aménagements inadéquats dans cette partie de la ceinture verte.

(...)

35. Votre cliente déclare qu'elle a nettoyé le site, enlevé les débris, les broussailles et quelques bâtiments à l'abandon, et rénové un bâtiment. (...) Les caravanes ont été placées plus à l'arrière du site et sont en partie cachées par la grande construction de briques édifiée précédemment; de plus, elles sont nettement moins voyantes que l'habitation mobile qui était auparavant stationnée à proximité de Dawes Lane (...) Quant aux caravanes, votre cliente indique qu'il existe peu d'endroits d'où de très nombreuses personnes pourraient les voir, mis à part les occupants des voitures roulant dans Dawes Lane, dont l'attention risque plutôt de se porter sur l'état de la route.

36. J'accorde plus d'importance au fait que ce site se trouve dans un endroit attrayant, principalement occupé par des habitations éloignées les unes des autres et dans une région classée zone de conservation du paysage. Au nord-ouest se trouve la zone construite du village et, au sud-ouest, un agréable paysage rural dégagé, celui de la vallée de la Chess; il est admis que cette zone est appréciée par les promeneurs et les cavaliers.

37. Je ne pense pas que les arguments avancés par [la requérante] justifient d'autoriser l'urbanisation de ce site. Je ne vois aucun motif de m'écarter des

conclusions de mes prédécesseurs, qui ont considéré qu'il ne serait pas bon d'accorder une autorisation pour ce terrain, qui se trouve dans une partie de la ceinture verte métropolitaine particulièrement vulnérable à l'urbanisation. Quelles que soient les conditions assortissant l'octroi d'un permis, stationner une caravane fixe sur ce terrain gênerait sérieusement le caractère calme et rural du site. Outre la caravane par elle-même et les signes extérieurs d'occupation, il y aurait les activités accompagnant la vie d'une famille sur le site ainsi que les allées et venues inévitables avec une occupation permanente des lieux à des fins d'habitation.

(...)

40. Un facteur supplémentaire va, selon moi, dans le sens du rejet des recours formés par [la requérante]. Tandis que les services locaux de l'aménagement doivent se pencher sur chaque cas à l'époque considérée, autoriser ces projets encouragerait selon toute vraisemblance des projets similaires. Le conseil aurait sans aucun doute plus de difficultés à refuser d'autres projets, si celui-ci devait constituer un précédent, et les aménagements supplémentaires nuiraient beaucoup à des intérêts dont l'importance est reconnue, ce que je trouve inacceptable.

(...)

43. Au cours de l'enquête de 1987, qui a suivi des mesures d'exécution, le conseil a dit à l'inspecteur qu'il recherchait un site approprié pour y installer un site caravanier pour les Tsiganes et que [la requérante] pourrait aller s'y installer sous un an. (...)

(...)

45. Il apparaît que peu de progrès ont été accomplis depuis l'appel de 1987. Les paragraphes 30 et 31 ci-dessus indiquent que les informations données en 1987 à l'inspecteur au sujet de la disponibilité de sites caravaniers pour Tsiganes dans le comté étaient optimistes; les estimations fournies par les fonctionnaires du conseil variaient apparemment de un à cinq ans.

46. Je note la déclaration du conseil selon laquelle [la requérante] ne s'est pas montrée intéressée par un emplacement sur un site caravanier du conseil, mais, à mon avis, d'autres facteurs militent contre cet argument. Premièrement, il n'est pas déraisonnable que [la requérante] attende l'issue des appels en cours; deuxièmement, il n'est pas déraisonnable que [la requérante] n'ait pas demandé un emplacement sur un site caravanier du conseil car, comme cela a été admis lors de l'enquête, elle n'avait aucune chance d'en obtenir un. (...)

(...)

47. (...) Etant convaincu que [la requérante] n'a pas plus de chances qu'en 1987 d'obtenir un autre emplacement, je modifie la mise en demeure de manière à lui accorder un délai de quinze mois pour obtempérer vu les circonstances exceptionnelles de cette affaire. »

18. Le père de la requérante, âgé de quatre-vingt-dix ans et atteint de démence sénile, vit désormais avec l'intéressée car son état nécessite des soins constants et personne d'autre qu'elle ne peut s'occuper de lui. Un médecin lui fait des piqûres une fois par semaine. La requérante, qui a perdu son fils et son petit-fils en 1993, souffre de dépression et de troubles cardiaques. Son mari est suivi par un médecin et à l'hôpital car

il est atteint d'arthrite. Les enfants de la requérante, qui vivaient auparavant avec elle sur le site en question, sont partis.

19. Il n'existe pas de site géré par les autorités locales ni de sites privés autorisés dans le district de Three Rivers. Le Gouvernement fait toutefois valoir qu'il existe des sites des deux types dans d'autres zones du comté de Hertfordshire, qui compte 12 sites officiels pouvant accueillir 377 caravanes.

20. D'après le projet de plan local appliqué par le conseil en matière d'aménagement, la directive GB.1 précise que le district de Three Rivers se trouve entièrement dans la ceinture verte à l'exception de certaines zones urbaines bien délimitées, et la directive GB.6 indique qu'à l'exception des villages il y a lieu de refuser les permis d'aménagement foncier sauf circonstances très spéciales.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La législation en matière d'aménagement foncier

21. La loi de 1990 sur l'aménagement urbain et rural (*Town and Country Planning Act 1990*) («la loi de 1990») (telle qu'amendée par la loi de 1991 sur l'urbanisme et l'indemnisation – *Planning and Compensation Act 1991*) regroupe la législation antérieure sur l'urbanisme. Cette loi dispose en son article 57 qu'un permis est nécessaire pour tout aménagement foncier. Peut être considérée comme tel une modification de l'utilisation du terrain en vue d'y installer des caravanes (*Restormel Borough Council v. Secretary of State for the Environment and Rabey, Journal of Planning Law* 1982, p. 785; *John Davies v. Secretary of State for the Environment and South Hertfordshire District Council, Journal of Planning Law* 1989, p. 601).

22. Les demandes de permis d'aménagement foncier sont à adresser aux services locaux de l'urbanisme, qui se prononcent à cet égard en respectant le plan d'aménagement local, sauf si des considérations pertinentes plaident en sens contraire (article 54A de la loi de 1990).

23. La loi de 1990 prévoit la possibilité d'en appeler au ministre en cas de refus du permis d'aménagement foncier (article 78). Mis à part quelques exceptions non pertinentes en l'espèce, si l'appelant ou les autorités en manifestent le souhait, le ministre doit leur accorder à chacun la possibilité de soumettre des observations à un inspecteur nommé par lui. La pratique veut que tout inspecteur exerce son jugement de manière indépendante, libre de toute influence indue (arrêt *Bryan c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, p. 11, § 21). Il est également possible de saisir la *High Court* au motif que le ministre a pris sa décision en outrepassant les pouvoirs que lui confère la loi de 1990

ou sans respecter les conditions pertinentes fixées dans ladite loi (article 288).

24. Lorsqu'un aménagement est réalisé sans le permis requis, les autorités locales peuvent adresser au contrevenant une « mise en demeure » si elles le jugent opportun eu égard aux dispositions du plan d'aménagement et à toute autre considération pertinente (article 172 § 1 de la loi de 1990).

25. Un recours contre une mise en demeure peut être formé devant le ministre au motif, notamment, que le permis devrait être accordé pour l'aménagement en cause (article 174). Comme pour l'appel du refus d'octroyer un permis, le ministre doit offrir à chacune des parties la possibilité de soumettre des observations à un inspecteur.

26. Il existe en outre un droit de recours à la *High Court* sur « un point de droit » contre une décision rendue par le ministre en vertu de l'article 174 (article 289). Semblable recours peut se fonder sur des motifs identiques à une demande de contrôle juridictionnel. Il suppose donc de rechercher si une décision ou une déduction fondée sur une constatation de fait est arbitraire ou irrationnelle (*R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind, Appeal Cases 1991*, pp. 764 H-765 D). La *High Court* accueillera également un recours lorsque la décision de l'inspecteur est arrêtée sans aucune preuve étayant une constatation donnée, lorsque ladite décision se fonde sur des éléments étrangers à l'affaire ou néglige des facteurs pertinents ou encore a été prise à des fins irrégulières, en suivant une procédure inéquitable ou en contrevenant à la législation ou à la réglementation en vigueur. Cependant, l'organe de contrôle ne peut substituer sa propre décision sur le bien-fondé de la cause à celle de l'autorité administrative.

27. Lorsque les mesures ordonnées par une mise en demeure ne sont pas prises dans le délai imparti, les autorités locales peuvent pénétrer sur le terrain pour y procéder aux mesures en question et recouvrer auprès de la personne qui est alors propriétaire dudit terrain les sommes qu'elles ont raisonnablement exposées à cette occasion (article 178 de la loi de 1990).

B. La politique relative à la ceinture verte

28. L'objectif des ceintures vertes ainsi que le fonctionnement de la politique de protection de ces zones sont exposés dans le document de politique nationale PPG2 de janvier 1995.

« 1.1. Le Gouvernement accorde une grande importance aux ceintures vertes, qui forment depuis quelque quarante ans un élément essentiel de la politique d'aménagement (...)

(...)

1.4. L'objectif essentiel des ceintures vertes est d'empêcher l'expansion urbaine en laissant des terres inoccupées de manière permanente ; la principale caractéristique des ceintures vertes est leur aspect dégagé. Les ceintures vertes façonnent le développement urbain aux niveaux infra-régional et régional et aident à circonscrire les aménagements dans les endroits prévus à cet effet dans les plans d'aménagement. Elles permettent de protéger la campagne, que celle-ci soit utilisée à des fins agricoles, forestières ou autres. Elles aident à se diriger vers des modes de développement urbain plus durables (...)

1.5. Les ceintures vertes visent cinq buts :

- empêcher l'expansion incontrôlée de grandes zones construites ;
- empêcher la fusion de villes voisines ;
- protéger la campagne contre les empiètements ;
- préserver le site et le caractère des villes historiques ; et
- aider à la régénération urbaine en favorisant le recyclage des terrains vagues et autres friches urbaines.

(...)

2.1. La principale caractéristique des ceintures vertes est leur permanence. Leur protection doit se poursuivre dans toute la mesure de ce qui est prévisible.

(...)

3.1. Les politiques générales contrôlant les aménagements dans la campagne s'appliquent avec une force égale dans les ceintures vertes, mais il existe, en outre, une présomption générale à l'encontre d'aménagements inadéquats à l'intérieur de ces zones. Pareils aménagements ne sauraient être approuvés, sauf circonstances très spéciales (...)

3.2. Les aménagements inadéquats, par définition, nuisent à la ceinture verte. Il appartient au demandeur de montrer pour quelle raison un permis devrait lui être accordé. Il ne peut y avoir de circonstances très spéciales justifiant un aménagement inadéquat que lorsque le dommage découlant du caractère inadéquat, ou tout autre préjudice, est clairement contrebalancé par d'autres considérations. Eu égard à la présomption à l'encontre d'aménagements inadéquats, le ministre accorde un poids important au dommage causé à la ceinture verte lorsqu'il examine des demandes de permis d'aménagement ou des recours portant sur de tels aménagements.

(...)

C. La loi de 1968 sur les sites caravaniers

29. La partie II de la loi de 1968 sur les sites caravaniers (*Caravan Sites Act 1968* – « la loi de 1968 ») visait à résoudre les problèmes suscités par la diminution du nombre de sites où les Tsiganes pouvaient légalement stationner, en raison des changements intervenus après la Seconde Guerre mondiale dans la législation en général et les textes sur l'urbanisme en particulier et des mutations sociales survenues à cette époque, notamment la fermeture des terres communales par les

autorités locales en vertu de l'article 23 de la loi de 1960 sur les sites caravaniers et le contrôle de l'aménagement. L'article 16 de la loi de 1968 définissait les «Tsiganes» comme suit :

«personnes ayant un mode de vie nomade, quelle que soit leur race ou leur origine ; ce terme ne recouvre pas les membres de groupes organisés présentant des spectacles itinérants, ni des personnes travaillant dans des cirques ambulants, qui voyagent ensemble à cet effet».

30. L'article 6 de la loi de 1968 imposait aux autorités locales

«d'user de leurs pouvoirs (...) autant que de besoin pour offrir des capacités d'accueil suffisantes aux Tsiganes résidant ou séjournant fréquemment dans leur secteur».

31. Le ministre pouvait ordonner aux autorités locales de créer des sites caravaniers lorsque la nécessité lui en apparaissait (article 9).

32. Lorsque le ministre était convaincu soit que les autorités locales mettaient suffisamment de sites d'accueil à la disposition des Tsiganes, soit qu'il n'était ni nécessaire ni opportun de le faire, il pouvait décider de «classer» le district ou comté considéré (article 12 de la loi de 1968).

33. Le classement avait pour conséquence d'ériger en infraction le fait pour tout Tsigane d'installer, pour y vivre pendant une durée quelconque, une caravane dans le périmètre classé, sur le bas-côté d'une route, sur tout terrain inoccupé ou sur tout terrain occupé sans le consentement de l'occupant (article 10).

34. En outre, l'article 11 de la loi de 1968 conférait aux autorités locales le pouvoir de demander à une *magistrates' court* de prendre une ordonnance les autorisant à faire enlever les caravanes installées en infraction à l'article 10 dans les zones classées.

D. Le rapport Cripps

35. Il apparut vers le milieu des années 70 que le rythme de création de sites en vertu de l'article 6 de la loi de 1968 était insuffisant et que les campements non autorisés suscitaient nombre de problèmes sociaux. En février 1976, le gouvernement chargea ainsi Sir John Cripps de procéder à une étude sur la mise en œuvre de la loi de 1968. Celui-ci remit en juillet 1976 un rapport intitulé «Accueil des Tsiganes: rapport sur la mise en œuvre de la loi de 1968 sur les sites caravaniers» (*Accommodation for Gypsies: A report on the working of the Caravan Sites Act 1968* – «le rapport Cripps»).

36. Sir John Cripps y estimait à 40 000 environ le nombre de Tsiganes vivant en Angleterre et au pays de Galles. Il constata :

«Six ans et demi après l'entrée en vigueur de la partie II de la loi de 1968, les sites existants ne peuvent accueillir qu'un quart du nombre total de familles tsiganes recensées ne possédant pas leur propre terrain. Les trois quarts d'entre elles sont donc toujours dans l'impossibilité de trouver un lieu de séjour légal (...). Ce n'est qu'en

voyageant qu'elles sont dans la légalité; quand elles s'arrêtent pour la nuit, elles n'ont pas d'autre solution que d'enfreindre la loi.»

37. Ce rapport contenait maintes recommandations visant à améliorer la situation.

E. La circulaire 28/77

38. Le ministère de l'Environnement émit la circulaire 28/77 le 25 mars 1977, en la présentant comme conçue pour fournir aux autorités locales des conseils sur les «procédures légales, les autres modes d'accueil des Tsiganes et des informations pratiques sur la mise à disposition et la gestion des sites». Elle devait rester en vigueur jusqu'à l'adoption de mesures définitives inspirées des recommandations du rapport Cripps.

39. Elle encourageait notamment les autorités locales à aider les Tsiganes à résoudre par eux-mêmes leur problème de logement en préconisant «une attitude bienveillante et souple face aux demandes de permis d'aménagement foncier et de licence d'ouverture de sites [émanant de Tsiganes]». Elle citait des exemples de Tsiganes qui, ayant acheté une parcelle de terrain pour y garer leurs caravanes, demandaient en vain un permis d'aménagement foncier, et recommandait en ce cas de ne pas émettre de mise en demeure tant que d'autres sites d'accueil ne seraient pas disponibles dans le secteur.

F. La circulaire 57/78

40. La circulaire 57/78, émise le 15 août 1978, indiquait notamment «qu'il serait avantageux pour tout le monde de permettre au plus grand nombre possible de Tsiganes de trouver par eux-mêmes des sites d'accueil», conseillant en conséquence aux autorités locales de «prendre en compte en tant que considération pertinente, lorsqu'elles rendent des décisions d'aménagement foncier (...) la nécessité particulière d'accueillir les Tsiganes».

41. De surcroît, cent millions de livres environ furent dépensées dans le cadre d'un plan accordant des subventions aux autorités locales afin de couvrir intégralement les frais de création de sites pour Tsiganes.

G. La loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public

42. L'article 80 de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (*Criminal Justice and Public Order Act 1994* – «la loi de 1994»), entrée en vigueur le 3 novembre 1994, abroge les articles 6 à 12 de la loi de 1968 ainsi que le plan de subventions mentionné ci-dessus.

43. L'article 77 de la loi de 1994 confère aux autorités locales le pouvoir d'ordonner à un campeur non autorisé de déguerpir. Le campeur non autorisé est défini comme

«une personne résidant pour le moment dans un véhicule situé sur tout terrain faisant partie d'une route, sur tout autre terrain inoccupé ou sur tout terrain occupé sans l'autorisation du propriétaire».

44. Le non-respect d'un tel ordre dans les meilleurs délais ou une nouvelle installation sur le terrain dans les trois mois sont constitutifs d'une infraction pénale. Les autorités locales peuvent demander à une *magistrates' court* d'émettre une ordonnance les habilitant à procéder à l'enlèvement des caravanes installées en infraction à un tel ordre (article 78 de la loi de 1994).

45. En l'affaire *R. v. Lincolnshire County Council, ex parte Atkinson* (22 septembre 1995), le juge Sedley a qualifié la loi de 1994 de «draconienne», déclarant ce qui suit :

«Pendant des siècles, les terres communales ont fourni en Angleterre des sites où les personnes dont le mode de vie avait toujours été nomade ou l'était devenu pouvaient légalement faire étape. Des siècles de clôture des terres avaient laissé suffisamment de terres communales pour qu'il reste possible de mener cette vie mais avec l'article 23 de la loi de 1960 sur les sites caravaniers et le contrôle de l'aménagement, les autorités locales se virent conférer le pouvoir de fermer les terres communales aux gens du voyage. Elles mirent cette possibilité à profit avec beaucoup d'énergie sans toutefois utiliser les pouvoirs concomitants que leur conférait l'article 24 de ladite loi en vue d'ouvrir des sites caravaniers pour contrebalancer la fermeture des terres communales. Le Parlement adopta alors la loi de 1968 sur les sites caravaniers afin que l'application de l'article 24 devienne une obligation dévolue dans les zones rurales aux conseils de comté et non plus aux conseils de district (...) Les vingt-cinq ans suivants furent marqués par le non-respect des obligations énoncées dans la loi de 1968 et par une série de décisions de la présente juridiction déclarant que les autorités locales étaient en infraction à leur obligation légale, suivies apparemment de peu d'effet. Le gouvernement central auquel le tribunal était tenu d'en référer ne recourut que très rarement, si tant est qu'il l'ait jamais fait, aux pouvoirs qui lui étaient attribués par défaut.

Les tensions accompagnant le non-respect de ces obligations culminèrent avec l'adoption de (...) la loi de 1994 (...)

H. La circulaire 1/94

46. Le gouvernement émit à l'intention des autorités locales de nouvelles directives sur les sites pour Tsiganes et l'aménagement foncier, dans le droit fil de la loi de 1994, dans la circulaire 1/94 du 5 janvier 1994, qui annule et remplace la circulaire 57/78 (voir ci-dessus).

Cette circulaire dispose :

«Afin d'encourager la mise à disposition de terrains privés, les services d'urbanisme locaux doivent offrir des conseils et une aide concrète quant à la marche à suivre aux Tsiganes désireux d'acquérir leur propre terrain pour s'y installer. (...) Le but, dans la

mesure du possible, doit être d'aider les Tsiganes à trouver une solution par eux-mêmes et de leur permettre d'acquérir des terrains correspondant à leurs besoins en évitant ainsi des infractions aux règles d'urbanisme.» (paragraphe 20)

Cependant :

«Comme pour les autres demandes en matière d'urbanisme, les propositions relatives aux sites pour Tsiganes doivent continuer à être examinées uniquement du point de vue de l'utilisation du terrain. Si des sites pour Tsiganes peuvent être acceptables dans certaines zones rurales, l'octroi d'un permis doit se concilier avec les politiques définies en matière d'agriculture, d'archéologie, de paysage, d'environnement et de ceinture verte (...)» (paragraphe 22)

Elle indique qu'en règle générale il ne convient pas de prévoir des sites pour Tsiganes dans des zones de campagne dégagée dont l'aménagement est soumis à de sévères restrictions, comme les zones de grande beauté naturelle et les sites présentant un intérêt scientifique particulier, et que les sites pour Tsiganes ne doivent pas non plus être considérés comme un mode d'utilisation du terrain convenant normalement dans une ceinture verte (paragraphe 13).

I. La circulaire 18/94

47. Le ministre émit le 23 novembre 1994 de nouvelles directives relatives au campement non autorisé de Tsiganes et à la possibilité de leur ordonner de déguerpir (loi de 1994 ci-dessus). Les paragraphes 6 à 9 enjoignent aux autorités locales d'adopter «une politique de tolérance envers les campements tsiganes non autorisés» :

«6. (...) Lorsque des Tsiganes campent illégalement sur un terrain du conseil et ne causent pas des nuisances d'une ampleur telle qu'elles ne peuvent être contrôlées efficacement, une expulsion forcée exécutée sur-le-champ pourrait provoquer leur installation sur un autre site non autorisé de la région, susceptible de conduire à des nuisances plus grandes encore. C'est pourquoi les autorités doivent envisager de tolérer la présence de Tsiganes sur pareil terrain pour de courtes périodes et peuvent rechercher les moyens d'y réduire le niveau de nuisances par exemple en fournissant aux Tsiganes les services les plus élémentaires, comme des toilettes, une benne à ordures et de l'eau potable.

(...)

8. Lorsque des Tsiganes campent illégalement sur une terre domaniale, il appartient aux autorités locales, avec l'approbation du ministre propriétaire, de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le campement ne met pas la santé publique en danger. Les ministres continuent de considérer que les services de l'Etat sont tenus de suivre le conseil selon lequel les Tsiganes ne doivent pas être inutilement priés de quitter des campements non autorisés lorsqu'ils ne provoquent aucune gêne.

9. Les ministres continuent de penser que les autorités locales ne doivent pas expulser les Tsiganes si cela n'est pas nécessaire. Celles-ci doivent user de leurs

pouvoirs avec humanité et compassion, principalement dans le but de réduire les nuisances et de mieux protéger les particuliers propriétaires des terrains.»

48. Les paragraphes 10 à 13 demandent en outre aux autorités locales de tenir compte des obligations qui leur incombent en vertu d'autres lois avant de prendre une décision au titre de la loi de 1994, notamment celles qu'ils ont envers les femmes enceintes et les nouveau-nés et dans les domaines de la santé et de l'éducation des enfants, et du logement des personnes sans abri. Par un arrêt du 22 septembre 1995 (*R. v. Lincolnshire County Council, ex parte Atkinson, R. v. Wealden District Council, ex parte Wales, and R. v. Wealden District Council, ex parte Stratford*, non publié), la *High Court* a jugé qu'une autorité locale commettrait une erreur de droit si elle ignorait pareilles obligations, qui doivent être prises en compte dès le départ.

J. Politiques relatives aux sites pour Tsiganes dans les plans d'aménagement

49. Dans une lettre du 25 mai 1998, le ministère de l'Environnement attirera l'attention de toutes les autorités locales chargées de l'aménagement en Angleterre sur le fait que la circulaire 1/94 leur imposait d'apprécier les besoins des Tsiganes en matière d'hébergement dans les zones sous leur responsabilité et d'adopter des politiques définissant des lieux et/ou des critères en fonction desquels juger des demandes de permis d'urbanisme. Le gouvernement s'est préoccupé du non-respect de cette directive. Une recherche menée par l'ACERT (voir ci-dessous) a montré que 24 % des autorités locales (96) n'avaient défini aucune politique concernant les sites pour Tsiganes et que beaucoup d'entre elles, en train de réviser leurs plans à l'époque de l'étude, n'avaient pas estimé nécessaire de prévoir de dispositions concernant les besoins des Tsiganes. Il a été souligné qu'il était important de prendre en compte ces besoins dès le début du processus d'élaboration des plans directeurs et plans d'aménagement et qu'il fallait définir des politiques détaillées. Il était essentiel de respecter cette directive pour atteindre l'objectif fixé par le gouvernement, à savoir que les Tsiganes doivent s'efforcer de trouver leur propre hébergement et demander un permis d'aménagement comme tout le monde. Il était donc nécessaire de prévoir suffisamment de sites pour les Tsiganes dans les plans d'aménagement pour faciliter ce processus.

K. Recherche menée en 1998 par l'ACERT sur la disponibilité de sites privés pour Tsiganes

50. L'ACERT (*Advisory Council for the Education of Romany and other Travellers* – Conseil consultatif pour l'éducation des Roms et gens du

voyage), qui a effectué une recherche à la demande du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, a relevé dans son rapport que, depuis 1994, le nombre d'emplacements privés pour caravanes mis à la disposition des Tsiganes a augmenté de 30 par an tandis que celui des emplacements publics a diminué de 100, ce qui indique que le rythme de création des sites privés n'est pas suffisant pour compenser la baisse du nombre des sites publics. Notant l'augmentation du nombre de Tsiganes habitant dans des maisons et le renforcement des pouvoirs d'exécution conféré par la loi de 1994, il se demande, au cas où ces tendances se poursuivraient, dans quelle mesure serait protégée l'identité ethnique, culturelle et linguistique des Tsiganes et gens du voyage.

51. Menée notamment sur 114 demandes relatives à des sites privés qui ont été refusées, cette recherche a montré que 97 % d'entre elles se rapportaient à des terrains se trouvant dans la campagne et que 96 % avaient été rejetées pour des motifs ayant trait à l'agrément des lieux (par exemple, situation dans la ceinture verte ou dans des zones de conservation du paysage). Pour la plupart des 50 Tsiganes interrogés, l'obtention d'un permis pour un terrain leur appartenant représentait un facteur important devant leur permettre d'améliorer leur qualité de vie et de gagner en indépendance et en sécurité. Pour nombre d'entre eux, l'éducation des enfants constituait une autre raison importante de solliciter un permis pour un site privé. A l'exception d'un seul, tous avaient fait une demande de permis rétroactivement.

52. Sur les 624 appels formés en matière d'aménagement qui ont été étudiés, le taux de succès atteignait avant 1992 une moyenne de 35 % et a diminué depuis lors. Eu égard toutefois à la manière dont les données ont été enregistrées, le taux de succès réel est probablement compris entre 35 % et 10 %, selon les chiffres fournis en 1992 et en 1996 par les groupes tsiganes et le ministère de l'Environnement respectivement. Malgré l'objectif prévu dans la politique d'aménagement selon lequel elles doivent offrir des capacités d'accueil pour les Tsiganes, les autorités locales n'ont pour la plupart pas désigné de terrains susceptibles d'être aménagés par des Tsiganes et ont pris leurs décisions en matière d'urbanisme en fonction de l'utilisation du terrain dans chaque cas. Il n'est donc pas surprenant que la plus grande partie des Tsiganes aient déposé des demandes rétroactivement et qu'ils ne soient que rarement parvenus à savoir sur quels terrains les autorités locales autoriseraient des aménagements. L'octroi de permis pour les sites privés demeure une loterie.

L. Statistiques générales relatives aux caravanes tsiganes

53. En janvier 2000, les chiffres du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions concernant les caravanes tsiganes en Angleterre

montraient que, sur 13 134 caravanes recensées, 6 118 étaient stationnées sur des sites des autorités locales, 4 500 sur des sites privés et 2 516 sur des sites non autorisés. Dans cette dernière catégorie, 684 caravanes étaient tolérées sur des terrains appartenant à des non-Tsiganes (principalement les autorités locales) et 299 sur des terrains appartenant aux Tsiganes eux-mêmes. 1 500 caravanes environ se trouvaient donc sur des sites non autorisés sur lesquels elles n'étaient pas tolérées, tandis que plus de 80 % des caravanes étaient stationnées sur des sites autorisés.

M. Devoirs des autorités locales envers les sans-abri

54. Les obligations des autorités locales envers les sans-abri sont exposées à la partie VII de la loi de 1996 sur le logement, qui est entrée pleinement en vigueur le 20 janvier 1997. Lorsque les services locaux du logement sont convaincus qu'un demandeur est sans abri, a droit à une aide, est prioritaire (comme les personnes ayant des enfants à charge qui habitent sous leur toit ou qui sont vulnérables en raison de leur grand âge ou de handicaps, etc.) et n'est pas volontairement sans abri, ils doivent, s'ils n'adressent pas la requête à d'autres services du logement, veiller à ce que le demandeur ait un logement à sa disposition pendant au moins deux ans. Lorsqu'un demandeur est sans abri, a droit à une aide et n'est pas volontairement sans abri, sans toutefois être prioritaire, les services locaux du logement doivent lui fournir des conseils et l'aider dans ses démarches pour trouver un logement dans la mesure qu'ils jugent nécessaire selon le cas.

III. LES TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

55. Cette convention-cadre, ouverte à la signature le 1^{er} février 1995, dispose notamment :

«Article 1

La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale.

(...)

Article 4

1. Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

2. Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

3. Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

Article 5

1. Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

2. Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.»

56. La convention est entrée en vigueur le 1^{er} février 1998. Le Royaume-Uni l'a signée le jour où elle a été ouverte à la signature et l'a ratifiée le 15 janvier 1998. Elle est entrée en vigueur à l'égard du Royaume-Uni le 1^{er} mai 1998. Au 9 février 2000, elle avait été signée par 37 des 41 Etats membres du Conseil de l'Europe et ratifiée par 28 d'entre eux.

57. La convention ne définit pas ce qu'est une « minorité nationale ». Toutefois, dans le rapport de juillet 1999 qu'il a remis au comité consultatif s'occupant de la convention, le Royaume-Uni a admis que les Tsiganes constituent une minorité nationale.

B. Autres textes du Conseil de l'Europe

58. La Recommandation 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire relative aux Tsiganes en Europe reconnaît que les Tsiganes, du fait qu'ils constituent l'une des rares minorités dépourvues de territoire en Europe, « nécessitent une protection particulière ». Dans ses observations générales, l'Assemblée déclare notamment :

« 6. Le respect des droits des Tsiganes, qu'il s'agisse des droits fondamentaux de la personne, ou de leurs droits en tant que minorité, est une condition essentielle de l'amélioration de leur situation.

7. En garantissant l'égalité des droits, des chances et de traitement, et en prenant des mesures pour améliorer le sort des Tsiganes, il sera possible de redonner vie à leur langue et à leur culture, et, partant, d'enrichir la diversité culturelle européenne.»

Parmi ses recommandations figure ce qui suit :

«xv. les Etats membres devraient être invités à modifier leurs législations et leurs réglementations nationales qui établissent directement ou indirectement une discrimination à l'égard des Tsiganes»

«xviii. la mise en place dans les Etats membres de nouveaux programmes visant à améliorer les conditions de logement, l'éducation (...) des Tsiganes les plus défavorisés devrait être encouragée (...)»

59. En 1998, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a adopté sa Recommandation de politique générale n° 3, intitulée «La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes», où elle recommande notamment ce qui suit :

«S'assurer que la discrimination en tant que telle ainsi que les pratiques discriminatoires sont combattues au moyen de législations adéquates et veiller à introduire dans le droit civil des dispositions spécifiques à cet effet, notamment dans les secteurs (...) du logement et de l'éducation ;

(...)

Veiller à ce que les questions liées au «voyage» à l'intérieur d'un pays, notamment les règles en matière de domicile et d'urbanisme, soient résolues de manière à ne pas créer d'entraves au mode de vie des personnes concernées ;»

C. L'Union européenne

60. Le 21 avril 1994, le Parlement européen a adopté une Résolution sur la situation des Tsiganes dans la Communauté européenne (Journal officiel des Communautés européennes n° C 128/372 du 9 mai 1994), demandant aux gouvernements des Etats membres «de mettre au point les mesures d'ordre juridique, administratif et social afin de garantir une amélioration de la situation des Tsiganes et des nomades en Europe» et recommandant «à la Commission, au Conseil et aux gouvernements des Etats membres de tout mettre en œuvre pour faciliter l'intégration économique, sociale et politique des Tsiganes et pour lutter ainsi contre l'indigence et la pauvreté qui continuent d'affliger la plupart des Tsiganes vivant sur le continent».

61. La protection des minorités est devenue l'une des conditions préalables à l'adhésion à l'Union européenne. En novembre 1999, celle-ci a adopté des «principes directeurs» visant à améliorer la situation des Roms dans les pays candidats en se réclamant expressément des recommandations du Groupe de spécialistes sur les Roms/Tsiganes du Conseil de l'Europe et de celles du Haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales.

D. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

62. La situation des Roms et Sintis est régulièrement inscrite à l'ordre du jour des conférences de l'OSCE, au chapitre de la «dimension humaine». Deux institutions spécialisées, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et le Haut commissaire pour les minorités nationales, s'occupent également de la protection des minorités rom et sinti.

63. Le rapport du Haut commissaire sur la situation des Roms et Sintis dans les pays de l'OSCE est paru le 7 avril 2000. Dans la partie IV, consacrée aux conditions de vie des Roms, il constate que, si le nomadisme a joué un rôle majeur dans l'histoire et la culture des Roms, une majorité d'entre eux est désormais sédentaire (selon une estimation, il y aurait 20 % de nomades, 20 % de semi-nomades qui se déplacent de manière saisonnière et 60 % de sédentaires). Cela vaut en particulier pour l'Europe centrale et orientale, qui a connu par le passé des politiques de sédentarisation forcée :

« Il faut souligner que le choix du mode de vie, nomade, semi-nomade ou sédentaire, comme des autres aspects de l'identité ethnique, devrait être uniquement personnel. Les politiques suivies dans certains Etats participant à l'OSCE ont parfois enfreint ce principe, soit en fixant pour un groupe un mode de vie ne correspondant pas au choix des membres du groupe, soit en faisant en sorte qu'il soit pratiquement impossible aux individus de suivre le mode de vie qui exprime leur identité de groupe. » (pp. 98-99)

64. Le rapport indique que, pour les Roms qui continuent à vivre de manière nomade ou semi-nomade, la disponibilité d'emplacements légaux et convenables pour stationner est un besoin essentiel et une condition indispensable au maintien de l'identité du groupe. Il relève cependant que, même dans les pays encourageant ou incitant les autorités locales à fournir des sites d'étape, le nombre et la taille des sites disponibles ne suffisent pas à répondre aux besoins :

« Il en résulte que les Roms nomades commettent une infraction – dans certains pays, une infraction pénale – lorsqu'ils stationnent sur un emplacement non autorisé, alors même qu'aucun site autorisé n'est disponible. » (pp. 108-109)

65. Le rapport s'attache plus particulièrement à la situation des Tsiganes au Royaume-Uni (pp. 109-114), constatant ce qui suit :

« En vertu de la loi en vigueur, les Tsiganes qui veulent camper légalement ont trois possibilités : stationner sur les sites caravaniers publics, dont le gouvernement reconnaît l'insuffisance, stationner sur un terrain occupé avec l'autorisation de l'occupant, et stationner sur un terrain leur appartenant. Le gouvernement britannique a émis des directives à l'intention des autorités locales dans le but de favoriser la dernière solution. En pratique, toutefois, et malgré une reconnaissance officielle des particularités de leur situation et de leurs besoins, de nombreux Tsiganes se sont

heurtés à des obstacles insurmontables lorsqu'ils ont voulu obtenir le permis nécessaire pour garer leurs caravanes sur leur propre terrain (...)» (pp. 112-113)

66. S'agissant du régime d'aménagement qui oblige à obtenir un permis pour utiliser un terrain en y garant des caravanes, le rapport déclare :

«Ce système permet un large exercice de pouvoir discrétionnaire, ce qui s'est fait de manière répétée au détriment des Tsiganes. Un rapport du ministère de l'Environnement datant de 1986 décrit le processus de demande d'un permis d'aménagement pour un site tsigane comme «décourageant et ayant peu de chances d'aboutir». En 1991, dernière année où a été évalué le taux de succès des demandes, il est apparu que 90 % des permis demandés par des Tsiganes avaient été refusés. En revanche, 80 % de l'ensemble des permis d'aménagement demandés pendant la même période ont été accordés. Il faut noter que les demandes émanant des Tsiganes forment une catégorie à part car ces derniers demandent en général des permis pour stationner des caravanes dans des zones ou sites soumis à restrictions de la part des autorités locales responsables de l'aménagement. Presque toutes leurs demandes sont donc hautement litigieuses. Il n'en demeure pas moins qu'il n'existe pas suffisamment de sites autorisés (privés ou publics) ou d'emplacements disponibles sur ces sites, ce que le fort taux de refus des permis d'aménagement ne fait qu'aggraver. De plus, certaines indications montrent que la situation s'est dégradée depuis 1994. (...) Ces difficultés menacent le mode de vie itinérant qui caractérise les Tsiganes.» (pp. 113-114)

67. Le rapport recommandait notamment :

«(...) étant donné l'extrême insécurité que nombre de Roms connaissent actuellement en matière de logement, les gouvernements doivent s'efforcer de régulariser la situation juridique des Roms qui vivent en ce moment dans des conditions de légalité incertaine.» (pp. 126 et 162)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

68. La requérante voit dans le refus de lui accorder un permis d'aménagement pour stationner ses caravanes sur un terrain lui appartenant et dans les mesures d'exécution prises du fait qu'elle occupait son terrain une violation de l'article 8 de la Convention, ainsi libellé :

«1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

69. Le Gouvernement combat ces allégations. La Commission a conclu par dix-huit voix contre neuf qu'il n'y avait pas eu violation de cette disposition.

70. La Cour rappelle qu'elle a déjà examiné des griefs ayant trait à des mesures d'aménagement et d'exécution prises à l'encontre d'une famille tsigane qui occupait son propre terrain sans permis d'aménagement dans le cadre de l'affaire *Buckley c. Royaume-Uni* (arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV). Les deux parties se sont largement appuyées sur les constats émis par la Cour en cette affaire ainsi que sur l'approche différente adoptée par la Commission.

Sans être formellement tenue de suivre l'un quelconque de ses arrêts antérieurs, la Cour considère qu'il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi qu'elle ne s'écarte pas sans motif valable des précédents. La Convention étant avant tout un mécanisme de défense des droits de l'homme, la Cour doit cependant tenir compte de l'évolution de la situation dans les Etats contractants et réagir, par exemple, au consensus susceptible de se faire jour quant aux normes à atteindre (voir, entre autres, l'arrêt *Cossey c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1990, série A n° 184, p. 14, § 35).

A. Quant aux droits en jeu sous l'angle de l'article 8 de la Convention

71. La requérante affirme que les mesures menaçant de l'empêcher de continuer à occuper son terrain avec ses caravanes constituent une atteinte à son droit non seulement au respect de son domicile, mais aussi au respect de sa vie privée et familiale, dans la mesure où elle suit le mode de vie traditionnel des Tsiganes: vivre dans une habitation mobile qui permet de voyager. Elle renvoie à l'approche constante suivie par la Commission dans son affaire et d'autres cas similaires (voir, par exemple, l'affaire *Buckley*, avis de la Commission en annexe à l'arrêt précité, p. 1309, § 64).

72. Le Gouvernement admet que les griefs de la requérante se rapportent au droit de celle-ci au respect de son domicile et déclare qu'il n'y a pas lieu de rechercher si le droit de l'intéressée au respect de sa vie privée et familiale entre également en jeu (il invoque à l'appui l'arrêt *Buckley* susmentionné, pp. 1287-1288, §§ 54-55).

73. La Cour considère que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane de la requérante car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par la minorité à laquelle elle appartient. Tel est le cas même lorsque, en raison de l'urbanisation et de politiques diverses ou de leur propre gré, de nombreux Tsiganes ne vivent plus de façon totalement nomade mais s'installent de plus en plus fréquemment

pour de longues périodes dans un même endroit afin de faciliter l'éducation de leurs enfants, par exemple. Des mesures portant sur le stationnement des caravanes de la requérante n'ont donc pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur sa faculté de conserver son identité tzigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition.

74. Partant, la Cour constate qu'est en jeu en l'espèce le droit de la requérante au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile.

B. Sur l'existence d'une «ingérence» dans les droits que la requérante tire de l'article 8 de la Convention

75. Le Gouvernement admet qu'il y a eu «ingérence d'une autorité publique» dans le droit de la requérante au respect de son domicile de par le refus de lui accorder un permis d'aménagement l'autorisant à vivre dans sa caravane sur le terrain lui appartenant et les mesures d'exécution prises à son encontre.

76. Pour sa part, la requérante soutient non seulement que ces mesures s'analysent en une ingérence dans ses droits, mais aussi que la législation et les politiques et règlements en matière d'aménagement dans leur ensemble dénotent un manque de respect de ces droits car, en pratique, ils l'empêchent de suivre le mode de vie tzigane en toute sécurité: soit on l'oblige à quitter son terrain, et elle devra stationner ses caravanes illégalement au risque de se voir constamment déplacée, soit il lui faudra accepter un logement classique ou une «assimilation forcée».

77. La Cour considère qu'elle ne saurait examiner une législation et des politiques dans l'abstrait, mais que son rôle consiste plutôt à se pencher sur l'application de mesures ou politiques spécifiques aux faits de chaque cause. Il n'y a en l'espèce aucune mesure directe de «criminalisation» d'un mode de vie particulier comme c'était le cas dans l'affaire *Dudgeon c. Royaume-Uni* (arrêt du 22 octobre 1981, série A n° 45), qui portait sur des lois ayant pour effet d'ériger en infractions pénales les actes homosexuels entre adultes consentants.

78. Eu égard aux circonstances de l'espèce, elle estime que les décisions des services de l'aménagement refusant à la requérante l'autorisation de rester sur son terrain avec ses caravanes, et les mesures d'exécution prises du fait que l'intéressée a continué d'occuper son terrain, constituent une ingérence dans le droit de celle-ci au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile au sens de l'article 8 § 1 de la Convention. Elle va rechercher ci-dessous si cette ingérence se justifiait sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 8, à savoir si elle était «prévue par la loi», poursuivait un ou plusieurs buts légitimes et était «nécessaire dans une société démocratique» pour atteindre ce ou ces buts.

C. L'ingérence était-elle «prévue par la loi»?

79. La requérante ne conteste pas que les mesures dirigées contre elle étaient «prévues par la loi».

La Cour n'aperçoit aucune raison de conclure autrement.

D. L'ingérence visait-elle un but légitime ?

80. Le Gouvernement affirme que les mesures en question visaient à faire exécuter des dispositions de contrôle de l'aménagement destinées à protéger le bien-être économique du pays, l'environnement et la santé publique.

81. La requérante reconnaît que ces mesures visaient à protéger les «droits d'autrui», ici la défense de l'environnement, ce qui constitue un but légitime, mais elle n'admet pas que d'autres buts légitimes entrent en jeu.

82. La Cour constate que le Gouvernement n'a fourni aucun renseignement détaillé au sujet des buts qu'il aurait visés en l'espèce mais qu'il énonce une affirmation de caractère général. Par ailleurs, il apparaît que les justifications invoquées pour l'ingérence dans le cadre de la procédure d'aménagement suivie en l'espèce ont essentiellement pris la forme d'une défense de l'environnement. Dans ces conditions, la Cour estime que les mesures en cause visaient le but légitime que constitue la protection des «droits d'autrui» par le biais de la défense de l'environnement, et ne juge pas nécessaire de rechercher si d'autres objectifs entraient également en jeu.

E. L'ingérence était-elle «nécessaire dans une société démocratique»?

1. Arguments des comparants

a) La requérante

83. La requérante fait valoir que, pour apprécier la nécessité des mesures prises en l'espèce, l'importance de l'enjeu pour elle pèse très lourdement dans la balance, car il s'agit non seulement de la sécurité de son domicile, mais également de son droit de vivre, avec sa famille, selon la tradition tsigane. La communauté internationale accorde une importance croissante à la protection juridique des droits des minorités nationales, comme l'illustre notamment la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ce qui soulignerait que la société dans son ensemble y voit une des valeurs fondamentales d'une démocratie civilisée. Dans ces conditions, la marge d'appréciation qui pourrait être reconnue aux organes internes de décision devrait être réduite et non pas élargie.

84. La requérante soutient que, dans son cas, les garanties procédurales qui ont accompagné le processus décisionnel n'ont que faiblement pris ces considérations en compte. Les circulaires 28/77 et 57/78 définissant la politique gouvernementale (paragraphe 38-41 ci-dessus), qui prévoyaient expressément la situation particulière des Tsiganes, auxquelles la Cour a eu égard dans l'arrêt *Buckley* (précité, pp. 1293-1294, § 80), ont été annulées et remplacées par la circulaire 1/94, selon laquelle les Tsiganes doivent être considérés comme tout un chacun dans le cadre du système d'aménagement. De plus, les inspecteurs de l'aménagement auraient pris leurs décisions sous la contrainte de lois et politiques en matière d'aménagement du territoire qui accordent par exemple un poids particulier à la protection des zones situées dans la ceinture verte. L'intérêt que peuvent avoir les Tsiganes à résider sur leur terrain ne serait donc pas considéré comme un mode d'occupation du terrain utile, voire indispensable, et pèserait donc automatiquement beaucoup moins lourd dans le cadre de l'exercice interne de mise en balance. Dès lors, la «situation personnelle» des Tsiganes ne pourrait que rarement l'emporter sur les arguments de nature générale ayant trait à l'aménagement.

85. La requérante affirme en outre que, comme il n'a pas été démontré qu'il existait un autre site où elle aurait pu raisonnablement aller s'installer, il fallait des raisons particulièrement impérieuses pour justifier la gravité de l'ingérence qui a découlé des mesures d'expulsion de son terrain. Elle rappelle qu'elle s'y est installée avec sa famille, après avoir été harcelée et chassée d'un emplacement à un autre, afin de permettre à ses enfants de fréquenter l'école. On ne lui a jamais proposé d'emplacement sur un site officiel. Lors de la procédure d'aménagement, on a reconnu qu'il n'existait aucun site officiel dans le district de Three Rivers et que, depuis 1985, les capacités d'accueil dans le Hertfordshire étaient insuffisantes. Contrainte de quitter son terrain par suite de mesures d'exécution, elle y est retournée faute d'autre solution. Elle et sa famille y vivent toujours sous la menace de nouvelles mesures d'exécution, y compris l'expulsion. Elle n'a toujours pas d'autre site où s'installer en sécurité.

b) Le Gouvernement

86. Le Gouvernement souligne que, comme la Cour l'a reconnu en l'affaire *Buckley* (arrêt précité, pp. 1291-1292, §§ 74-75), dans le cadre de l'aménagement urbain et rural, qui implique l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement pour mettre en pratique les politiques adoptées dans l'intérêt de la communauté, les autorités nationales sont mieux placées qu'une juridiction internationale pour évaluer les besoins et le contexte locaux. La Cour n'a pas à substituer son propre point de vue

sur ce que pourrait être la meilleure politique en matière d'aménagement ou la mesure la plus adéquate dans un cas particulier.

87. La requérante est en droit d'obtenir que les autorités nationales procèdent à un examen attentif de ses intérêts et les mettent en balance avec les besoins du contrôle de l'aménagement, mais une étude du système applicable et des faits de la cause révélerait que les garanties procédurales contenues dans la législation interne quant à la manière de rendre des décisions en matière d'aménagement (évaluation par un expert qualifié indépendant, un inspecteur, puis contrôle juridictionnel de la *High Court*) sont de nature à dûment assurer le respect de ces intérêts. Le Gouvernement signale que les services locaux de l'aménagement sont incités à adopter une attitude empreinte de bienveillance lorsqu'ils sont amenés à des mesures d'exécution dans le cadre de la circulaire 18/94 (paragraphe 47-48 ci-dessus) et que beaucoup de caravanes sont tolérées sur des sites non autorisés (voir les statistiques citées au paragraphe 53 ci-dessus). Toutefois, les Tsiganes ne pourraient invoquer le droit de vivre où ils le souhaitent sans respecter les mesures de contrôle de l'aménagement, notamment à une époque où ils cherchent à se sédentariser sur des terrains leur appartenant.

88. Le Gouvernement soutient en outre que, s'il n'existe pas de site officiel dans le district de Three Rivers, il s'en trouve ailleurs dans le Hertfordshire, et que la requérante a la possibilité de se rendre sur d'autres sites caravaniers en dehors de ce district. Il fait observer que l'intéressée s'est installée sur son terrain, dans une région classée zone agricole prioritaire et zone de haute valeur paysagère, à l'intérieur de la ceinture verte, sans obtenir, ni même demander au préalable le permis d'aménagement qui lui aurait assuré d'être dans la légalité. Lorsque la requérante a enfin sollicité pareil permis, elle a eu la possibilité d'exposer les arguments en sa faveur devant deux inspecteurs, qui l'ont entendue et ont été attentifs à sa situation personnelle. Or les deux inspecteurs ont estimé que le fait qu'elle occupe son terrain nuisait au caractère rural du site, placé dans la ceinture verte, ce qui l'emportait sur ses propres intérêts. La requérante ne saurait invoquer l'article 8 pour arguer que ses préférences quant à son lieu de résidence prennent le pas sur l'intérêt général. Enfin, pour apprécier la proportionnalité des mesures en cause, il faudrait tenir compte de ce que la requérante a demandé par deux fois un permis pour un bungalow, ce qui indiquerait qu'elle est prête à vivre dans un logement sédentaire classique.

c) L'intervention du Centre européen pour les droits des Roms

89. Le Centre européen pour les droits des Roms (*European Roma Rights Centre*) a attiré l'attention de la Cour sur le récent rapport sur la situation des Roms et Sintis dans les pays de l'OSCE, préparé par le Haut

commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, et sur d'autres textes et documents internationaux traitant de la situation des Roms. Il en ressort que les organisations internationales s'accordent de plus en plus largement sur la nécessité de prendre des mesures spécifiques au sujet de la situation des Roms, notamment en ce qui concerne le logement et les conditions de vie en général. Il conviendrait donc d'interpréter les articles 8 et 14 à la lumière de ce consensus qui se dégage clairement dans la communauté internationale quant à la difficile situation des Roms et à la nécessité de prendre des mesures d'urgence.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

90. Une ingérence est considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime si elle répond à un « besoin social impérieux » et, en particulier, demeure proportionnée au but légitime poursuivi. S'il appartient aux autorités nationales de juger les premières de la nécessité de l'ingérence, il revient à la Cour de trancher la question de savoir si les motifs de l'ingérence étaient pertinents et suffisants au regard des exigences de la Convention (voir, notamment, l'arrêt *Lustig-Prean et Beckett c. Royaume-Uni*, nos 31417/96 et 32377/96, §§ 80-81, 27 septembre 1999, non publié).

91. A cet égard, il est inévitable de reconnaître une certaine marge d'appréciation aux autorités nationales qui, grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la situation et les besoins locaux. L'étendue de la marge dépend de la nature du droit en cause garanti par la Convention, de son importance pour la personne concernée et de la nature des activités soumises à des restrictions comme de la finalité de celles-ci (arrêts *Dudgeon*, précité, p. 21, § 52, et *Gillow c. Royaume-Uni* du 24 novembre 1986, série A n° 109, p. 22, § 55).

92. La Cour n'est pas à même de contester l'avis rendu par les autorités nationales dans une affaire donnée selon lequel l'usage particulier d'un terrain suscite des objections légitimes en matière d'aménagement. Elle ne peut se rendre sur tous les sites pour apprécier l'impact d'un certain projet sur une région donnée quant à la beauté des lieux, la circulation routière, l'adduction d'eau et le système d'égouts, les installations scolaires, les services médicaux, la situation de l'emploi, etc. Etant donné que les inspecteurs de l'aménagement visitent les lieux, entendent les arguments de toutes les parties et peuvent interroger les témoins, ils sont mieux placés que la Cour pour peser les arguments. Partant, comme la Cour l'a observé dans l'arrêt *Buckley* (précité, p. 1292, § 75 *in fine*), « [d]ans la mesure où l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une

multitude de facteurs locaux est inhérent au choix et à l'application de politiques d'aménagement foncier, les autorités nationales jouissent en principe d'une marge d'appréciation étendue», même si la Cour demeure habilitée à conclure que les autorités nationales ont commis une erreur manifeste d'appréciation. Dans ces conditions, il convient d'examiner les garanties procédurales dont dispose l'individu pour déterminer si l'Etat défendeur n'a pas fixé le cadre réglementaire en outrepassant sa marge d'appréciation. En particulier, la Cour doit rechercher si le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence était équitable et respectait comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8 (arrêt *Buckle* précité, pp. 1292-1293, § 76).

93. La requérante prie instamment la Cour de prendre en compte l'évolution internationale récente, qu'exprime en particulier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, où l'on reconnaît les problèmes qu'affrontent les groupes vulnérables comme les Tsiganes, en vue de réduire la marge d'appréciation accordée aux Etats. La Cour observe que l'on peut dire qu'un consensus international se fait jour au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie (voir les paragraphes 55-59 ci-dessus et notamment la convention-cadre), non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble.

94. Toutefois, la Cour n'est pas convaincue que ce consensus soit suffisamment concret pour qu'elle puisse en tirer des indications quant au comportement ou aux normes que les Etats contractants considèrent comme souhaitables dans une situation donnée. La convention-cadre, par exemple, énonce des principes et objectifs généraux, mais les Etats signataires n'ont pas été en mesure de s'accorder sur les modalités de sa mise en œuvre. Cela renforce la Cour dans sa conviction qu'en raison du caractère complexe et sensible des questions que soulèvent les politiques mettant en balance les intérêts de la population en général, notamment en matière de défense de l'environnement, et les intérêts d'une minorité, avec des exigences qui peuvent être contradictoires, son propre rôle se borne strictement à exercer un contrôle.

95. De plus, traiter différemment un Tsigane qui a illégalement stationné ses caravanes à un endroit donné, des non-Tsiganes qui y ont établi un site caravanier et toute personne qui y a fait construire une maison soulèverait des problèmes substantiels au regard de l'article 14 de la Convention.

96. Pourtant, même si l'appartenance à une minorité dont le mode de vie traditionnel diffère de celui de la majorité de la société ne dispense pas de respecter les lois destinées à protéger le bien commun, tel l'environnement, cela peut influencer sur la manière d'appliquer ces lois. Comme indiqué dans

l'arrêt *Buckley*, la vulnérabilité des Tsiganes, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (arrêt précité, pp. 1292-1295, §§ 76, 80, 84). Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, série A n° 31, pp. 14-15, § 31, *Keegan c. Irlande* du 26 mai 1994, série A n° 290, p. 19, § 49, et *Kroon et autres c. Pays-Bas* du 27 octobre 1994, série A n° 297-C, p. 56, § 31).

97. Il importe de se rendre compte qu'en principe les Tsiganes sont libres de s'installer sur tout site caravanier bénéficiant d'un permis d'aménagement; nul n'a laissé entendre que les permis excluent les Tsiganes en tant que groupe. Ils ne sont pas traités plus mal que tout non-Tsigane qui souhaite vivre dans une caravane et n'apprécie pas d'habiter une maison. Toutefois, il ressort des éléments dont dispose la Cour, y compris des décisions des juridictions britanniques, que l'on n'est pas parvenu à fournir un nombre adéquat de sites que les Tsiganes trouvent acceptables et où ils puissent installer légalement leurs caravanes à un prix à leur portée.

98. La Cour ne souscrit toutefois pas à l'argument selon lequel, du simple fait que le nombre de Tsiganes est statistiquement supérieur à celui de places disponibles sur les sites tziganes autorisés, la décision de ne pas autoriser la requérante et sa famille à occuper le terrain de leur choix pour y installer leur caravane emporte en soi violation de l'article 8. En effet, cela reviendrait à imposer au Royaume-Uni, comme à tous les autres Etats contractants, l'obligation au titre de l'article 8 de mettre à la disposition de la communauté tzigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés. La Cour n'est pas convaincue que, en dépit de l'évolution qui s'est indéniablement fait jour dans le domaine de la protection des minorités tant en droit international, comme en témoigne la convention-cadre, que dans les législations nationales, on puisse considérer que l'article 8 implique pour les Etats une obligation positive en matière sociale aussi étendue (paragraphe 93-94 ci-dessus).

99. Il importe de rappeler que l'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile, pas plus que la jurisprudence de la Cour. Il est à l'évidence souhaitable que tout être humain dispose d'un endroit où il puisse vivre dans la dignité et qu'il puisse désigner comme son domicile, mais il existe malheureusement dans les Etats contractants beaucoup de personnes sans domicile. La question de savoir si l'Etat accorde des fonds pour que tout le monde ait un toit relève du domaine politique et non judiciaire.

100. En bref, la question que la Cour est appelée à trancher en l'espèce est non pas celle du caractère acceptable ou non d'une situation générale

qui existe au Royaume-Uni, aussi regrettable soit-elle, au regard des engagements de ce pays en droit international, mais celle, plus restreinte, de savoir si les circonstances particulières de la cause révèlent une violation du droit de la requérante, M^{me} Chapman, au respect de son domicile, droit garanti par l'article 8 de la Convention.

101. En la matière, le contexte juridique et social dans lequel la mesure d'expulsion contestée a été prise à l'encontre de la requérante représente toutefois un facteur pertinent.

102. Lorsqu'une personne a établi sa résidence sans obtenir le permis d'aménagement qu'exige le droit interne, il y a conflit entre le droit de celle-ci au respect de son domicile garanti par l'article 8 et celui des autres membres de la communauté à la protection de l'environnement (paragraphe 81 ci-dessus). Pour déterminer si l'obligation imposée à une personne de quitter son domicile est proportionnée au but légitime poursuivi, il est tout à fait pertinent de savoir si ce domicile a été établi illégalement. S'il a été établi légalement, cela amoindrit à l'évidence la légitimité de toute mesure sommant l'individu de partir. A l'inverse, lorsque le domicile a été établi illégalement dans un endroit donné, la personne qui conteste la légalité d'un ordre de partir est dans une position moins forte. La Cour aura quelque réticence à accorder une protection aux personnes qui, bravant sciemment les interdictions de la loi, établissent leur domicile sur un site à l'environnement protégé. Si la Cour agissait autrement, elle encouragerait les actions illégales au détriment du droit des autres membres de la communauté à voir l'environnement protégé.

103. Il est une autre considération pertinente dont les autorités nationales en premier lieu doivent tenir compte : si aucun hébergement de rechange n'est disponible, l'ingérence est plus grave que si un tel hébergement est disponible. De même, plus l'hébergement de rechange convient, moins est grave l'ingérence découlant de l'obligation imposée à l'intéressé de quitter l'endroit où il est installé.

104. Pour apprécier à quel point l'hébergement de remplacement est adapté, il faut considérer, d'une part, les besoins particuliers de l'individu concerné – à savoir ses exigences familiales et ses ressources financières – et, d'autre part, le droit de la communauté à voir protéger l'environnement. C'est une tâche pour laquelle les autorités nationales doivent bénéficier d'une grande marge d'appréciation car elles sont à l'évidence les mieux placées pour procéder à l'évaluation nécessaire.

b) Application des principes précités

105. Les faits de la cause démontrent la gravité de l'enjeu pour la requérante. Pendant de nombreuses années, celle-ci a mené une vie itinérante en s'arrêtant sur des sites temporaires ou non officiels. Elle s'est installée sur un terrain lui appartenant dans le but de stationner ses

caravanes à long terme dans un endroit sûr. On lui refusa toutefois le permis d'aménagement nécessaire et elle fut sommée de partir. Elle fut mise deux fois à l'amende et quitta son terrain, mais y retourna car elle avait de nouveau été contrainte de changer constamment d'emplacement. Il apparaîtrait que la requérante ne souhaite pas en fait mener une vie itinérante. Elle a habité sur le site en cause de 1986 à 1990 puis de 1992 jusqu'à la procédure en cours. Le cas d'espèce ne porte donc pas directement sur le mode de vie itinérant traditionnel des Tsiganes.

106. Il est évident que des personnes faisant l'objet d'une mise en demeure ont en principe la possibilité, pleine et équitable, de soumettre aux inspecteurs de l'aménagement tout élément qu'elles considèrent comme pertinent pour leur cause, notamment leur situation personnelle, financière et autre, ainsi que leur avis sur le caractère acceptable ou non des sites de remplacement et le délai nécessaire pour trouver un autre site convenable. La requérante a en pratique bénéficié de cette possibilité.

107. La Cour rappelle que la requérante s'est installée sur son terrain dans ses caravanes sans obtenir au préalable le permis d'aménagement qu'elle savait nécessaire pour que cette occupation fût légale. Conformément aux procédures applicables, les recours formés par l'intéressée contre le refus du permis d'aménagement et les mises en demeure ont été examinés au cours de deux enquêtes publiques menées par des inspecteurs, qui sont des experts indépendants. Dans les deux cas, les inspecteurs se sont rendus sur le site et ont étudié les observations de la requérante. Comme en témoigne la prolongation du délai accordé pour obtempérer (paragraphe 47 du rapport de l'inspecteur, repris au paragraphe 17 ci-dessus), les arguments qu'elle a avancés ont été dans une certaine mesure pris en compte.

108. Le premier inspecteur tint compte de la situation du site, dans la ceinture verte métropolitaine, et estima que les considérations d'aménagement, tant nationales que locales, l'emportaient sur les besoins de la requérante (paragraphe 14 ci-dessus). Le second inspecteur trouva que l'utilisation du terrain pour y stationner des caravanes serait gravement préjudiciable à l'environnement et «gâterait sérieusement le caractère calme et rural du site», qui se trouvait à la fois dans la ceinture verte et dans une zone de haute valeur paysagère (paragraphe 37 du rapport, repris au paragraphe 17 ci-dessus). Il conclut que l'aménagement du site saperait l'objectif de la ceinture verte, qui vise à protéger la campagne de toute atteinte. Selon lui, les arguments de la requérante ne justifiaient pas de passer outre un intérêt aussi important.

109. Les arguments de la requérante ont été pris en considération, en ce qui concerne tant ses travaux sur le terrain – nettoyage et plantations – que ses difficultés pour trouver d'autres sites dans la région. Cependant, les deux inspecteurs ont mis ces facteurs en balance avec l'intérêt général

que représente la protection du caractère rural du paysage et ont conclu à la prépondérance de ce dernier.

110. Il ressort clairement des rapports des inspecteurs (paragraphe 14 et 17 ci-dessus) qu'il existait de puissantes raisons, ayant trait à l'environnement, pour étayer le refus du permis d'aménagement et que la situation personnelle de la requérante a été prise en compte dans le processus décisionnel. La Cour relève aussi que la requérante pouvait faire appel à la *High Court* dans la mesure où elle estimait que les inspecteurs, ou le ministre, n'avaient pas pris en considération un élément pertinent ou avaient fondé la décision contestée sur des facteurs non pertinents.

111. La Cour observe qu'il a été admis au cours des procédures d'aménagement qu'il n'existait pas de sites vacants où la requérante aurait pu aller s'installer dans l'immédiat, que ce soit dans le district ou dans le comté en général. Le Gouvernement a indiqué qu'il y avait d'autres sites dans le comté et que la requérante était libre d'en chercher un en dehors de ce dernier. Bien que les statistiques attestent d'un manque de sites gérés par les autorités locales pour les Tsiganes dans l'ensemble du pays, on peut constater que de nombreuses familles tsiganes mènent toujours une vie itinérante sans recourir aux sites officiels et il ne fait pas de doute que des emplacements se libèrent périodiquement sur ces sites.

112. De plus, puisqu'il existe beaucoup de sites caravaniers bénéficiant d'un permis d'aménagement, la question de savoir si des sites appropriés étaient disponibles pour la requérante pendant le long délai de grâce qui lui fut accordé dépend de ce que l'on entend par site approprié. A cet égard, le coût d'un site par rapport aux avoirs de la requérante, ainsi que la situation du site comparée avec les souhaits de celle-ci sont des facteurs à l'évidence pertinents. Etant donné que seule la requérante sait combien elle possède, quels sont les dépenses auxquelles elle doit faire face et les critères géographiques qu'elle considère comme essentiels, et pourquoi, c'est à elle qu'il appartient d'apporter des éléments de preuve à ce sujet. Or elle n'a soumis à la Cour aucun renseignement quant à sa situation financière, quant aux qualités que doit présenter un terrain pour qu'elle le considère comme bien situé ou encore quant aux recherches qu'elle a menées pour trouver un autre site.

113. La Cour n'est donc pas convaincue qu'il n'existe pas d'autre solution pour la requérante que de continuer d'occuper un terrain sans permis d'aménagement dans la ceinture verte. Comme indiqué dans l'arrêt *Buckley*, l'article 8 ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de résidence de l'emporter sur l'intérêt général (arrêt précité, p. 1294, § 81). Si les difficultés de la requérante découlent d'un manque d'argent, alors elle se trouve dans la même situation regrettable que beaucoup d'autres personnes qui ne peuvent se permettre de continuer à habiter dans des lieux ou des maisons qui leur plaisent.

114. Dans ces conditions, la Cour estime qu'il a été tenu compte comme il convient de la situation difficile de la requérante tant dans le cadre réglementaire, qui prévoyait des garanties procédurales adéquates pour protéger ses intérêts au titre de l'article 8, que de la part des autorités responsables de l'aménagement dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les circonstances propres à son cas. Lesdites autorités ont pris leurs décisions au terme d'un exercice de mise en balance des divers intérêts concurrents en présence. Il n'appartient pas à la Cour de s'ériger en juridiction d'appel et de statuer sur le fond de ces décisions, qui se sont appuyées sur des motifs pertinents et suffisants, aux fins de l'article 8, pour justifier les ingérences dans les droits reconnus à la requérante.

115. Les considérations d'ordre humanitaire qui auraient pu militer en faveur d'une issue différente pour la procédure interne ne sauraient être utilisées par la Cour pour fonder une conclusion qui équivaldrait à soustraire la requérante au champ d'application de la législation nationale en matière d'aménagement et à obliger les gouvernements à veiller à ce que chaque famille tzigane dispose d'un hébergement adapté à ses besoins. En outre, eu égard aux circonstances de l'espèce, les conséquences de ces décisions ne sauraient passer pour disproportionnées au but légitime poursuivi.

116. En bref, il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

117. La requérante affirme avoir été privée du droit de vivre en paix sur son terrain et avoir subi ainsi une atteinte au droit au respect de ses biens, au mépris de l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

118. La requérante fait valoir que, en dépit de la latitude certes grande laissée aux décideurs nationaux en matière d'aménagement, ses intérêts et ceux de la société en général n'ont pas été pesés équitablement. Selon elle, le fait qu'elle se soit installée sur son terrain sans permis préalable n'entre pas en ligne de compte et les conclusions des inspecteurs de l'aménagement au sujet de l'effet de ses caravanes sur la beauté du paysage n'étaient pas tellement significatives si on les replace dans le

cadre de la politique qui régissait leurs décisions. Si toutefois la Cour concluait à la violation de l'article 8, elle admettrait qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de cette disposition.

119. Le Gouvernement, qui se rallie au point de vue de la majorité de la Commission, soutient qu'un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt particulier et l'intérêt général, compte tenu notamment du fait que la requérante occupe son terrain en infraction à la législation sur l'urbanisme et des constats des inspecteurs de l'aménagement relatifs à l'impact négatif de son installation.

120. Pour les raisons déjà exposées au titre de l'article 8 de la Convention, la Cour conclut que l'ingérence alléguée dans le droit de la requérante au respect de ses biens était proportionnée et reflétait un juste équilibre conformément aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1. Il n'y a donc pas eu violation de cette disposition.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

121. Invoquant l'article 6 de la Convention, la requérante se plaint de n'avoir pas eu accès à un tribunal pour faire statuer au fond sur son grief selon lequel elle aurait dû être autorisée à occuper son terrain. L'article 6 dispose en ses passages pertinents :

«1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)»

122. De l'avis de la requérante, la jurisprudence de la Cour ne permet pas de dire de manière générale que le droit de recours à la *High Court* sur des points de droit rend les procédures d'aménagement conformes à l'article 6. L'arrêt *Bryan* (précité, pp. 17-18, §§ 44-47) aurait été prononcé en fonction des circonstances propres à cette affaire. Elle rappelle notamment que la *High Court* ne réexamine pas les faits. Cette juridiction ne peut non plus connaître d'un grief selon lequel un inspecteur de l'aménagement a accordé trop peu de poids au besoin d'une famille tsigane de continuer à mener son style de vie sur son terrain, s'il n'a pas expressément écarté ce facteur en le considérant comme dépourvu de pertinence. La requérante soutient en outre qu'un contrôle qui ne prend pas en compte la proportionnalité d'une mesure ne saurait satisfaire aux exigences de l'article 6 (voir, *mutatis mutandis*, les conclusions de la Cour quant à l'article 13 dans l'arrêt *Smith et Grady c. Royaume-Uni*, nos 33985/96 et 33986/96, §§ 135-138, CEDH 1999-VI).

123. Le Gouvernement, qui se rallie à l'avis de la majorité de la Commission, considère qu'à la lumière de l'arrêt *Bryan* (précité), la

portée du contrôle auquel procède la *High Court* en ce qui concerne les décisions d'aménagement répond aux exigences de l'article 6, même si cette juridiction ne réexamine pas les faits.

124. La Cour rappelle avoir déclaré dans l'arrêt *Bryan* (précité, pp. 14-18, §§ 34-47) que, dans le domaine spécialisé de la législation sur l'urbanisme, l'article 6 de la Convention n'exige pas nécessairement un réexamen complet des faits. En l'espèce, elle juge que la portée du contrôle auquel procède la *High Court*, dont la requérante pouvait se prévaloir après une procédure publique menée par un inspecteur, est suffisante aux fins de l'article 6 § 1. En effet, elle permet de contester une décision au motif que celle-ci était arbitraire ou irrationnelle, n'était étayée par aucune preuve ou se fondait sur des éléments étrangers à l'affaire ou encore négligeait des facteurs pertinents. Cette procédure peut être considérée comme offrant un contrôle juridictionnel adéquat des décisions administratives en cause.

125. Partant, il n'y a pas eu en l'espèce violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

126. La requérante se plaint d'avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur sa condition de Tsigane, au mépris de l'article 14 de la Convention, qui dispose :

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

127. Elle soutient que le système juridique ne tient pas compte du mode de vie traditionnel des Tsiganes, puisqu'il les traite de la même manière que la majorité de la population, voire les désavantage par rapport à la population en général, ce qui constitue une discrimination dans l'exercice par elle des droits garantis par la Convention, fondée sur sa condition de membre d'une minorité ethnique. Par exemple, seuls les Tsiganes feraient l'objet d'un traitement spécial de par la politique selon laquelle les sites tsiganes sont inadéquats dans certaines zones; contrairement aux personnes sédentaires, ils ne bénéficieraient pas d'une évaluation systématique de leurs besoins ni des capacités d'accueil correspondantes. De plus, leur appliquer les lois et politiques générales ne tiendrait pas compte de leurs besoins particuliers, qui découlent de leur tradition qui consiste à vivre et voyager dans des caravanes. Elle s'appuie notamment sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pour

faire valoir que le Royaume-Uni est dans l'obligation d'adopter des mesures en vue d'assurer une égalité totale et réelle aux Tsiganes.

128. Le Gouvernement, se ralliant à l'avis de la majorité de la Commission, considère que, si différence de traitement il y a eu, elle poursuivait des buts légitimes, leur était proportionnée et se justifiait en l'espèce par des motifs raisonnables et objectifs.

129. Eu égard à sa conclusion sous l'angle de l'article 8 de la Convention, selon laquelle l'ingérence dans les droits de la requérante était proportionnée au but légitime que constitue la protection de l'environnement, la Cour conclut à l'absence de discrimination contraire à l'article 14 de la Convention. Il peut y avoir discrimination lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes (arrêt *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV). Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, la Cour ne constate pas que les mesures prises contre la requérante étaient dénuées de justification objective et raisonnable.

130. Dès lors, il n'y a pas eu en l'espèce violation de l'article 14 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par dix voix contre sept, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 de la Convention ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 18 janvier 2001.

Luzius WILDHABER
Président

Michele DE SALVIA
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion dissidente commune à M. Pastor Ridruejo, M. Bonello, M^{me} Tulkens, M^{me} Strážnická, M. Lorenzen, M. Fischbach et M. Casadevall;
- opinion séparée de M. Bonello.

L.W.
M. de S.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE
À M. PASTOR RIDRUEJO, M. BONELLO, M^{me} TULKENS,
M^{me} STRÁŽNICKÁ, M. LORENZEN, M. FISCHBACH
ET M. CASADEVALL, JUGES

(Traduction)

1. Nous sommes au regret de ne pouvoir nous rallier à l'avis de la majorité selon lequel il n'y a pas eu violation de l'article 8 en l'espèce. Il s'agit de l'une des cinq affaires portées devant la Cour concernant les problèmes que rencontrent les Tsiganes au Royaume-Uni. D'autres attendent d'être examinées. Toutes montrent un groupe vulnérable de la société en butte à des difficultés et à des pressions. Même si l'affaire *Buckley c. Royaume-Uni* (arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV), conclue par un constat de non-violation, constitue un précédent s'agissant de griefs portant sur des mesures d'aménagement et d'exécution imposées à une famille tzigane occupant son propre terrain sans permis d'aménagement, nous estimons que cela ne lie pas la Cour, dont la tâche est avant tout de mettre en œuvre le système de protection des droits de l'homme instauré par la Convention. Nous devons être attentifs à l'évolution de la situation dans les États contractants et reconnaître le consensus susceptible de se faire jour en Europe quant aux normes à atteindre. Nous relevons que l'affaire *Buckley* a été tranchée il y a quatre ans par une chambre de la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 et que celle-ci avait conclu par six voix contre trois à la non-violation. La présente Cour, constituée en une Grande Chambre de dix-sept juges, a le devoir de réviser l'approche suivie dans l'affaire *Buckley* à la lumière des circonstances actuelles et des arguments présentés par les parties et, si nécessaire, d'adapter cette approche afin de conférer une portée pratique aux droits consacrés par la Convention.

2. Nous partageons l'avis de la majorité quant à la portée des droits garantis par l'article 8 qui sont en jeu en l'espèce (paragraphes 73-74 de l'arrêt). Le mode propre selon lequel la requérante exerce son droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile appelle la protection de cette disposition. Nous admettons également avec la majorité qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par la requérante des droits énoncés à l'article 8 de la Convention. Nous rappelons cependant que, si l'article 8 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut engendrer, de surcroît, des obligations positives inhérentes à un « respect » effectif de la vie privée et familiale et du domicile. La frontière entre les obligations

positives et les obligations négatives de l'Etat ne se prête pas à une définition précise ; dans certains cas particuliers, comme l'espèce, il peut même y avoir chevauchement. Les principes applicables sont néanmoins comparables. A ce double titre, il faut tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble ; de même, l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Kroon et autres c. Pays-Bas* du 27 octobre 1994, série A n° 297-C, p. 56, § 31, et l'affaire *Marzari c. Italie* (déc.), n° 36448/97, 4 mai 1999, non publiée). S'il n'est donc pas inopportun d'étudier l'effet des mesures touchant la requérante sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention, nous estimons que cet examen doit prendre en compte la possibilité que des obligations positives existent et le risque que, par leur inaction, les autorités négligent de respecter l'équilibre entre les intérêts individuels des Tsiganes et ceux de la communauté.

3. Notre principal point de désaccord avec la majorité réside dans son affirmation selon laquelle l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ». Nous admettons que la Cour n'est pas à même d'examiner les objections qui, en matière d'aménagement, s'élèvent contre une utilisation donnée d'un site (paragraphe 92 de l'arrêt). La Cour a déjà constaté que l'aménagement urbain et rural implique l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour mettre en pratique les politiques adoptées dans l'intérêt de la communauté (arrêts *Buckley* précité, p. 1292, § 75, et *Bryan c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, p. 18, § 47). De fait, il ne nous appartient pas de substituer notre propre point de vue à celui des autorités locales sur ce que serait la meilleure politique en matière d'aménagement ou la mesure individuelle la plus adéquate dans des affaires qui ont trait à ce domaine et qui mettent en jeu une multitude de facteurs.

La Cour déclare dans l'arrêt *Buckley* (précité, p. 1292, § 75) que les autorités nationales, pour les raisons ci-dessus, jouissent en principe d'une marge d'appréciation étendue quant au choix et à l'application de politiques d'aménagement foncier. Selon nous, cette affirmation ne saurait cependant s'appliquer automatiquement à toute affaire qui se rapporte au domaine de l'urbanisme. La Convention doit toujours s'interpréter et s'appliquer à la lumière des conditions actuelles (arrêt *Cossey c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1990, série A n° 184, p. 17, § 42). Or un consensus se fait jour au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie (voir les paragraphes 55-67 de l'arrêt et notamment la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), en vue non seulement de défendre les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi de préserver la diversité culturelle, bénéfique à la société dans son ensemble. Les Etats contractants s'accordent notamment à reconnaître que la

protection des droits des minorités, telles que les Tsiganes, leur impose non seulement de s'abstenir d'adopter des politiques ou des pratiques discriminatoires envers ces minorités, mais aussi, si nécessaire, de prendre des mesures positives pour améliorer leur situation, par exemple au moyen de la législation ou de programmes spécifiques. Nous ne saurions donc dire comme la majorité que ce consensus n'est pas suffisamment concret ni conclure avec elle qu'en raison de la complexité des intérêts en jeu le rôle de la Cour se borne strictement à exercer un contrôle (paragraphe 93-94). A notre avis, cela ne rend pas compte des besoins clairement reconnus des Tsiganes – se voir protégés dans l'exercice effectif de leurs droits – et perpétue leur vulnérabilité due au fait qu'ils forment une minorité dont les besoins et les valeurs diffèrent de ceux du reste de la société. L'impact des mesures d'aménagement foncier et d'exécution sur l'exercice par une Tsigane de son droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile va donc au-delà des préoccupations liées à l'environnement. Compte tenu de la gravité potentielle d'une ingérence qui interdit à une Tsigane de continuer à suivre son mode de vie propre dans un endroit donné, nous considérons que, lorsque les services de l'aménagement n'ont pas constaté qu'il existe un autre site légal où cette personne peut raisonnablement aller s'installer, les mesures en cause doivent s'appuyer sur des motifs impérieux.

4. En l'espèce, la gravité de l'enjeu pour la requérante saute aux yeux. Pendant de nombreuses années, celle-ci a mené avec sa famille une vie itinérante en s'arrêtant sur des sites temporaires ou non officiels que la police et les autorités locales l'obligeaient de plus en plus fréquemment à quitter. Pour des raisons de santé de la famille et d'éducation des enfants, elle fit l'acquisition d'un terrain pour y stationner ses caravanes en sécurité. On lui refusa toutefois un permis d'aménagement à cette fin et elle fut sommée de partir. Elle fut mise deux fois à l'amende et quitta son terrain, mais y retourna car elle avait de nouveau été contrainte de changer constamment d'emplacement. Elle demeure sur son terrain avec sa famille sous la menace de nouvelles mesures d'exécution et se trouve dans une situation d'insécurité et de vulnérabilité.

Nous observons qu'il a été admis au cours des procédures d'aménagement qu'il n'existait pas d'autres sites où la requérante aurait pu s'installer, que ce soit dans le district ou dans le comté en général. Le Gouvernement a signalé la présence d'autres sites dans le comté et indiqué que la requérante était libre d'en chercher un en dehors de ce dernier. Il apparaît toutefois, en dépit des statistiques avancées par le Gouvernement (paragraphe 53 de l'arrêt), qu'il y a toujours un manque important de sites officiels et autorisés pour les Tsiganes dans l'ensemble du pays et que l'on ne saurait partir du principe qu'il existe ailleurs des emplacements libres ou accessibles aux Tsiganes. Il apparaît également

que la législation et les politiques d'aménagement adoptées au cours des cinquante dernières années ont réduit considérablement les terrains où les Tsiganes peuvent légalement stationner leurs caravanes pour faire étape. Avec l'adoption de la dernière loi en date, à savoir la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public, les campeurs non autorisés – c'est-à-dire les personnes qui garent leur caravane sur le bas-côté d'une route, sur un terrain occupé sans l'autorisation du propriétaire ou sur tout autre terrain inoccupé – se rendent coupables d'une infraction pénale lorsqu'ils refusent d'obtempérer à l'ordre de déguerpir.

Le Gouvernement plaide qu'il faut tenir compte du fait que la requérante a demandé un permis d'aménagement pour un bungalow car cela montrerait que ses besoins en matière de logement n'appellent pas une considération tout à fait spéciale. Nous ne sommes pas convaincus de la pertinence de cet argument. En effet, la requérante a demandé un permis pour un bungalow après qu'on lui en eut refusé un pour ses caravanes et alors qu'elle risquait à tout instant d'être expulsée de son terrain. Le fait qu'elle ait manifesté l'intention de s'installer sur un terrain pour une longue durée ne diminue en rien la gravité de l'ingérence. La pression qu'exerce sur le nomadisme traditionnel des Tsiganes la législation adoptée à partir de 1960 a eu pour effet d'amener nombre d'entre eux à acheter des terrains pour y installer leurs caravanes en sécurité pendant de longues périodes, tout en conservant la possibilité de voyager de manière saisonnière ou de temps à autre. De fait, on peut constater que, depuis quelques décennies, la politique officielle consiste à encourager les Tsiganes à acquérir pour eux-mêmes des sites privés (paragraphe 38-40 et 46 de l'arrêt).

En recourant à cette solution pour sa propre famille, la requérante n'a toutefois pas obtenu le permis d'aménagement nécessaire pour stationner ses caravanes sur son terrain qui, de plus, se trouve à l'intérieur de la ceinture verte. Les inspecteurs qui ont mené les enquêtes d'aménagement ont constaté qu'en dépit du nettoyage, de l'amélioration et du camouflage du site, l'occupation du terrain gâtait sérieusement le caractère calme et rural du paysage que la ceinture verte a pour vocation de protéger de toute atteinte. Il ne nous appartient pas de contester cette appréciation.

De surcroît, le Gouvernement accorde une grande importance aux garanties procédurales qu'offre la procédure d'aménagement, en faisant valoir que les inspecteurs ont conclu que la protection de l'environnement l'emportait sur les intérêts de la requérante après avoir dûment et équitablement tenu compte de ceux-ci. Nous relevons toutefois que les inspecteurs de l'aménagement prennent leurs décisions en suivant les lois et politiques applicables en matière d'aménagement. Celles-ci font état d'une présomption générale à l'encontre des aménagements inadéquats dans la ceinture verte, indiquent que les sites pour les

Tsiganes ne sont pas considérés comme des aménagements adéquats dans cette ceinture verte et qu'il faut des circonstances très spéciales pour les justifier. Etant donné qu'en l'espèce il a été admis qu'il n'existait aucun autre site officiel disponible où la requérante aurait pu stationner ses caravanes et que celle-ci s'était employée à améliorer et camoufler le site, nous considérons qu'il était extrêmement difficile, voire insurmontable, pour l'intéressée de prouver qu'elle se trouvait dans des circonstances très spéciales. Nous ne sommes donc pas convaincus que les dispositions en vigueur en matière d'aménagement aient pu accorder un poids autre que marginal ou symbolique aux intérêts de la requérante ou à l'intérêt public connexe qu'il y a à maintenir la diversité culturelle en protégeant des modes de vie traditionnels.

Nous avons donc mis en balance la gravité de l'ingérence dans les droits de la requérante avec les arguments relatifs à la protection de l'environnement et qui s'opposent à ce qu'elle occupe son terrain. Sans être négligeables, ces derniers ne sont pas selon nous d'une nature ou d'une importance telle qu'ils témoignent d'un « besoin social impérieux » lorsqu'on les compare avec ce qui est en jeu pour la requérante. Rien dans la procédure d'aménagement n'a montré qu'il existait un autre endroit où la requérante aurait pu raisonnablement aller s'installer avec ses caravanes. Il a été constaté en 1985 que les autorités locales n'avaient pas respecté leur obligation de fournir aux Tsiganes des capacités d'accueil suffisantes dans la région; le ministre leur a intimé l'ordre d'y remédier, sans qu'aucune amélioration concrète ne soit intervenue depuis lors. Dans ces conditions, nous constatons que les mesures d'aménagement et d'exécution ont outrepassé la marge d'appréciation accordée aux autorités internes et n'étaient pas proportionnées au but légitime que constitue la protection de l'environnement. Elles ne sauraient donc passer pour « nécessaires dans une société démocratique ».

5. En formulant cette conclusion, nous nous sommes demandé si, comme le Gouvernement en avait exprimé la crainte, cela ne revenait pas à exclure les Tsiganes des mécanismes d'exécution en matière d'aménagement et à leur donner carte blanche pour s'installer où bon leur semble. Or il ressort clairement de l'historique de l'application des mesures relatives aux sites pour les Tsiganes, tant publics que privés (paragraphe 36-37, 46 et 49 de l'arrêt), que, depuis longtemps, les autorités locales ne prévoient pas réellement les besoins des Tsiganes dans leurs politiques d'aménagement. Les difficultés que rencontrent ces derniers ont été reconnues au niveau interne avec la « tolérance » de certains sites non officiels et la recommandation faite aux autorités locales d'user de leurs pouvoirs d'exécution « draconiens » avec sensibilité (paragraphe 47-48 de l'arrêt). Cela indique que le gouvernement a déjà pleinement conscience de ce que le cadre législatif et politique ne répond pas en pratique aux besoins de la minorité tsigane et que sa politique

consistant à confier aux autorités locales le soin de fournir des capacités d'accueil aux Tsiganes n'a eu qu'une efficacité limitée (paragraphe 49-52 de l'arrêt). La complexité de la question a été évoquée plus haut et il ne nous appartient pas d'imposer une quelconque solution particulière au Royaume-Uni. Toutefois, il est à notre avis disproportionné de prendre des mesures pour expulser une famille tsigane de son domicile situé sur son propre terrain lorsqu'il n'a pas été démontré qu'il existait d'autres sites autorisés où celle-ci aurait pu raisonnablement aller s'installer (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Buckley* précité, p. 1281, § 26, et p. 1294, § 81, où les problèmes de vandalisme qui auraient existé sur le site officiel situé à 700 mètres du terrain de la requérante n'ont pas semblé constituer une réelle menace pour la santé ou la sécurité de celle-ci ou de sa famille). Il appartient donc aux autorités d'adopter les mesures qu'elles estiment adéquates pour que le système d'aménagement se concilie réellement avec le droit des Tsiganes, telle la requérante, au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile.

6. En alléguant que les Tsiganes sont libres de camper sur tout site caravanier doté d'un permis d'aménagement (paragraphe 97 de l'arrêt), la majorité ignore qu'en réalité les Tsiganes ne sont pas les bienvenus sur les sites résidentiels privés, qui pratiquent en tout état de cause des prix prohibitifs. Ils ne peuvent même pas utiliser ces sites résidentiels privés de manière saisonnière ou temporaire. Les services de l'aménagement reconnaissent eux-mêmes que les seuls terrains ouverts aux Tsiganes sont ceux qui appartiennent aux autorités locales ou sont achetés par les Tsiganes. La question n'est pas que ceux-ci font valoir des préférences particulières en matière d'emplacement et d'installations, sans aucun lien avec leurs ressources (paragraphe 112 de l'arrêt). Ils ne disposent, comme le montre cette affaire, que de possibilités extrêmement limitées, à supposer même qu'elles existent.

7. Nous contestons également la pertinence, voire la validité, de la déclaration figurant au paragraphe 99 de l'arrêt selon laquelle l'article 8 ne reconnaît pas le droit de se voir fournir un domicile. En l'occurrence, la requérante possédait un domicile, sa caravane stationnée sur son terrain, mais on l'empêchait de s'y installer. En outre, il ne ressort pas de la jurisprudence de la Cour que le droit de se voir fournir un domicile soit totalement exclu du champ d'application de l'article 8. La Cour a reconnu qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles le refus des autorités de prendre des mesures pour aider à résoudre des difficultés de logement peut soulever un problème sur le terrain de l'article 8 – par exemple dans l'affaire *Marzari* précitée, où la Cour a dit que le refus des autorités d'aider à se loger une personne souffrant d'une maladie grave peut, dans certaines circonstances, soulever une question en raison de l'impact de ce refus sur la vie privée de cette personne. L'Etat a donc des obligations à sa charge lorsqu'existe un lien direct et immédiat entre les mesures

demandées par le requérant et la vie privée de celui-ci (arrêt *Botta c. Italie* du 24 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 422, §§ 33-34).

8. Enfin, nous ne saurions penser avec la majorité que le fait d'accorder la protection de l'article 8 à une Tsigane habitant illégalement dans une caravane sur son terrain soulèverait, par rapport aux autres personnes, des problèmes au regard de l'article 14 dans la mesure où les lois sur l'urbanisme continuent de leur interdire de construire une maison sur leur terrain dans la même zone (paragraphe 95 de l'arrêt). Cette façon de voir néglige le fait, pourtant reconnu précédemment par la majorité, que le mode de vie suivi en l'espèce par la requérante, celui des Tsiganes, élargit la portée de l'article 8, ce qui ne serait pas nécessairement le cas pour une personne vivant dans une maison classique, mode de logement sur lequel pèsent moins de contraintes. Ces situations ne sauraient être analogues. Au contraire, il peut y avoir discrimination lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes (arrêt *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV).

9. Pour conclure, nous répétons qu'un constat de violation en cette affaire ne veut pas nécessairement dire que les Tsiganes peuvent s'installer librement sur n'importe quel terrain dans le pays. Si l'on montrait qu'il y a d'autres sites à leur disposition, la balance pencherait plutôt du côté de la protection de l'environnement que de celui de l'intérêt de la famille tsigane à résider sur le site en cause. La législation et les politiques britanniques en la matière reconnaissent depuis longtemps la nécessité de répondre aux besoins particuliers des Tsiganes. La législation interne accorde aux sans-abri le droit de se voir fournir un hébergement (paragraphe 54 de l'arrêt). Notre point de vue – à savoir que l'article 8 de la Convention impose aux autorités l'obligation positive de veiller à ce que les Tsiganes bénéficient en pratique et de manière effective de la possibilité d'exercer leur droit au respect de leur domicile et de leur vie privée et familiale, conformément à leur mode de vie traditionnel – ne constitue pas une nouveauté radicale.

10. Nous concluons qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

11. Nous avons voté pour la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 14 de la Convention car, vu notre ferme conviction qu'il y a eu violation de l'article 8 dans les circonstances de l'espèce, il ne demeure aucune question distincte à examiner.

OPINION SÉPARÉE DE M. LE JUGE BONELLO

(Traduction)

1. J'ai voté pour la violation de l'article 8 pour les raisons exposées dans l'opinion dissidente commune à moi-même et d'autres juges.

2. Je me suis rallié, sans enthousiasme, à l'avis partagé par la majorité et la minorité, à savoir que les mesures auxquelles la requérante a été soumise étaient «prévues par la loi». Eu égard à la jurisprudence actuelle de la Cour, il était à mon avis difficile de parvenir à une autre conclusion. Je suggère toutefois que la Cour ne s'en tienne pas là.

3. Toute mesure qui restreint l'exercice d'un droit fondamental doit respecter le principe de légalité: elle doit être prévue par la loi. Or j'estime qu'une lecture correcte de l'article 8 aurait pu, et peut-être même dû, conduire en cette affaire à une conclusion différente.

4. Les autorités se trouvaient manifestement dans l'illégalité dès avant que la requérante ne fasse elle-même la loi. L'article 6 de la loi de 1968 sur les sites caravaniers (jusqu'au remplacement de cette dernière par la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public – paragraphe 42 de l'arrêt) imposait aux autorités locales « autant que de besoin [d']offrir des capacités d'accueil suffisantes aux Tsiganes résidant ou séjournant fréquemment dans leur secteur ». De fait, on a constaté en 1985 que les autorités locales n'avaient pas respecté leur obligation de fournir aux Tsiganes des capacités d'accueil suffisantes dans la région et elles n'ont pas tenu compte d'une directive du ministre leur intimant l'ordre d'y remédier.

5. Je pense qu'une autorité publique qui ne se conforme pas à ses obligations légales ne doit pas être autorisée à plaider qu'elle agit de manière «prévue par la loi». La théorie constitutionnelle classique des «mains propres» interdit aux personnes qui ont déjà enfreint la loi d'invoquer la protection de celle-ci.

6. Une autorité publique doit respecter la loi tout autant qu'un particulier. Elle a une responsabilité infiniment supérieure à celle des personnes appartenant à des catégories vulnérables, qui sont quasiment contraintes d'ignorer la loi pour être en mesure d'exercer leur droit fondamental au respect de leur vie privée et familiale – et qui doivent enfreindre la loi par suite des manquements précédemment commis par les autorités publiques.

7. En l'espèce, les autorités publiques comme la personne concernée avaient sans conteste outrepassé les bornes de la légalité. C'est toutefois le défaut d'observation de la loi commis par l'autorité publique qui a provoqué et précipité un même manquement de la part de cette

personne. Cette inobservation des autorités a fait naître une situation qui justifie presque d'invoquer en défense l'argument de nécessité. On n'a pas encore bien expliqué pour quelle raison une cour des droits de l'homme devrait considérer une grave entorse à la loi commise par les puissants plus favorablement que celle commise par les faibles parce qu'ils y sont contraints et forcés.

8. Voilà une situation où une personne a dû enfreindre la loi parce que, l'infraction de l'autorité publique étant couverte, elle s'est trouvée « prise au piège ». Il est selon moi troublant qu'une cour se prononce en faveur de l'autorité publique contre cette personne. Une cour des droits de l'homme qui conclut qu'une autorité a agi de manière « prévue par la loi », alors que cette dernière ne se trouvait à l'évidence pas du côté de l'état de droit, remet encore plus gravement en cause l'échelle de valeurs établie en matière d'éthique.

BRUMĂRESCU c. ROUMANIE
(Requête n° 28342/95)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 23 JANVIER 2001
(Satisfaction équitable)

SOMMAIRE¹**Satisfaction équitable – non-restitution d’une propriété nationalisée sous le régime communiste****Article 41**

Dommege matériel – Restitutio in integrum – Valeur d’une propriété alignée sur le prix du marché immobilier en vue d’une indemnisation si restitutio in integrum impossible – Restitution d’une propriété nationalisée – Restitution partielle du bien litigieux et indemnités complémentaires – Dommege moral – Frais et dépens

*
* *

Dans un arrêt du 28 octobre 1999 (*Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII), la Cour conclut à la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1. S’agissant de ce dernier article, elle estima que la non-restitution de la propriété du requérant, nationalisée sous le régime communiste, n’avait aucune justification et que le juste équilibre avait été rompu, le requérant ayant supporté, et continuant de supporter, une charge spéciale et exorbitante, incompatible avec le droit au respect de ses biens. La Cour réserva la question de l’applicabilité de l’article 41.

Article 41 : a) Dommege matériel: un arrêt de la Cour constatant une violation entraîne pour l’Etat défendeur l’obligation juridique au regard de la Convention de mettre un terme à la violation et d’en effacer les conséquences de manière à rétablir, autant que faire se peut, la situation antérieure à celle-ci. Les Etats contractants parties à une affaire sont en principe libres de choisir les moyens dont ils useront pour se conformer à un arrêt constatant une violation. Si la nature d’une violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l’Etat défendeur de la réaliser. Si, en revanche, le droit interne ne permet pas ou ne permet qu’imparfaitement d’effacer les conséquences de la violation, l’article 41 habilite la Cour à accorder, s’il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée. En l’espèce, la restitution du bien litigieux, telle qu’ordonnée par le jugement définitif du tribunal de première instance compétent du 9 décembre 1993, placerait le requérant, autant que possible, dans une situation équivalant à celle dans laquelle il se serait trouvé si les exigences de l’article 1 du Protocole n° 1 n’avaient pas été méconnues. Le requérant s’étant vu restituer l’appartement qu’il occupe, il reste donc à l’Etat à rétablir le droit de propriété du requérant sur le reste de la maison. Le fait que l’Etat ait dans le passé vendu un des appartements à un particulier dont l’héritier refuse de rétrocéder la

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

propriété est sans incidence. En effet, les prétentions de ce particulier vis-à-vis de l'appartement qu'il occupe relèvent des tribunaux internes. A défaut de la restitution au requérant de la partie de la maison dont il n'a pas encore retrouvé la propriété dans un délai de six mois à compter du prononcé du présent arrêt, l'Etat devra lui verser, au titre du dommage matériel, la valeur actuelle de la maison, dont il faudra déduire la valeur du bien déjà restitué. Quant à la détermination du montant de cette indemnité, compte tenu des informations dont elle dispose sur le prix du marché immobilier de Bucarest, la Cour estime la valeur vénale actuelle de la maison et du terrain sur lequel elle est sise à 215 000 dollars américains (USD), dont 78 795 USD pour l'appartement et la partie du terrain déjà restitués au requérant. Le montant des indemnités que le Gouvernement devra payer au requérant, en cas de non-restitution, sera de 136 205 USD, dont la somme de 42 100 USD représentant la valeur de l'appartement occupé par le tiers.

b) Dommage moral: les événements en cause ont entraîné des ingérences graves dans les droits du requérant au respect de son bien, à un tribunal et à un procès équitable, pour lesquelles la somme de 15 000 USD représente une réparation équitable du préjudice subi.

c) Frais et dépens: la Cour juge approprié d'allouer au requérant les 2 450 USD dont celui-ci sollicitait le remboursement, moins 3 900 francs français perçus du Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire.

Jurisprudence citée par la Cour

Papamichalopoulos et autres c. Grèce (article 50), arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B

Brumărescu c. Roumanie [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII

En l'affaire Brumărescu c. Roumanie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

M. L. WILDHABER, *président*,

M^{me} E. PALM,

MM. C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

L. FERRARI BRAVO,

L. CAFLISCH,

L. LOUCAIDES,

P. KÜRIS,

W. FUHRMANN,

K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

M^{me} N. VAJIĆ,

M. J. HEDIGAN,

M^{me} W. THOMASSEN,

MM. T. PANȚIRU,

E. LEVITS,

L. MIHAI, *juge ad hoc*,

ainsi que de M^{me} M. DE BOER-BUQUICCHIO, *greffière adjointe*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 18 octobre 2000 et 10 janvier 2001,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par un ressortissant roumain, M. Dan Brumărescu («le requérant»), le 3 novembre 1998 et par la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 6 novembre 1998, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»). A son origine se trouve une requête (n° 28342/95) dirigée contre la Roumanie et dont M. Brumărescu avait saisi la Commission le 9 mai 1995 en vertu de l'ancien article 25.

2. Dans son arrêt du 28 octobre 1999 («l'arrêt au principal»), la Cour a conclu, à l'unanimité, à la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1. Plus précisément, en ce qui concerne l'article 1 du Protocole n° 1, elle a estimé que la privation litigieuse n'avait aucune justification et qu'en tout état de cause le juste équilibre avait été rompu, le requérant ayant supporté et continuant de supporter une charge spéciale et exorbitante, incompatible avec le droit au respect de ses biens ([GC], §§ 79-80, CEDH 1999-VII).

3. En s'appuyant sur l'article 41 de la Convention, le requérant réclamait une satisfaction équitable de l'ordre de plusieurs centaines de milliers de dollars américains pour les préjudices subis ainsi que pour frais et dépens.

4. La question de l'applicabilité de l'article 41 ne se trouvant pas en état, l'arrêt au principal l'a réservée. La Cour a invité le Gouvernement et le requérant à lui adresser par écrit, dans les trois mois, leurs observations en la matière et notamment à lui communiquer tout accord auquel ils pourraient aboutir (*ibidem*, § 84 et point 4 du dispositif). Par la suite, le président a prorogé ce délai jusqu'au 15 avril 2000.

5. Le Gouvernement a présenté ses observations les 28 janvier et 15 mars 2000 et le requérant a fait parvenir les siennes les 25 janvier, 14 mars et 14 avril 2000.

6. Le 8 juin 2000, en vertu de l'article 61 § 3 du règlement de la Cour, le président a accordé à M. Mircea Dan Mirescu l'autorisation de présenter des observations écrites sur certains aspects de l'affaire. Ces observations étaient déjà parvenues à la Cour le 30 mai 2000.

7. En vertu de l'article 61 § 5 du règlement, le Gouvernement y a répondu par écrit le 21 juillet 2000 et le requérant les 11 septembre, 2 octobre et 17 novembre 2000.

8. Il ressort des documents présentés par les parties que l'appel interjeté par le requérant contre le jugement du 21 avril 1999 (arrêt au principal, § 30) a été écarté par le tribunal départemental de Bucarest le 28 février 2000. Saisi en vertu de la loi n° 112/1995, le tribunal jugea qu'il avait uniquement compétence pour accorder une indemnité, selon les critères définis par la loi n° 112/1995. Le requérant forma un recours contre cette décision devant la cour d'appel de Bucarest statuant en dernier ressort. Il fut débouté le 26 octobre 2000. Il demanda toutefois un sursis de six mois à l'exécution de cette décision.

EN DROIT

9. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

«Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.»

A. Dommage matériel

1. Thèse du requérant

10. Le requérant souligne d'emblée que la manière la plus adéquate pour le Gouvernement de réparer le préjudice causé serait de lui

restituer l'ensemble de l'immeuble, à savoir le terrain et la construction.

11. Pour le cas où le Gouvernement ne pourrait restituer l'immeuble, le requérant se dit prêt à envisager l'octroi d'un dédommagement et réclame une somme équivalant à la valeur marchande du bien. Comme il s'est déjà vu restituer l'appartement qu'il occupe et la partie du terrain correspondante, conformément à la décision de la commission administrative du 24 mars 1998 (arrêt au principal, § 28), seule resterait à considérer la question de la différence entre la valeur de l'ensemble de l'immeuble et celle de l'appartement de l'intéressé et du terrain y afférent.

Puisque le reste de la maison, exception faite de l'appartement de M. Mirescu, n'a pas été vendu aux locataires, le requérant estime que l'Etat ne saurait avancer de justification pour en refuser la restitution. L'Etat n'aurait alors à dédommager le requérant que de l'appartement de M. Mirescu.

12. Pour justifier ses prétentions, le requérant se fonde sur une expertise dressée par l'expert D.S. inscrit à l'Ordre des experts techniques de Roumanie et avance comme valeur de l'immeuble au 1^{er} septembre 2000 la somme de 5 757 millions de lei roumains (ROL), équivalant à 250 600 dollars américains (USD). Cette somme se décompose comme suit : 126 500 USD représentant la valeur du terrain, soit 251 USD/m², et 124 100 USD représentant la valeur de la construction, soit 216 USD/m². Quant à l'appartement qu'il occupe, soit 39,3 % de l'ensemble de la maison, il avance la somme de 48 771 USD.

13. Le requérant souligne que sa propriété, composée d'un terrain de 503 m² et d'une construction de 575 m² (environ 200 m² au sol), est située dans le quartier Cotroceni à Bucarest, qui fait partie de la zone «0» définie par la mairie de Bucarest dans plusieurs décisions portant sur le prix du terrain à Bucarest. Dans chaque ville, la zone «0» est parmi les plus chères en matière d'immobilier. Le requérant indique qu'un certain nombre de décisions de la mairie de Bucarest ont fixé le prix d'un terrain similaire au sien à environ 300 USD/m².

Quant à la construction, il précise que la maison, construite en 1930, comporte un sous-sol aménagé, un rez-de-chaussée et deux étages dont le dernier mansardé, ainsi que deux garages. Pour en déterminer la valeur, le rapport d'expertise produit par lui s'est fondé sur les critères établis par les dispositions légales réglementant le marché libre de l'immobilier. Or l'estimation de l'expertise, de 216 USD/m², serait confirmée par le marché de l'immobilier, qui propose des prix allant souvent au-delà de 300 USD/m².

14. A cet égard, le requérant critique la décision de la commission administrative du 24 mars 1998 et l'expertise produite par le Gouvernement, qui se fonderaient, elles, sur les critères établis par la loi n° 112/1995. Or l'application de ces critères n'aboutirait pas à la valeur réelle du bien, mais à une valeur minimale, le but de la loi n° 112/1995

étant de permettre aux locataires des logements nationalisés d'acheter, à des prix modestes, les appartements qu'ils occupent.

2. Thèse du tiers intervenant

15. Le tiers intervenant, M. Mirescu, souligne qu'il est propriétaire de l'appartement se trouvant au rez-de-chaussée de la maison, que l'Etat a vendu à ses oncles en 1973 et dont il a hérité. Par conséquent, l'Etat ne saurait le restituer au requérant sans commettre une nouvelle injustice. M. Mirescu estime qu'il incombe à l'Etat d'octroyer au requérant un dédommagement pour cet appartement.

3. Thèse du Gouvernement

16. Selon le Gouvernement, le « bien » du requérant au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, pour la privation duquel la Cour a conclu à une violation dudit article, ne saurait comprendre l'appartement de M. Mirescu. A cet égard, il fait valoir que le tribunal de première instance de Bucarest n'aurait pu constater légalement le droit de propriété du requérant sur l'ensemble de la maison.

17. Le Gouvernement soutient aussi que le requérant pourrait obtenir la restitution en nature de son bien en introduisant une action en revendication devant les tribunaux internes.

18. Quant à l'estimation de la valeur du bien, le Gouvernement conteste d'emblée tant la pertinence des éléments sur lesquels s'est fondé l'expert D.S. que les montants auxquels celui-ci a conclu.

Il soumet à son tour une expertise dressée par V.S., experte inscrite à l'Ordre des experts techniques de Roumanie. Aux termes de cette expertise, pratiquée selon les critères définis par la loi n° 112/1995, la valeur de l'immeuble au 1^{er} mars 1999 était de 108 058 USD, ce qui représente 110 USD/m² pour la construction et 87 USD/m² pour le terrain.

Quant à la décision de la commission administrative du 24 mars 1998, le Gouvernement souligne que celle-ci a restitué au requérant l'appartement qu'il occupe et le terrain correspondant à cet appartement, à savoir 168 m². Le Gouvernement avance comme valeur de l'appartement et du terrain y afférent la somme de 38 578 USD. Par conséquent, le requérant devrait se voir accorder une indemnité correspondant à la différence entre la valeur de l'immeuble (108 058 USD) et la valeur de l'appartement et du terrain déjà restitués (38 578 USD), soit la somme de 69 480 USD.

4. Appréciation par la Cour

19. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique au regard de la Convention de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de

manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci.

20. Les Etats contractants parties à une affaire sont en principe libres de choisir les moyens dont ils useront pour se conformer à un arrêt constatant une violation. Ce pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution d'un arrêt traduit la liberté de choix dont est assortie l'obligation primordiale imposée par la Convention aux Etats contractants : assurer le respect des droits et libertés garantis (article 1). Si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'Etat défendeur de la réaliser. Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée (arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* du 31 octobre 1995 (article 50), série A n° 330-B, pp. 58-59, § 34).

21. Dans son arrêt au principal, la Cour s'est exprimée ainsi : « (...) la Cour observe qu'aucune justification n'est fournie à la situation qui dérive de l'arrêt de la Cour suprême de justice. En particulier, ni cette juridiction elle-même ni le Gouvernement n'ont tenté d'avancer des motifs sérieux justifiant la privation de propriété pour « cause d'utilité publique ». La Cour note en outre que le requérant se trouve privé de la propriété du bien depuis maintenant plus de quatre ans sans avoir perçu d'indemnité reflétant la valeur réelle de celui-ci, et que les efforts déployés par lui pour recouvrer la propriété sont à ce jour demeurés vains » (§ 79).

22. La Cour estime, dans les circonstances de l'espèce, que la restitution du bien litigieux, telle qu'ordonnée par le jugement définitif du tribunal de première instance de Bucarest du 9 décembre 1993, placerait le requérant, autant que possible, dans une situation équivalant à celle où il se trouverait si les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 n'avaient pas été méconnues.

A cet égard, la Cour ne peut accueillir l'argument du Gouvernement selon lequel il appartient au requérant d'introduire une nouvelle action en revendication. Elle rappelle que le Gouvernement avait déjà soulevé cette question sous la forme d'une exception de non-épuisement, que la Cour a rejetée dans son arrêt au principal (§ 55).

Le requérant s'étant vu restituer l'appartement qu'il occupe, restitution confirmée par la décision définitive de la cour d'appel de Bucarest du 26 octobre 2000 (paragraphe 8 ci-dessus), l'Etat doit donc rétablir le droit de propriété du requérant sur le reste de la maison. Cela est sans préjudice de toute prétention que M. Mirescu pourrait avoir à la propriété de l'appartement se trouvant au rez-de-chaussée, prétention qui relèverait des tribunaux internes.

23. A défaut pour l'Etat défendeur de procéder à pareille restitution dans un délai de six mois à compter du prononcé du présent arrêt, la Cour décide qu'il devra verser au requérant, pour dommage matériel, la

valeur actuelle de la maison, dont il faudra déduire la valeur du bien déjà restitué au requérant.

24. Quant à la détermination du montant de cette indemnité, la Cour relève l'important écart qui sépare les méthodes de calcul employées à cette fin par les experts désignés par les parties au litige.

Compte tenu des informations dont elle dispose sur les prix du marché immobilier à Bucarest, la Cour estime la valeur vénale actuelle de la maison et du terrain sur lequel elle est sise à 215 000 USD, dont 78 795 USD pour l'appartement et la partie du terrain déjà restitués au requérant. Le montant des indemnités que le Gouvernement devrait payer au requérant s'élèverait ainsi à 136 205 USD, dont la somme de 42 100 USD représentant la valeur de l'appartement occupé par M. Mirescu. Ce montant serait à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement.

B. Dommage moral

25. Le requérant sollicite aussi 75 000 USD pour le préjudice moral subi du fait de la souffrance «grave, insupportable et incommensurable» que lui aurait infligée la Cour suprême de justice en 1995, en le privant de son bien une deuxième fois, après qu'il eut réussi, en 1993, à mettre un terme à la violation de son droit par les autorités communistes pendant quarante ans. Il demande également une indemnité pour la perte de l'usage de sa propriété depuis l'arrêt de la Cour suprême de justice en 1995 jusqu'à présent. Il n'avance pas de chiffre à cet égard.

26. Le Gouvernement s'élève contre cette prétention, estimant qu'aucun préjudice moral ne saurait être retenu. De surcroît, le Gouvernement soutient qu'il serait contraire à la jurisprudence des tribunaux roumains d'accorder une indemnité pour perte d'usage et de jouissance au titre du dommage moral.

27. La Cour considère que les événements en cause ont entraîné des ingérences graves dans les droits de M. Brumărescu au respect de son bien, à un tribunal et à un procès équitable, pour lesquelles la somme de 15 000 USD représenterait une réparation équitable du préjudice moral subi. Ce montant est à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement.

C. Frais et dépens

28. Le requérant sollicite le remboursement de 2 450 USD qu'il ventile comme suit, en présentant un décompte détaillé :

a) 1 644 USD d'honoraires pour le travail accompli par ses avocats dans la procédure devant la Cour, sur le fond et pour la question de la satisfaction équitable ;

b) 50 USD pour frais divers (téléphone, photocopies, notaire, etc.) ;

c) 700 USD pour frais d'expert (500 USD pour l'expertise proprement dite et 200 USD pour le complément d'expertise aux fins de l'évaluation du bien au 1^{er} septembre 2000) ;

d) 300 francs français (FRF) pour les frais du visa français exigé pour son déplacement aux audiences de Strasbourg.

29. Le Gouvernement ne s'oppose pas au remboursement des frais encourus, sur présentation des pièces justificatives.

30. La Cour estime que les frais et dépens réclamés, pour lesquels des pièces justificatives ont été produites, ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable. Dans ces conditions, elle juge approprié d'allouer au requérant les 2 450 USD réclamés, moins 3 900 FRF perçus du Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire. Ce montant est à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement.

D. Intérêts moratoires

31. Les sommes accordées étant libellées en dollars américains, la Cour juge approprié de fixer le taux d'intérêt moratoire applicable à 6 % l'an.

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

1. *Dit* que l'Etat défendeur doit restituer au requérant, dans les six mois, la maison litigieuse et le terrain sur lequel elle est sise, exception faite de l'appartement et de la partie de terrain correspondante déjà restitués ;
2. *Dit* qu'à défaut d'une telle restitution l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les mêmes six mois, 136 205 USD (cent trente-six mille deux cent cinq dollars américains), pour dommage matériel, à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement ;
3. *Dit* que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans un délai de trois mois, les sommes suivantes, à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement :
 - a) 15 000 USD (quinze mille dollars américains), pour dommage moral ;
 - b) 2 450 USD (deux mille quatre cent cinquante dollars américains), moins 3 900 FRF (trois mille neuf cents francs français) perçus au titre de l'assistance judiciaire, pour frais et dépens ;

4. *Dit* que les montants indiqués sous 2 et 3 seront à majorer d'un intérêt simple de 6 % l'an à compter de l'expiration desdits délais et jusqu'au versement ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis communiqué par écrit le 23 janvier 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Luzius WILDHABER
Président

Maud DE BOER-BUQUICCHIO
Greffière adjointe

BRUMĂRESCU v. ROMANIA
(Application no. 28342/95)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 23 JANUARY 2001
(Just satisfaction)

SUMMARY¹**Just satisfaction – return of a property nationalised under communist regime****Article 41**

Pecuniary damage – Restitutio in integrum – Value of a property aligned with price on property market with a view to compensation if restitutio in integrum impossible – Return of nationalised property – Partial return of the property in dispute and complementary compensation – Non-pecuniary damage – Costs and expenses

*
* *

In a judgment of 28 October 1999 (*Brumărescu v. Romania* [GC], no. 28342/95, ECHR 1999-VII) the Court held that there had been a violation of Article 6 § 1 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1. As regards the latter Article, it held that there had been no justification for the failure to return the applicant's property, which had been nationalised under the communist regime, and that a fair balance had been upset, as the applicant had borne and continued to bear an individual and excessive burden, incompatible with the right to the peaceful enjoyment of his possessions. The Court reserved the question of the applicability of Article 41.

Held

Article 41: (a) Pecuniary damage: A judgment in which the Court found a breach imposed on the respondent State a legal obligation to put an end to the breach and make reparation for its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing before the breach. The Contracting States that were parties to a case were in principle free to choose the means whereby they would comply with a judgment in which the Court had found a breach. If the nature of the breach allowed of *restitutio in integrum*, it was for the respondent State to effect it. If, on the other hand, national law did not allow – or allowed only partial – reparation to be made for the consequences of the breach, Article 41 empowered the Court to afford the injured party such satisfaction as appeared to it to be appropriate. In the instant case the return of the property in issue, as ordered in the final judgment of the relevant court of first instance on 9 December 1993, would put the applicant as far as possible in the situation equivalent to the one in which he would have been if there had not been a breach of Article 1 of Protocol No. 1. The applicant having had the flat he occupied returned to him, it therefore remained for the State to restore the applicant's title to the rest of the house. The fact that

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

the State had in the past sold one of the flats to a private individual whose heir refused to transfer the property back had no bearing: that individual's claim to the flat he occupied would fall to be determined in the domestic courts. Failing return to the applicant of the part of the house of which he had still not recovered ownership within six months from delivery of the European Court's judgment, the State was to pay him, for pecuniary damage, the current value of the house, from which the value of the property already returned to him would have to be deducted. As to the determination of the amount of that compensation, having regard to the information available to it on prices on the Bucharest property market, the Court assessed the current market value of the house and the land on which it was situated at 215,000 United States dollars (USD), of which USD 78,795 represented the flat and the part of the land already returned to the applicant. The compensation which the Government should pay the applicant, if no restitution was effected, was USD 136,205, including USD 42,100 representing the value of the flat occupied by the third party.

(b) Non-pecuniary damage: The events in question had entailed serious interferences with the applicant's right to the peaceful enjoyment of his possession, to a court and to a fair hearing, in respect of which the sum of USD 15,000 would represent fair compensation for the non-pecuniary damage sustained.

(c) Costs and expenses: The Court considered it appropriate to award the applicant the reimbursement sought of USD 2,450, less 3,900 French francs received from the Council of Europe by way of legal aid.

Case-law cited by the Court

Papamichalopoulos and Others v. Greece (Article 50), judgment of 31 October 1995, Series A no. 330-B

Brumărescu v. Romania [GC], no. 28342/95, ECHR 1999-VII

In the case of Brumărescu v. Romania,

The European Court of Human Rights, sitting as a Grand Chamber composed of the following judges:

Mr L. WILDHABER, *President*,

Mrs E. PALM,

Mr C.L. ROZAKIS,

Mr J.-P. COSTA,

Mr L. FERRARI BRAVO,

Mr L. CAFLISCH,

Mr L. LOUCAIDES,

Mr P. KÜRIS,

Mr W. FUHRMANN,

Mr K. JUNGWIERT,

Sir Nicolae BRATZA,

Mrs N. VAJIĆ,

Mr J. HEDIGAN,

Mrs W. THOMASSEN,

Mr T. PANȚIRU,

Mr E. LEVITS,

Mr L. MIHAI, *ad hoc judge*,

and also of Mrs M. DE BOER-BUQUICCHIO, *Deputy Registrar*,

Having deliberated in private on 18 October 2000 and 10 January 2001,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

PROCEDURE

1. The case was referred to the Court by a Romanian national, Mr Dan Brumărescu (“the applicant”), and by the European Commission of Human Rights (“the Commission”) on 3 and 6 November 1998 respectively, within the three-month period laid down by former Articles 32 § 1 and 47 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”). It originated in an application (no. 28342/95) against Romania lodged by Mr Brumărescu with the Commission under former Article 25 on 9 May 1995.

2. In its judgment of 28 October 1999 (“the principal judgment”) the Court held unanimously that there had been a violation of Article 6 § 1 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1. More specifically, as regards Article 1 of Protocol No. 1, it held that there had been no justification for the deprivation of property in issue and that at all events, a fair balance had been upset as the applicant had borne and continued to bear an individual and excessive burden, incompatible with the right to the peaceful enjoyment of his possessions ([GC], §§ 79-80, ECHR 1999-VII).

3. Under Article 41 of the Convention, the applicant sought just satisfaction amounting to several hundred thousand United States dollars in respect of damage sustained and also for costs and expenses.

4. As the question of the applicability of Article 41 was not ready for decision, the Court reserved it and invited the Government and the applicant to submit, within three months, their written observations on the matter and, in particular, to notify it of any agreement that they might reach (*ibid.*, § 84 and point 4 of the operative provisions). Subsequently, the President extended the time allowed until 15 April 2000.

5. The Government submitted their observations on 28 January and 15 March 2000, and the applicant filed his on 25 January, 14 March and 14 April 2000.

6. On 8 June 2000, acting under Rule 61 § 3 of the Rules of Court, the President gave Mr Mircea Dan Mirescu leave to submit written comments on certain aspects of the case. Those comments had already been received at the Court, on 30 May 2000.

7. Under Rule 61 § 5, the Government replied in writing on 21 July 2000 and the applicant did so on 11 September, 2 October and 17 November 2000.

8. It appears from the documents submitted by the parties that the applicant's appeal against the judgment of 21 April 1999 (see the principal judgment, § 30) was dismissed by the Bucharest County Court on 28 February 2000. On an application made under Law no. 112/1995, that court held that it had jurisdiction only to award compensation, according to the criteria laid down in Law no. 112/1995. The applicant appealed against that decision to the Bucharest Court of Appeal as the court of last instance. His appeal was dismissed on 26 October 2000. However, he sought a stay of execution of the decision of six months.

THE LAW

9. Article 41 of the Convention provides:

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

A. Pecuniary damage

1. *Applicant's submissions*

10. The applicant emphasised at the outset that the most appropriate way for the Government to redress the damage caused would be to return the whole of the property to him, namely the land and the building.

11. In the event of the Government's not being able to return the property, the applicant stated that he was willing to consider an award of compensation and claimed a sum representing the market value of the property. As the flat he occupied and the corresponding part of the land had already been returned to him, in accordance with the Administrative Board's decision of 24 March 1998 (see the principal judgment, § 28), only the question of the difference between the value of the property as a whole and the value of his flat together with the appurtenant land remained to be considered.

Since the rest of the house, except for Mr Mirescu's flat, had not been sold to tenants, the applicant submitted that the State could not put forward any justification for refusing restitution. It would therefore be required to pay him compensation only for Mr Mirescu's flat.

12. Relying on a report produced by D.S., an expert registered with the Romanian Institute of Technical Experts, the applicant put forward the sum of 5,757,000,000 Romanian lei (ROL), equivalent to 250,600 United States dollars (USD), as the value of the property at 1 September 2000. That sum was broken down as follows: USD 126,500 representing the value of the land, that is to say USD 251 per sq. m., and USD 124,100 representing the value of the building, that is to say USD 216 per sq. m. As to the flat he occupied, representing 39.3% of the whole house, he put forward the sum of USD 48,771.

13. The applicant pointed out that his property, consisting of 503 sq. m. of land and a building of 575 sq. m. (approximately 200 sq. m. ground area), was situated in the Cotroceni district of Bucharest, which was part of the "0" zone designated by the Bucharest City Council in several decisions relating to land prices in Bucharest. In each town property prices in the "0" zone were among the highest. The applicant indicated that in a number of Bucharest City Council decisions the price of land similar to his own had been set at about USD 300 per sq. m.

As to the building, he said that the house, which had been built in 1930, contained a furnished basement, a ground floor and two storeys above, including an attic floor, and two garages. In order to determine its value, the expert's report he produced took as a basis the criteria laid down in the statutory provisions regulating the open property market. According to the applicant, the expert's valuation at USD 216 per sq. m. was corroborated by the property market, where prices often exceeded USD 300 per sq. m.

14. In this connection, the applicant criticised the Administrative Board's decision of 24 March 1998 and the Government's expert report, which, he said, were both based on the criteria laid down in Law no. 112/1995. Applying those criteria did not yield the real value of the property but a minimal value, the aim of Law no. 112/1995 having been to enable tenants of nationalised accommodation to buy at low prices the flats they occupied.

2. Intervener's submissions

15. The intervener, Mr Mirescu, said that he owned the flat on the ground floor of the house; the State had sold it to his uncles in 1973 and he had inherited it. Consequently, the State could not return it to the applicant without committing a fresh injustice. Mr Mirescu considered that the State should award the applicant compensation for the flat.

3. The Government's submissions

16. The Government submitted that the applicant's "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, the loss of which had led to the Court's holding that there had been a violation of that Article, could not include the flat of the intervener, Mr Mirescu. In that connection, they argued that the Bucharest Court of First Instance could not lawfully have held that the applicant was the owner of the whole house.

17. The Government also maintained that the applicant could secure the return of his property by bringing an action for recovery of possession in the domestic courts.

18. As to the valuation of the possession, the Government challenged at the outset both the relevance of the information on which the expert, D.S., had relied and the amounts he had arrived at.

They submitted their own expert report, drawn up by V.S., an expert registered with the Romanian Institute of Technical Experts. According to that expert's report, produced in accordance with the criteria laid down in Law no. 112/1995, the value of the property at 1 March 1999 had been USD 108,058, which represented USD 110 per sq. m. for the building and USD 87 per sq. m. for the land.

As to the Administrative Board's decision of 24 March 1998, the Government pointed out that the Board had returned to the applicant the flat he occupied and the appurtenant land, namely 168 sq. m. The Government put forward the sum of USD 38,578 as being the value of the flat and of the appurtenant land. Consequently, the applicant ought to be awarded compensation corresponding to the difference between the value of the property (USD 108,058) and the value of the flat and land already returned (USD 38,578), that is to say USD 69,480.

4. The Court's assessment

19. The Court reiterates that a judgment in which it finds a breach imposes on the respondent State a legal obligation to put an end to the breach and make reparation for its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing before the breach.

20. The Contracting States that are parties to a case are in principle free to choose the means whereby they will comply with a judgment in which the Court has found a breach. This discretion as to the manner of execution of a judgment reflects the freedom of choice attaching to the primary obligation of the Contracting States under the Convention to secure the rights and freedoms guaranteed (Article 1). If the nature of the breach allows of *restitutio in integrum*, it is for the respondent State to effect it. If, on the other hand, national law does not allow – or allows only partial – reparation to be made for the consequences of the breach, Article 41 empowers the Court to afford the injured party such satisfaction as appears to it to be appropriate (see *Papamichalopoulos and Others v. Greece* (Article 50), judgment of 31 October 1995, Series A no. 330-B, pp. 58-59, § 34).

21. In the principal judgment the Court said: “The Court ... observes that no justification has been offered for the situation brought about by the judgment of the Supreme Court of Justice. In particular, neither the Supreme Court of Justice itself nor the Government have sought to justify the deprivation of property on substantive grounds as being ‘in the public interest’. The Court further notes that the applicant has now been deprived of the ownership of the property for more than four years without being paid compensation reflecting its true value, and that his efforts to recover ownership have to date proved unsuccessful” (§ 79).

22. The Court considers that in the circumstances of the present case the return of the property in issue, as ordered in the final judgment of the Bucharest Court of First Instance of 9 December 1993, would put the applicant as far as possible in the situation equivalent to the one in which he would have been if there had not been a breach of Article 1 of Protocol No. 1.

In this connection, the Court cannot accept the Government’s argument that the applicant should bring a fresh action for recovery of possession. It points out that the Government raised that question earlier in the form of an objection that domestic remedies had not been exhausted, which the Court dismissed in the principal judgment (§ 55).

The applicant having had the flat he occupies returned to him and that restitution having been upheld in the final decision of the Bucharest Court of Appeal of 26 October 2000 (see paragraph 8 above), the State should therefore restore the applicant’s title to the rest of the house. This is without prejudice to any claim which Mr Mirescu might have to ownership of the flat on the ground floor, which claim would fall to be determined in the domestic courts.

23. Failing such restitution by the respondent State within six months of the delivery of this judgment, the Court holds that the respondent State is to pay the applicant, for pecuniary damage, the current value of the house, from which the value of the property already returned to him will have to be deducted.

24. As to the determination of the amount of that compensation, the Court notes the considerable divergence between the methods of calculation employed for the purpose by the experts appointed by the parties.

Having regard to the information available to it on prices on the Bucharest property market, the Court assesses the current market value of the house and the land on which it is situated at USD 215,000, USD 78,795 of which represents the flat and the part of the land already returned to the applicant. The compensation which the Government should pay the applicant accordingly amounts to USD 136,205, including USD 42,100 representing the value of the flat occupied by Mr Mirescu. That amount is to be converted into Romanian lei at the rate applicable on the date of settlement.

B. Non-pecuniary damage

25. The applicant also sought USD 75,000 for non-pecuniary damage sustained on account of the “serious, unbearable and immeasurable” suffering which the Supreme Court of Justice had inflicted on him in 1995 by depriving him of his property for a second time, after he had managed, in 1993, to put an end to the communist authorities’ breach of his right for a period of forty years. He also claimed compensation for the loss of use of his property from the Supreme Court of Justice’s judgment in 1995 to date, but did not quantify it.

26. The Government resisted that claim, submitting that no non-pecuniary damage could be taken into account. Furthermore, they maintained that it would be contrary to the case-law of the Romanian courts to award compensation for loss of use and enjoyment under the head of non-pecuniary damage.

27. The Court considers that the events in question entailed serious interferences with Mr Brumărescu’s right to the peaceful enjoyment of his possession, to a court and to a fair hearing, in respect of which the sum of USD 15,000 would represent fair compensation for the non-pecuniary damage sustained. That amount is to be converted into Romanian lei at the rate applicable on the date of settlement.

C. Costs and expenses

28. The applicant claimed reimbursement of USD 2,450, which he broke down as follows in a detailed account he submitted:

(a) USD 1,644 in fees for work done by his lawyers in the proceedings before the Court, both on the merits and in connection with the question of just satisfaction;

(b) USD 50 for various expenses (telephone, photocopies, notary, etc.);

(c) USD 700 for the costs of an expert report (USD 500 for the report proper and USD 200 for further work on valuing the property at 1 September 2000);

(d) 300 French francs (FRF) for the cost of the French visa required for his journey to attend the hearings in Strasbourg.

29. The Government did not object to the reimbursement of the costs incurred, provided that vouchers were submitted.

30. The Court considers that the costs and expenses claimed, for which vouchers have been produced, were actually and necessarily incurred and are reasonable as to quantum. That being so, it considers it appropriate to award the applicant the sum sought of USD 2,450, less FRF 3,900 received from the Council of Europe by way of legal aid. That amount is to be converted into Romanian lei at the rate applicable on the date of settlement.

D. Default interest

31. As the sums awarded are denominated in United States dollars, the Court considers it appropriate to set the rate of default interest applicable at 6% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that the respondent State is to return to the applicant, within six months, the house in issue and the land on which it is situated, except for the flat and the corresponding part of the land already returned;
2. *Holds* that, failing such restitution, the respondent State is to pay the applicant, within the same period of six months, USD 136,205 (one hundred and thirty-six thousand two hundred and five United States dollars) in respect of pecuniary damage, to be converted into Romanian lei at the rate applicable on the date of settlement;
3. *Holds* that the respondent State is to pay the applicant, within three months, the following sums, to be converted into Romanian lei at the rate applicable on the date of settlement:
 - (a) USD 15,000 (fifteen thousand United States dollars) in respect of non-pecuniary damage;
 - (b) USD 2,450 (two thousand four hundred and fifty United States dollars), less FRF 3,900 (three thousand nine hundred French francs) received by way of legal aid, in respect of costs and expenses;

4. *Holds* that simple interest at an annual rate of 6% shall be payable on the sums in (2) and (3) from the expiry of the periods mentioned until settlement;
5. *Dismisses* the remainder of the claim for just satisfaction.

Done in English and in French, and notified in writing on 23 January 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Luzius WILDHABER
President

Maud DE BOER-BUQUICCHIO
Deputy Registrar

HOLZINGER v. AUSTRIA (No. 1)
(Application no. 23459/94)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 30 JANUARY 2001¹

1. English original.

SUMMARY¹**Exhaustion of domestic remedies – effectiveness of remedy in relation to length of court proceedings****Article 35 § 1**

Exhaustion of domestic remedies – Effective domestic remedy – Length of court proceedings – Section 91 of the Courts Act – Remedy capable of speeding up court proceedings

*
* *

The applicant instituted civil proceedings in May 1988. They ended at first instance in March 1993. The judgment rejecting the applicant's appeal was served in November 1993. He complained about the length of the proceedings.

Held

Article 6 § 1 and Article 35 § 1: Government's preliminary objection (non-exhaustion): In its decision on admissibility, the European Commission of Human Rights had found that an application under section 91 of the Courts Act did not constitute an effective remedy but was relevant to the question whether the proceedings had taken an unreasonably long time. It was an interlocutory application to a court whereby a higher court was requested to fix an adequate time-limit for taking a procedural measure which the court below had failed to take, and since it could not give rise to any finding as to the length of the proceedings as a whole or to make redress for any unreasonable delay to date it could not be regarded as an effective remedy. However, the Court disagreed with this approach. There is an important difference between the question of the status of victim and the issue of exhaustion of domestic remedies: the focus of Article 35 of the Convention in relation to complaints about the length of proceedings is on the prevention of a breach of the Convention and not on recognition by the domestic authorities of a violation which has occurred or the grant of reparation for such a violation. What is important is whether a given remedy is capable of speeding up proceedings or preventing them from becoming unreasonably long. In that respect, the effectiveness of a remedy may depend on whether it has a significant effect on the length of the proceedings as a whole. Section 91 of the Courts Act entered into force in January 1990, while the proceedings at issue were pending, and it was from that moment that the applicant could have made an application under the provision. However, he did not do so. Moreover, the seventeen-month period prior to that date did not in itself give rise to a breach of Article 6. In the circumstances of the case, the applicant, by not lodging an

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

application under section 91 of the Courts Act, failed to exhaust domestic remedies and the Court was unable to take cognisance of the merits of the case.

Case-law cited by the Court

Raif v. Greece, application no. 21782/93, Commission decision of 26 June 1995, Decisions and Reports 82-A

Akdivar and Others v. Turkey, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV

Teus v. Austria (dec.), no. 25903/94, 30 November 1999, unreported

Tomé Mota v. Portugal (dec.), no. 32082/96, ECHR 1999-IX

In the case of Holzinger v. Austria (no. 1),

The European Court of Human Rights (Third Section), sitting as a Chamber composed of:

Mr J.-P. COSTA, *President*,

Mr W. FUHRMANN,

Mr P. KÜRIS,

Mr K. JUNGWIERT,

Mrs H.S. GREVE,

Mr K. TRAJA,

Mr M. UGREKHELIDZE, *judges*,

and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 9 January 2001,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case was referred to the Court by an Austrian national, Mr Adolf Holzinger (“the applicant”), on 26 February 1999, within the three-month period laid down by former Articles 32 § 1 and 47 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”). It originated in an application (no. 23459/94) against the Republic of Austria lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 by the applicant on 25 November 1993.

The Commission declared the application partly admissible on 10 September 1997. In its report of 21 October 1998 (former Article 31 of the Convention)¹, it expressed the unanimous opinion that there had been a violation of Article 6 § 1.

2. The applicant’s request to the Court referred to former Article 48 of the Convention as amended by Protocol No. 9, which Austria had ratified. The object of the application was to obtain a decision as to whether the facts of the case disclosed a breach by the respondent State of its obligations under Article 6 § 1 of the Convention.

The Austrian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr H. Winkler, Head of the International Law Department at the Federal Ministry of Foreign Affairs.

3. On 31 March 1999 a panel of the Grand Chamber decided, pursuant to Article 5 § 4 of Protocol No. 11 to the Convention and Rules 100 § 1 and 24 § 6 of the Rules of Court, that the application would be examined by one of the Sections of the Court. It was, thereupon, assigned to the Third Section. Within that Section, the Chamber was constituted in accordance with Rule 26 § 1.

1. *Note by the Registry.* The report is obtainable from the Registry.

4. In accordance with Rule 59 § 3, the President of the Chamber invited the parties to submit written observations on the issues of the case. The Government submitted such observations on 6 July 1999 and 27 March 2000, the applicant on 3 May 2000.

5. After consulting the Agent of the Government and the applicant, the Chamber decided not to hold a hearing in the case.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. On 16 May 1988 the applicant introduced proceedings in the Salzburg District Court (*Bezirksgericht*) against a former lawyer for the sum of 30,000 Austrian schillings (ATS). The District Court rejected the claim on 20 May 1988 because it considered that it had no jurisdiction. On 1 June 1988 it quashed its previous decision and, upon the applicant's request (*Überweisungsantrag*), remitted the case to the Regional Court (*Landesgericht*). On 8 August 1988 the Regional Court instructed the applicant to submit his claim through a lawyer, which he did on 13 September 1988.

7. On 23 November 1988 the Regional Court found that the judge who had been in charge of the case was not impartial, and quashed all procedural steps taken after 7 July 1988.

8. A defence pleading was lodged on 21 December 1988 and, on 22 February 1989, at the applicant's request, the Regional Court adjourned the proceedings pending the outcome of a different action, the proceedings only to be resumed on application by the parties. On 30 June 1989 the applicant's lawyer requested that the proceedings be resumed and increased the claim to ATS 449,417.23. The Regional Court returned the request on 4 August 1989 with the instruction to formulate it properly.

9. A hearing which had been set down for 20 December 1989 was adjourned when the judge in charge of the case changed.

10. On 31 March 1990 the defendant gave up his professional activities, and the proceedings had to be adjourned for a lawyer to be appointed. On 6 June 1990 the applicant requested the court to order the defendant to appoint a lawyer, and on 13 June it did so. The defendant failed to appoint a lawyer within the time-limit. On 9 November 1990 the court announced that, in view of the defendant's failure to appoint a lawyer, the proceedings were resumed. A hearing was fixed for 11 December 1990.

11. At the hearing on 11 December 1990 the proceedings had to be commenced again because of a change of judge. The defendant was neither present nor represented, and the applicant's representative asked for judgment to be entered by default. The court adjourned the

proceedings in order to allow consideration to be given to additional papers submitted by the applicant's representatives. On 23 January 1991 the Regional Court permitted the defendant, who had produced a medical certificate in respect of 11 December 1990, to remain in the proceedings.

12. On 16 October 1991 the applicant wrote to the court requesting that the proceedings be resumed. On 18 October the parties were summoned to a hearing set for 26 November 1991. That hearing was postponed as the applicant had informed the court that he would be absent from 18 November 1991 to 28 January 1992. On 12 March 1992 the applicant again asked for the proceedings to be resumed. On 23 March the parties were summoned to a hearing set for 7 May 1992. At the end of that hearing the proceedings were adjourned, and on 18 May 1992 the applicant asked for them to be resumed soon as he was to be away from 9 September to 20 November 1992. On 25 May 1992 the court set the next hearing for 7 July 1992, when the applicant replied to questions, his representative submitted a series of documents and the proceedings were again adjourned.

13. The next hearing took place on 26 November 1992, at the end of which the judge declared the trial closed. The judgment, 18 February 1993, was received by the applicant's representative on 4 March 1993. The court found that the applicant's action was statute-barred. The applicant's appeal of 18 March 1993 was returned by the court on 1 April 1993 as it had not been duly signed by a lawyer. The appeal was re-submitted on 28 April. The defendant's reply was dated 26 May 1993, and by a judgment dated 29 September 1993 the Linz Court of Appeal dismissed the applicant's appeal, confirming the Regional Court's judgment. The judgment stated that no further appeal (*Revision*) was possible. The applicant's representative received the decision on 4 November 1993.

14. An application by the applicant for legal aid for an extraordinary appeal dated 9 November 1993 was rejected on 11 November 1993 as the proceedings had ended.

15. On 6 May 1994 the Linz Court of Appeal dismissed a challenge by the applicant to a decision of the Regional Court of 11 November 1993 by which the defendant had been permitted to enforce a costs order against him.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

16. Section 91 of the Courts Act (*Gerichtsorganisationsgesetz*), which has been in force since 1 January 1990, provides as follows.

“(1) If a court is dilatory in taking any procedural step, such as announcing or holding a hearing, obtaining an expert's report, or preparing a decision, any party may submit a request to this court for the superior court to impose an appropriate time-limit

for the taking of the particular procedural step; unless sub-section (2) of this section applies, the court is required to submit the request to the superior court, together with its comments, forthwith.

(2) If the court takes all the procedural steps specified in the request within four weeks of receipt, and so informs the party concerned, the request is deemed withdrawn unless the party declares within two weeks after service of the notification that it wishes to maintain its request.

(3) The request referred to in sub-section (1) shall be determined with special expedition by a Chamber of the superior court consisting of three professional judges, one of whom shall preside; if the court has not been dilatory, the request shall be dismissed. This decision is not subject to appeal."

THE LAW

THE GOVERNMENT'S PRELIMINARY OBJECTION

17. As they had done before the Commission, the Government maintained that the applicant had failed to exhaust domestic remedies as he had not made an application under section 91 of the Courts Act. In the Government's view, such an application was an effective remedy as its use would have reduced the length of the proceedings.

18. In his memorial, the applicant maintained that he had exhausted all available domestic remedies as he had filed an appeal against the Regional Court's judgment of 18 February 1993. In his view, a section 91 request should not be considered an effective domestic remedy.

19. The Commission found that an application under section 91 did not constitute an effective remedy under former Article 26 of the Convention, but that it was relevant to the question whether, in all the circumstances, the proceedings had taken an unreasonably long time. An application under section 91 was an interlocutory application to a court whereby a higher court was requested to fix an adequate time-limit for taking a procedural measure which the court below had failed to take. Since it could not give rise to any finding as to the length of the proceedings as a whole, nor make redress, for example by means of compensation, for any unreasonable delay to date, it could not be regarded as an effective remedy.

20. The Court is not persuaded by the Commission's arguments. The Court considers that there is an important difference between the question of the status of victim within the meaning of Article 34 of the Convention and the issue of exhaustion of domestic remedies within the meaning of Article 35 of the Convention.

21. The issue of whether someone may (still) claim to be a victim of an alleged violation of the Convention entails on the part of the Court essentially an *ex post facto* examination of the situation of the person concerned in the course of which the question whether he or she has

received reparation for damage caused – comparable to just satisfaction as provided for under Article 41 of the Convention – is an important issue. It is the Court's settled case-law that where national authorities have found a violation and their decision constitutes appropriate and sufficient redress therefor, the party involved can no longer claim to be a victim within the meaning of Article 34 of the Convention. In *Tews v. Austria*, for example, which concerned a complaint about the length of civil proceedings, the Court found that the Austrian courts had, implicitly, established a violation of the applicant's right to expeditious court proceedings and, by awarding him compensation, had offered sufficient and appropriate redress. Thus, the applicant could no longer claim to be a victim of a violation of Article 6 § 1 of the Convention on account of the length of the proceedings (*Tews v. Austria* (dec.), no. 25903/94, 30 November 1999, unreported).

22. The same questions do not arise in connection with Article 35 of the Convention in relation to complaints about the length of proceedings, as there the focus lies on the prevention of a breach of the Convention and not on recognition by the domestic authorities of a violation which has occurred or the grant of reparation for such a violation. What is important is whether a given remedy is capable of speeding up proceedings or preventing them becoming unreasonably long. Admittedly, the issue of the length of proceedings under Article 6 of the Convention does not relate to one specific domestic decision which is then examined by the Court as to its compatibility with the obligations set out under the Convention, but rather to a situation which develops over a certain period of time. Thus, the effectiveness of a remedy which has to be used for the purposes of Article 35 may depend on whether it has a significant effect on the length of the proceedings as a whole. However, as the Convention organs have repeatedly held in the past, in case of doubt as to the effectiveness of a remedy, it has to be used (see *Raif v. Greece*, application no. 21782/93, Commission decision of 26 June 1995, Decisions and Reports 82-A, p. 5, and *Akdivar and Others v. Turkey*, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, p. 1211, § 68).

23. These considerations are confirmed by the Court's case-law in *Tomé Mota v. Portugal*. In that case, which concerned the length of criminal proceedings, the Court, reconsidering the Commission's case-law on the issue, found that an application under Articles 108 and 109 of the Portuguese Code of Criminal Procedure was an effective remedy as regards complaints about the length of proceedings (*Tomé Mota v. Portugal* (dec.), no. 32082/96, ECHR 1999-IX). Articles 108 and 109 of the Portuguese Code of Criminal Procedure – like section 91 of the Austrian Courts Act – envisage an interlocutory application by which the Judicial Service Commission or the Attorney-General are requested to fix a time-

limit for taking a procedural measure which the competent court or public prosecutor have failed to take. Since Mr Tomé Mota failed to file such an application, the Court considered that he had failed to exhaust domestic remedies.

24. In the present case, the proceedings started on 16 May 1988 and ended at first instance on 4 March 1993. The decision on the applicant's appeal was given on 4 November 1993. Section 91 of the Courts Act entered into force on 1 January 1990, while the first-instance proceedings were pending. It was from that moment on that the applicant could have made an application under this provision. However, he did not do so.

As regards the seventeen-month period prior to that date, and taking into account the steps taken by the domestic courts and the parties during that period, the Court cannot find that this lapse of time in itself could give rise to a breach of Article 6 § 1 of the Convention on account of the length of the proceedings.

25. The Court therefore finds that in the circumstances of the case an application under section 91 of the Courts Act must be considered an effective and sufficient remedy which the applicant has not used. Accordingly, domestic remedies were not exhausted in the instant case.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

Holds that, by reason of the failure to exhaust domestic remedies, it is unable to take cognisance of the merits of the case.

Done in English, and notified in writing on 30 January 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

J.-P. COSTA
President

HOLZINGER c. AUTRICHE (N° 1)
(Requête n° 23459/94)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 30 JANVIER 2001¹

1. Traduction ; original anglais.

SOMMAIRE¹**Epuisement des voies de recours internes – effectivité d'un recours déterminé pour dénoncer la durée d'une procédure judiciaire****Article 35 § 1**

Epuisement des voies de recours internes – Recours interne effectif – Durée d'une procédure judiciaire – Article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire – Recours apte à faire accélérer la procédure judiciaire

*
* * *

Le requérant intenta une action au civil en mai 1988. Il en fut débouté en mars 1993 par un jugement dont il interjeta appel. L'arrêt confirmant le jugement de première instance lui fut notifié en novembre 1993. L'intéressé se plaint de la durée de la procédure.

Articles 6 § 1 et 35 § 1: exception préliminaire (non-épuisement) du Gouvernement – Dans sa décision sur la recevabilité, la Commission européenne des Droits de l'Homme avait estimé que le recours prévu par l'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire ne pouvait être réputé effectif mais qu'il était pertinent pour la question de savoir si la procédure avait duré plus que de raison. Il consistait en une demande interlocutoire adressée à un tribunal et tendant à voir une juridiction supérieure fixer un délai adéquat pour l'adoption d'une mesure procédurale vainement attendue de la juridiction inférieure. Pour la Commission, dès lors que pareille demande ne pouvait déboucher ni sur un constat quant à la durée de la procédure dans son ensemble ni sur une compensation pour la durée éventuellement déraisonnable qu'aurait déjà connue la procédure à ce moment, elle ne pouvait passer pour un recours effectif. La Cour ne partage pas cette analyse. Elle considère qu'il existe une différence importante entre la question de la qualité de victime et celle de l'épuisement des voies de recours internes: en matière de durée de la procédure, l'article 35 vise essentiellement la prévention d'une violation de la Convention, et non la reconnaissance par les autorités internes d'une violation s'étant produite ni l'octroi d'une réparation pour semblable violation. Ce qui importe, c'est le point de savoir si un recours donné peut déboucher sur l'accélération de la procédure ou l'empêcher de durer plus que de raison. A cet égard, l'effectivité d'un recours peut dépendre du point de savoir s'il peut produire un effet significatif sur la durée de la procédure considérée dans son ensemble. L'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1990, alors que la procédure de première

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

instance était toujours pendante. C'est à compter de ce moment que le requérant aurait pu former une demande au titre dudit article. Or il n'en a rien fait. Quant à la période de dix-sept mois antérieure à cette date, compte tenu des mesures adoptées par les tribunaux internes et des démarches accomplies par les parties durant ce laps de temps, elle ne peut en soi emporter violation de l'article 6. Eu égard aux circonstances de la cause, le requérant, en ne formant pas un recours au titre de l'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire, est resté en défaut d'épuiser les voies de recours internes et la Cour ne peut donc connaître du fond de la cause.

Jurisprudence citée par la Cour

Raif c. Grèce, requête n° 21782/93, décision de la Commission du 26 juin 1995, Décisions et rapports 82-B

Akdivar et autres c. Turquie, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV

Tews c. Autriche (déc.), n° 25903/94, 30 novembre 1999, non publiée

Tomé Mota c. Portugal (déc.), n° 32082/96, CEDH 1999-IX

En l'affaire Holzinger c. Autriche (n° 1),

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

W. FUHRMANN,

P. KÜRIS,

K. JUNGWIERT,

M^{me} H.S. GREVE,

MM. K. TRAJA,

M. UGREKHELIDZE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 janvier 2001,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par un ressortissant autrichien, M. Adolf Holzinger («le requérant»), le 26 février 1999, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»). A son origine se trouve une requête (n° 23459/94) dirigée contre la République d'Autriche et dont M. Holzinger avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 25 novembre 1993 en vertu de l'ancien article 25.

La Commission a déclaré la requête en partie recevable le 10 septembre 1997. Dans son rapport du 21 octobre 1998 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle exprime l'avis, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1.

2. La requête présentée à la Cour renvoie à l'ancien article 48 de la Convention, tel qu'amendé par le Protocole n° 9, ratifié par l'Autriche. Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

Le gouvernement autrichien («le Gouvernement») est représenté par son agent, M. H. Winkler, chef du département de droit international au ministère fédéral des Affaires étrangères.

3. Le 31 mars 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé, en application de l'article 5 § 4 du Protocole n° 11 à la Convention et des articles 100 § 1 et 24 § 6 du règlement de la Cour, que la requête serait examinée par l'une des sections de la Cour. La requête a ensuite été

1. *Note du greffe* : le rapport est disponible au greffe.

attribuée à la troisième section. Au sein de celle-ci a alors été constituée une chambre, conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

4. En vertu de l'article 59 § 3 du règlement, le président de la chambre a invité les parties à soumettre des observations écrites sur les questions soulevées par l'espèce. Le Gouvernement a soumis pareilles observations les 6 juillet 1999 et 27 mars 2000; le requérant a fait de même le 3 mai 2000.

5. Après avoir consulté l'agent du Gouvernement et le requérant, la chambre a décidé de se passer d'audience en l'espèce.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le 16 mai 1988, le requérant assigna un ancien avocat devant le tribunal de district (*Bezirksgericht*) de Salzbourg pour une somme de 30 000 schillings (ATS). Le tribunal de district déclina sa compétence le 20 mai 1988. Le 1^{er} juin 1988, il annula sa décision antérieure et, à la demande (*Überweisungsantrag*) du requérant, transféra l'affaire au tribunal régional (*Landesgericht*). Le 8 août 1988, le tribunal régional invita le requérant à soumettre sa prétention par le truchement d'un avocat, ce que l'intéressé fit le 13 septembre 1988.

7. Le 23 novembre 1988, le tribunal régional estima que le juge qui avait connu de la cause n'était pas impartial et annula l'ensemble des actes de procédure accomplis depuis le 7 juillet 1988.

8. Un mémoire en défense fut déposé le 21 décembre 1988, puis, le 22 février 1989, à la demande du requérant, le tribunal régional suspendit l'instance en attendant l'issue d'une autre action, la procédure ne devant être rouverte que sur demande des parties. Le 30 juin 1989, l'avocat du requérant sollicita la reprise de l'instance et porta la prétention de son client à 449 417,23 ATS. Le tribunal régional renvoya la requête le 4 août 1989, en invitant son auteur à la formuler comme la loi l'exigeait.

9. Le juge chargé de l'affaire ayant été remplacé, une audience originellement fixée au 20 décembre 1989 dut être reportée.

10. Le 31 mars 1990, le défendeur cessa son activité professionnelle. La procédure fut ajournée afin de permettre la désignation d'un avocat. Le 6 juin 1990, le requérant invita le tribunal à ordonner au défendeur de désigner un avocat, ce que le tribunal fit le 13 juin. Le 9 novembre 1990, le tribunal annonça que, le requérant s'étant abstenu de désigner un avocat dans le délai qui lui avait été imparti pour ce faire, la procédure était rouverte. Une audience fut fixée au 11 décembre 1990.

11. Le jour dit, le juge ayant été remplacé, la procédure dut reprendre à zéro. Le défendeur n'étant ni présent ni représenté, l'avocat du

requérant invita le tribunal à rendre un jugement par défaut. Le tribunal ajourna la procédure afin de permettre l'examen de documents additionnels soumis par la partie demanderesse. Le 23 janvier 1991, il autorisa le défendeur, qui avait produit un certificat médical pour l'audience du 11 décembre 1990, à demeurer dans la procédure.

12. Le 16 octobre 1991, le requérant écrivit au tribunal pour solliciter la reprise de l'instance. Le 18 octobre, les parties furent assignées à comparaître à une audience fixée au 26 novembre 1991. Cette audience fut toutefois reportée, le requérant ayant informé le tribunal qu'il serait absent du 18 novembre 1991 au 28 janvier 1992. Le 12 mars 1992, le requérant sollicita une nouvelle fois la reprise de l'instance. Le 23 mars, les parties furent assignées à comparaître à une audience fixée au 7 mai 1992. A l'issue de celle-ci, la procédure fut ajournée, puis, le 18 mai 1992, le requérant demanda qu'elle fût reprise à bref délai au motif qu'il devait s'absenter du 9 septembre au 20 novembre 1992. Le 25 mai 1992, le tribunal fixa la prochaine audience au 7 juillet 1992. Lors de celle-ci, le requérant répondit à des questions, son représentant produisit une série de documents et la procédure fut une nouvelle fois ajournée.

13. L'audience suivante eut lieu le 26 novembre 1992. A son issue, le juge prononça la clôture du procès. Le jugement fut rendu le 18 février 1993, et le représentant du requérant en reçut une expédition le 4 mars 1993. Le tribunal y constatait la forclusion de l'intéressé. L'appel interjeté par le requérant le 18 mars 1993 lui fut retourné par la cour d'appel le 1^{er} avril 1993 au motif qu'il n'avait pas été dûment signé par un avocat. L'appel fut réintroduit le 28 avril. Le défendeur présenta un mémoire en défense daté du 26 mai 1993 puis, par un arrêt du 29 septembre 1993, la cour d'appel de Linz écarta le recours, confirmant le jugement du tribunal régional. Ledit arrêt précisait qu'il n'était pas susceptible de révision. Le représentant du requérant se vit notifier la décision le 4 novembre 1993.

14. Une demande d'aide judiciaire formée par le requérant en date du 9 novembre 1993 aux fins d'un pourvoi extraordinaire fut rejetée le 11 novembre 1993 au motif que la procédure avait pris fin.

15. Le 6 mai 1994, la cour d'appel de Linz rejeta un recours formé par le requérant contre une décision que le tribunal régional avait rendue le 11 novembre 1993 et qui avait permis au défendeur d'obtenir l'exécution à son encontre d'une ordonnance de taxe.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

16. L'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire (*Gerichtsorganisationsgesetz*), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1990, est ainsi libellé:

« 1. Si une juridiction tarde à accomplir un acte procédural, tel l'annonce ou la tenue d'une audience, la commission d'un expert ou l'établissement d'une décision, toute partie peut lui soumettre une demande tendant à ce que la juridiction supérieure impose un délai adéquat pour l'accomplissement de l'acte procédural concerné; sauf s'il y a lieu d'appliquer le paragraphe 2 du présent article, la juridiction est tenue de communiquer sans délai la demande à la juridiction supérieure, accompagnée de ses observations.

2. Si le tribunal adopte l'ensemble des actes procéduraux visés par la requête dans les quatre semaines de la réception de celle-ci et en informe la partie concernée, la demande est réputée retirée, sauf si, dans les deux semaines de la notification de l'information, la partie qui l'a introduite déclare qu'elle souhaite la maintenir.

3. La demande visée au paragraphe 1 doit être examinée avec une diligence spéciale par une chambre de la juridiction supérieure composée de trois juges professionnels, dont l'un assume la présidence; si le tribunal n'a pas manqué de diligence, la demande est rejetée. Cette décision est insusceptible de recours.»

EN DROIT

SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

17. Comme il l'a fait devant la Commission, le Gouvernement soutient que, n'ayant pas formé une demande au titre de l'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire, le requérant est resté en défaut d'épuiser les voies de recours internes. Pour le Gouvernement, le recours dont il s'agit doit être considéré comme effectif, car son utilisation aurait réduit la durée de la procédure.

18. Dans son mémoire, le requérant affirme qu'il a épuisé l'ensemble des voies de recours internes disponibles puisqu'il a interjeté appel contre le jugement rendu par le tribunal régional le 18 février 1993. D'après lui, une demande au titre de l'article 91 ne peut passer pour constituer un recours interne effectif.

19. La Commission a estimé que le recours en cause ne pouvait être réputé effectif au regard de l'ancien article 26 de la Convention, mais qu'il était pertinent pour la question de savoir si, eu égard à l'ensemble des circonstances, la procédure avait duré plus que de raison. Il consistait en une demande interlocutoire adressée à un tribunal et tendant à voir une juridiction supérieure fixer un délai adéquat pour l'adoption d'une mesure procédurale vainement attendue de la juridiction inférieure. Dès lors que pareille demande ne pouvait déboucher ni sur un constat quant à la durée de la procédure dans son ensemble, ni sur une compensation, sous forme par exemple d'une indemnité pour la durée éventuellement déraisonnable qu'aurait déjà connue la procédure à ce moment, elle ne pouvait passer pour un recours effectif.

20. La Cour n'est pas persuadée par les arguments de la Commission. Elle considère qu'il existe une différence importante entre la question de

la qualité de victime, au sens de l'article 34 de la Convention, et celle de l'épuisement des voies de recours internes, au sens de l'article 35 de la Convention.

21. La question de savoir si une personne peut (toujours) se dire victime d'une violation de la Convention implique essentiellement pour la Cour un examen *ex post facto* de la situation de la personne concernée. A cet égard, la question de savoir si celle-ci a obtenu pour le dommage qui lui a été causé une réparation – comparable à la satisfaction équitable dont parle l'article 41 de la Convention – revêt de l'importance. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que lorsque les autorités nationales ont constaté une violation et que leur décision constitue un redressement approprié et suffisant de cette violation, la partie concernée ne peut plus se prétendre victime au sens de l'article 34 de la Convention. Dans l'affaire *Tews c. Autriche*, par exemple, qui concernait une plainte relative à la durée d'une procédure civile, la Cour a constaté que les tribunaux autrichiens avaient implicitement établi une violation du droit du requérant à une procédure judiciaire rapide et qu'en lui allouant une réparation ils lui avaient offert un redressement suffisant et approprié. Dès lors, le requérant ne pouvait plus se prétendre victime d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention du point de vue de la durée de la procédure (*Tews c. Autriche* (déc.), n° 25903/94, 30 novembre 1999, non publiée).

22. Les mêmes questions ne se posent pas sur le terrain de l'article 35 de la Convention lorsque l'on a affaire à des griefs concernant la durée de procédures, car ledit article vise essentiellement la prévention d'une violation de la Convention et non la reconnaissance par les autorités internes d'une violation s'étant produite, ni l'octroi d'une réparation pour semblable violation. Ce qui importe, c'est le point de savoir si un recours donné peut déboucher sur l'accélération de la procédure ou l'empêcher de durer plus que de raison. Nul ne le conteste, la question de la durée d'une procédure sous l'angle de l'article 6 de la Convention vise non pas une décision interne particulière dont la Cour devrait examiner la compatibilité avec les obligations énoncées dans la Convention, mais plutôt une situation qui se développe sur un certain laps de temps. Ainsi, l'effectivité d'un recours qui n'a pas été utilisé aux fins de l'article 35 peut dépendre du point de savoir s'il peut avoir un effet significatif sur la durée de la procédure considérée dans son ensemble. Toutefois, comme les organes de la Convention l'ont dit à de nombreuses reprises par le passé, en cas de doute quant à l'effectivité d'un recours, ce recours doit être exercé (*Raif c. Grèce*, requête n° 21782/93, décision de la Commission du 26 juin 1995, Décisions et rapports 82-B, p. 5; arrêt *Akdivar et autres c. Turquie* du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1211, § 68).

23. Ces considérations trouvent confirmation dans la décision rendue par la Cour sur la recevabilité de l'affaire *Tomé Mota c. Portugal*. Dans celle-ci, qui concernait la durée d'une procédure pénale, la Cour, revenant sur la jurisprudence de la Commission à ce propos, a jugé qu'une requête au titre des articles 108 et 109 du code de procédure pénale portugais constituait un recours effectif en matière de durée de procédure (*Tomé Mota c. Portugal* (déc.), n° 32082/96, CEDH 1999-IX). Les articles 108 et 109 du code de procédure pénale portugais envisagent – à l'instar de l'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire autrichienne – l'introduction d'une demande interlocutoire au travers de laquelle le Conseil supérieur de la magistrature ou le procureur général de la République sont invités à fixer un délai pour l'accomplissement d'un acte procédural que le tribunal ou le procureur compétents sont restés en défaut d'adopter. M. Tomé Mota n'ayant pas soumis pareille demande, la Cour a considéré qu'il n'avait pas épuisé les voies de recours internes.

24. En l'espèce, la procédure a commencé le 16 mai 1988, pour se terminer en première instance le 4 mars 1993. La décision sur l'appel interjeté par le requérant est intervenue le 4 novembre 1993. L'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1990, alors que la procédure de première instance était toujours pendante. C'est à compter de ce moment que le requérant aurait pu former une demande au titre dudit article. Or il n'en a rien fait. Quant à la période de dix-sept mois antérieure à cette date, la Cour considère, compte tenu des mesures adoptées par les tribunaux internes et des démarches accomplies par les parties durant ce laps de temps, qu'elle ne peut en soi emporter violation de l'article 6 § 1 de la Convention du point de vue de la durée de la procédure.

25. En conséquence, la Cour estime qu'eu égard aux circonstances de la cause une demande au titre de l'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire doit passer pour un recours effectif et suffisant que le requérant est resté en défaut d'exercer. Dès lors, les voies de recours internes n'ont pas été épuisées en l'espèce.

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

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

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

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

BASIC v. AUSTRIA
(Application no. 29800/96)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 30 JANUARY 2001¹

1. English original.

SUMMARY¹**Exhaustion of domestic remedies – effectiveness of remedy in relation to length of court proceedings****Article 35 § 1**

Exhaustion of domestic remedies – Effective domestic remedy – Length of court proceedings – Article 132 of the Austrian Federal Constitution – Remedy capable of speeding up court proceedings

*
* * *

In February 1990 the police filed an information against the applicant on suspicion of having received goods, in particular a valuable watch, for which no import duties had been paid. The Customs Office ordered seizure of the watch with a view to its possible forfeiture. In November 1993 the criminal proceedings which had been brought against the applicant were discontinued. Criminal proceedings had also been brought against another person, E.W., who claimed to be the owner of the watch, and the applicant joined these proceedings as a private party. E.W. was found guilty of evading import duties and forfeiture of the watch was ordered. This was confirmed on appeal in January 1995 and the forfeiture also took effect against the applicant. The decision was served in March 1996. In the meantime, object liability proceedings had been instituted by the customs authorities, who decided to seize the watch as security for the import duties. However, this decision was quashed on the ground that the watch had already been seized in 1990 in the context of the criminal proceedings. The applicant complained about the length of the various proceedings.

Held

Article 6 § 1 and Article 35 § 1: Government's preliminary objection (non-exhaustion): In its decision on admissibility, the Court had dismissed the Government's argument that an application against the administration's failure to decide, under Article 132 of the Constitution, was an effective remedy with regard to the length of court proceedings. However, it had in the meantime accepted that a similar remedy in Portugal was effective and it was therefore required to review the question. In the field of administrative proceedings, Austrian law provides that the competent authority has, unless provided otherwise, to decide within six months upon any request by a party. If this time-limit is not complied with, the party may – in a case like the present one where the possibility to request a transfer of jurisdiction to the higher authority is excluded – lodge an application under Article 132 of the Constitution with the Administrative

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

Court. If deemed admissible, it results in an order addressed to the authority to give the decision within three months, which can be renewed only once. Moreover, the Government had supplied information which showed that in the vast majority of cases such an application did not cause a further delay in the proceedings, as the Administrative Court usually takes no more than a month to issue such an order. With regard to the applicant's assertion that an application under Article 132 of the Constitution only lies against the failure of the "highest authority", the Government had adduced case-law of the Constitutional Court, according to which an application also lies against a first-instance authority's failure to decide where – as in the present case – a request for a transfer of jurisdiction is excluded. Since the applicant failed to use the remedy available to him, he had not exhausted domestic remedies and the Court was unable to take cognisance of the merits of the case.

Case-law cited by the Court

Moreira de Azevedo v. Portugal, application no. 11296/84, Commission decision of 14 April 1988, Decisions and Reports 56

Cardot v. France, judgment of 19 March 1991, Series A no. 200

Akdivar and Others v. Turkey, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV

Tomé Mota v. Portugal (dec.), no. 32082/96, ECHR 1999-IX

In the case of Basic v. Austria,

The European Court of Human Rights (Third Section), sitting as a Chamber composed of:

Mr J.-P. COSTA, *President*,

Mr W. FUHRMANN,

Mr L. LOUCAIDES,

Mr P. KÜRIS,

Sir Nicolas BRATZA,

Mrs H.S. GREVE,

Mr K. TRAJA, *judges*,

and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 16 March 1999, 20 June 2000 and 9 January 2001,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 29800/96) against the Republic of Austria lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a national of the Federal Republic of Yugoslavia, Mr Husein Basic (“the applicant”), on 8 January 1996.

2. The applicant was represented by Mr K. Bernhauser, a lawyer practising in Vienna (Austria). The Austrian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr H. Winkler, Head of the International Law Department at the Federal Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged that proceedings relating to the seizure and forfeiture of a watch had lasted unreasonably long.

4. The application was transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11).

5. The application was allocated to the Third Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1.

6. By a decision of 16 March 1999 the Chamber declared the application admissible¹.

1. *Basic v. Austria* (dec.), no. 29800/96, ECHR 1999-II.

7. On 20 June 2000 the Chamber decided to request the parties to submit further observations, which the applicant did on 18 July and the Government on 19 July 2000.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The seizure of the watch and the criminal proceedings against the applicant

8. On 17 February 1990 the Salzburg police carried out a search in a gambling house. The applicant was found in possession of, *inter alia*, a precious watch lacking an Austrian stamp (*Punzierung*). On 18 February 1990 the police questioned the applicant, who stated that the watch had been pledged to him for gambling debts.

9. On 19 February 1990 the Salzburg police filed an information against the applicant on suspicion of receiving goods for which no import duties had been paid (*fahrlässige Abgabehelerei*) and handed the watch over to the Salzburg Customs Office (*Zollamt*), which ordered its seizure (*Beschlagnahme*) with a view to its possible forfeiture (*Verfall*). Subsequently, on 26 February 1990, a certain E.W. contacted the Customs Office and claimed to be the owner of the watch. On 8 March 1990 the Customs Office received written submissions from the applicant who claimed that he had had no reason to suspect that no import duties had been paid on the watch.

10. On 13 April 1990 the applicant, represented by counsel, requested the Salzburg Customs Office to restore the watch to him. The Customs Office did not react. A second request made on 16 July 1991 was equally unsuccessful.

11. On 17 January 1992 the Salzburg Customs Office opened criminal proceedings against the applicant on suspicion of having negligently received goods for which no import duty had been paid.

12. On 8 May 1992 the Customs Office issued a penal order (*Strafverfügung*) against the applicant finding him guilty of the above offence.

13. On 16 November 1993 the Salzburg Customs Office, upon the applicant's objection (*Einspruch*), held a hearing, at the close of which it decided to discontinue the proceedings on the ground that it had not been proved that the applicant had acted negligently when he acquired the watch.

B. The criminal proceedings against E.W. and the forfeiture of the watch

14. Meanwhile, on 3 September 1991 the Salzburg Customs Office had also opened criminal proceedings against E.W. on suspicion of evading import duties as regards the watch.

15. On 23 January 1992 the Customs Office invited the applicant to join these proceedings as a private party (*Nebenbeteiligter*). On the same day he was heard by the Customs Office which refused to lift the seizure of the watch.

16. On 8 May 1992 the Customs Office issued a penal order against E.W. It found him guilty of having evaded import duties as regards the watch and imposed a fine on him. Further, it ordered its forfeiture.

17. On 15 September 1993 the Customs Office held a hearing, upon E.W.'s objection. At its close it found E.W. again guilty of evading import duties. It also confirmed the forfeiture of the watch.

18. On 6 May 1994 E.W. appealed against this decision. It appears that the applicant requested the restoration of the watch. 29 August 1994 was fixed as a date for the appeal hearing. However, the hearing had to be postponed as the summons could not be served on E.W.

19. On 25 January 1995 the Appeals Board of the Salzburg Regional Directorate of Finance (*Finanzlandesdirektion*), after holding a hearing, partly upheld and partly dismissed E.W.'s appeal. It confirmed that he was guilty of evading import duties, but reduced the fine. It confirmed the forfeiture of the watch and stated that it took effect against the applicant. According to the relevant provisions of the Tax Offences Act (*Finanzstrafgesetz*), ownership of forfeited items passes to the Federation when the forfeiture order becomes final and any rights of third parties are extinguished. The decision was served on E.W. and on the applicant on 7 March 1996.

C. The object liability proceedings

20. On 18 March 1994 the Salzburg Main Customs Office (*Hauptzollamt*), in so-called object liability proceedings (*Sachhaftungsverfahren*), issued a decision seizing the watch as a security for the payment of the import duties evaded by E.W.

21. On 28 June 1995 the Salzburg Main Customs Office issued a preliminary decision on the applicant's appeal (*Berufungsvorentscheidung*). On 20 July 1995 the applicant requested the Salzburg Regional Directorate of Finance to decide on his appeal.

22. On 28 April 1997 the Salzburg Regional Directorate of Finance quashed the decision of 18 March 1994. It found in particular that the watch at issue had already been seized by the Salzburg Customs Office on

19 February 1990 in order to secure its possible forfeiture in the context of criminal proceedings against E.W. and the applicant. The watch had thereafter remained in the custody of the Customs Office. Thus, there was no room for its renewed seizure in the context of object liability proceedings. The decision was served on the applicant on 21 May 1997.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Federal Constitution

23. Under Article 130 of the Federal Constitution (*Bundesverfassungsgesetz*) the Administrative Court decides, *inter alia*, on applications (*Beschwerden*) in which it is alleged that the administrative authorities have breached their duty to decide.

24. Article 132 of the Federal Constitution, in its relevant part, reads as follows:

“An action for breach by the administrative authorities ... of the duty to decide can be lodged by anyone entitled as a party in administrative proceedings to enforce that duty. An action for breach of the duty to decide is inadmissible in administrative criminal proceedings, except private prosecutions and prosecutions in respect of tax offences.”

B. General Administrative Procedure Act

25. Section 73 of the General Administrative Procedure Act (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) deals with the administrative authorities' duty to decide. Its relevant part reads as follows:

“(1) Subject to any contrary provision in the administrative regulations, the authorities must give a decision on applications by parties ... and appeals without unnecessary delay and at the latest six months after the application or appeal has been lodged.

(2) If the decision is not served on the party within this time-limit, jurisdiction will be transferred to the competent superior authority upon the party's written request. ...”

In proceedings under the Tax Offences Act an application for transfer of jurisdiction to the superior authority is excluded.

C. Administrative Court Act

26. The relevant provisions of the Administrative Court Act (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*) relating to the application against the administration's failure to decide read as follows:

Section 27

“An application under Article 132 of the Federal Constitution for breach of the duty to decide (application against the administration’s failure to decide) can be lodged only when the highest authority to which an application can be made in administrative proceedings, either by way of an appeal or an application for transfer of jurisdiction, ... has been applied to by a party and has not made a decision on the matter within six months. ...”

Section 36

“(2) On an application against the administration’s failure to decide under Article 132 of the Federal Constitution the relevant authority is to be ordered to give a decision within three months and either produce to the Administrative Court a copy of the decision or state why in its opinion there has not been a breach of the duty to decide. The time-limit can be extended once if the administrative authority can show that there are relevant reasons why it is impossible to reach a decision within the prescribed time-limit. If a decision is made within the prescribed time-limit, the proceedings in respect of the application against the administration’s failure to decide shall be stayed.”

Section 42

“(1) Subject to any contrary provision of this Federal Act, the Administrative Court shall give a judgment in all cases.

...

(4) In respect of applications under Article 132 of the Federal Constitution, the Administrative Court may initially limit its judgment to a decision on specific relevant points of law and order the authority to make a decision consistent with the determined points of law within a specified time-limit which must not exceed eight weeks. If the Administrative Court does not use that possibility or the authority in question fails to comply with the order, the Administrative Court shall rule on the application against the administration’s failure to decide by giving a judgment on the merits, for which it shall have full discretion in the administrative authority’s stead.”

27. According to the Constitutional Court’s judgment of 30 September 1989 (published in the official collection of that court’s decisions, *VfSlg* 12167/89), the Administrative Court may receive applications against the administration’s failure to decide under Article 132 of the Federal Constitution, taken in conjunction with section 27 of the Administrative Court Act, also where an authority of first instance has failed to give a decision within the statutory six-month time-limit, provided that no other remedy (such as a request for a transfer of jurisdiction) lies against the failure to decide.

28. According to statistical information provided by the Government, between 1 January 1998 and 31 December 1999, the Administrative Court dealt with a total of 825 applications against the administration’s failure to decide.

29. In 67.2% of the cases (555 out of 825), the proceedings resulted in the respondent authority giving a decision within four months from the

time the application was lodged with the Administrative Court. The Administrative Court took about a month to issue the order to the respondent authority to give the decision within a three-month time-limit (section 36 § 2 of the Administrative Court Act). In these cases, the proceedings before the Administrative Court were discontinued, either because the applicant's claim had been satisfied (515 out of 825 cases) or because the applicant, having achieved his aim, withdrew the action (40 out of 825 cases).

In 6.7% of the cases (55 out of 825), the respondent authority failed to comply with the Administrative Court's order and the Administrative Court had itself to give a decision on the merits under section 42 § 4 of the Administrative Court Act. It did so after an average duration of the proceedings before it of two years and almost three months.

The remaining 26.1% of the cases (215 out of 825) were rejected by the Administrative Court for lack of jurisdiction or on other grounds of inadmissibility.

THE LAW

THE GOVERNMENT'S PRELIMINARY OBJECTION

30. The Government maintained that the applicant had failed to exhaust domestic remedies as required by Article 35 § 1 of the Convention, the relevant part of which reads as follows:

"The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law ..."

The Government contended that the applicant should have filed an application against the administration's failure to decide with the Administrative Court in accordance with Article 132 of the Federal Constitution. In particular, he should have done so as regards the failure of the Salzburg Customs Office to decide within the statutory six-month time-limit on his request of 13 April 1990 for restoration of the watch and as regards the failure of the Salzburg Regional Directorate of Finance to decide within the same time-limit on his appeal against the decision of 18 March 1994.

31. The Government argued that the Court's decision in *Tomé Mota v. Portugal* (dec.), no. 32082/96, ECHR 1999-IX) supported their view that an application against the administration's failure to decide constituted an effective remedy. In particular, they pointed out that the administrative authorities are under an obligation to decide on any request made by a party within six months. In proceedings under the Tax Offences Act, where no other remedy, such as a request for a transfer of

jurisdiction, lies against the failure to decide within the general six-month time-limit, the party is entitled to lodge directly with the Administrative Court an application against the administration's failure to decide under Article 132 of the Federal Constitution. Further, the Government emphasised that this remedy is particularly suitable to speed up the proceedings as it aims at the issuing of a decision. Within a month receiving the application, the Administrative Court orders the relevant authority to decide within a maximum of three months. In the vast majority of cases the administrative authorities comply with this order. Thus, the remedy offers a sufficient degree of effectiveness.

32. The applicant contested the Government's view. He maintained in particular that considerable delays were caused by the Salzburg Customs Office, that is, the first-instance authority. He argued that under Article 132 of the Federal Constitution, taken in conjunction with section 27 of the Administrative Court Act, an application against the administration's failure to decide only lies where the "highest authority" fails to decide, and that he could, thus, not make use of this remedy.

33. The Court recalls that in the area of exhaustion of domestic remedies there is a distribution of the burden of proof. It is incumbent on the Government claiming non-exhaustion to satisfy the Court that the remedy was an effective one available in theory and in practice at the relevant time, that is to say, that it was accessible, was one which was capable of providing redress in respect of the applicant's complaints and offered reasonable prospects of success. However, once this burden of proof has been satisfied, it falls to the applicant to establish that the remedy advanced by the Government was in fact exhausted, or was for some reason inadequate and ineffective in the particular circumstances of the case, or that there existed special circumstances absolving him or her from the requirement (see *Akdivar and Others v. Turkey*, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, p. 1211, § 68).

34. In its admissibility decision of 16 March 1999, the Court dismissed the Government's argument. In doing so it relied in essence on the Commission's case-law according to which measures available to an individual which might speed up the proceedings are matters which fall to be considered in the context of the merits of an application relating to the length of proceedings rather than in the context of the exhaustion of domestic remedies (see *Moreira de Azevedo v. Portugal*, application no. 11296/84, Commission decision of 14 April 1988, *Decisions and Reports* 56, p. 126, with further references).

However, in the meantime, the Court has found in *Tomé Mota* (decision cited above) that a request under Articles 108 and 109 of the Portuguese Code of Criminal Procedure to speed up the proceedings was an effective remedy for the purposes of Article 35 § 1 of the Convention. As there are a number of similarities between this remedy and the remedy at issue in the

present case, the Court finds that it is required to review the question whether the application against the administration's failure to decide under Article 132 of the Federal Constitution constituted an effective remedy.

35. The Court notes that Portuguese law provides time-limits within which each stage of the criminal proceedings has to be completed. If they are not complied with, the person concerned may file a request to speed up the proceedings which, if successful, may, *inter alia*, result in a decision fixing a time-limit within which the competent court or public prosecutor has to take a particular procedural measure, such as closing the investigations or setting a date for a hearing. Given the strict time-limits within which the authorities have to decide upon a request to speed up the proceedings, the use of this remedy does not itself contribute to the length of the proceedings.

36. Similarly, Austrian law provides in the field of administrative proceedings that the competent authority has, unless provided otherwise, to decide within six months upon any request by a party. If this time-limit is not complied with, the party may – in a case like the present one where the possibility to request a transfer of jurisdiction to the higher authority is excluded – lodge an application under Article 132 of the Federal Constitution with the Administrative Court. If deemed admissible, it results in an order addressed to the authority to give the decision within three months, a time-limit which can be extended only once.

37. The Court further notes the information given by the Government and not contested by the applicant, namely, that in the vast majority of cases the use of the application under Article 132 of the Federal Constitution does not cause a further delay in the proceedings, as the Administrative Court usually takes no more than a month to issue its order. In 67.2% of the cases which were examined in 1998 and 1999, the applications were successful as the authority complied with the orders, which means that within four months from lodging the application under Article 132 of the Federal Constitution the applicants received the requested decision. Only in 6.7% of the cases did the authority fail to comply with the order, with the consequence that the Administrative Court had to give a decision on the merits itself, its proceedings lasting on average two years and almost three months. The remaining 26.1% of the cases were rejected on various grounds of inadmissibility (see paragraph 29 above).

38. The Court finds that there are no fundamental differences which would distinguish the application under Article 132 of the Austrian Federal Constitution under review in the present case from the remedy which was at issue in *Tomé Mota*, cited above. Having regard to the fact that under Austrian law administrative authorities are, as a general rule, under a duty to decide on a party's request within six months, and noting

that the use of the application under Article 132 of the Federal Constitution does not normally lead to a further delay in the proceedings, the Court concludes that this application constitutes an effective remedy as regards a complaint about the length of proceedings.

39. However, the applicant argued that this remedy only lies against a failure of the “highest authority” and was thus not available as regards the delays caused by the first-instance authority in the present case. In this connection, the Court notes that the Government have adduced certain case-law of the Constitutional Court according to which the application under Article 132 of the Federal Constitution also lies against a first-instance authority’s failure to decide where – as in the present case – a request for a transfer of jurisdiction under section 73 of the General Administrative Procedure Act is excluded (see paragraph 27 above). The applicant, for his part, has not submitted any case-law supporting his position. Thus, the Court is satisfied that the remedy at issue was also available to the applicant. There is no indication of any circumstances which might have absolved the applicant from exhausting this remedy.

40. In sum, the applicant should have made use of the application under Article 132 of the Federal Constitution. However, he did not do so at any stage of the proceedings and has therefore failed to give the domestic authorities the opportunity intended to be afforded to Contracting States by Article 35 § 1 of the Convention, namely, the opportunity of preventing or putting right the alleged violation (see *Cardot v. France*, judgment of 19 March 1991, Series A no. 200, p. 19, § 36). The objection that domestic remedies have not been exhausted is therefore well-founded.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

Holds that, by reason of the failure to exhaust domestic remedies, it is unable to take cognisance of the merits of the case.

Done in English, and notified in writing on 30 January 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

J.-P. COSTA
President

BASIC c. AUTRICHE
(Requête n° 29800/96)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 30 JANVIER 2001¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Epuisement des voies de recours internes – effectivité d'un recours déterminé pour dénoncer la durée d'une procédure judiciaire****Article 35 § 1**

Epuisement des voies de recours internes – Recours interne effectif – Durée d'une procédure judiciaire – Article 132 de la Constitution fédérale autrichienne – Recours apte à faire accélérer la procédure judiciaire

*
* * *

En février 1990, la police ouvrit une information contre le requérant pour recel par négligence de marchandises – notamment une montre de valeur – en fraude de douane. Le bureau de douane ordonna la saisie de la montre en vue de son éventuelle confiscation. En novembre 1993, il abandonna les poursuites qu'il avait engagées contre le requérant. Entre-temps, il avait également ouvert des poursuites pénales à l'encontre d'un autre individu, E.W., qui affirmait être le propriétaire de la montre. Le requérant se constitua partie civile dans cette procédure. E.W. fut déclaré coupable de s'être soustrait au paiement des droits à l'importation relatifs à la montre, dont la confiscation fut ordonnée. Cette décision fut confirmée en appel en janvier 1995, la confiscation produisant également effet à l'égard du requérant. La décision fut notifiée en mars 1996. Dans l'intervalle, les autorités douanières avaient ordonné, dans le cadre d'une procédure en responsabilité objective, la saisie de la montre en garantie des droits à l'importation. Cette décision fut toutefois annulée au motif que la montre avait déjà été saisie en 1990 dans le contexte de la procédure pénale. Le requérant se plaint de la durée des diverses procédures suivies.

Article 6 § 1 et article 35 § 1: exception préliminaire (non-épuisement) du Gouvernement – Dans sa décision sur la recevabilité, la Cour avait rejeté l'argument du Gouvernement selon lequel le recours prévu à l'article 132 de la Constitution fédérale autrichienne et permettant de se plaindre d'un manquement de l'administration à son obligation de décider constituait un recours effectif pour dénoncer la durée d'une procédure judiciaire. Dans l'intervalle, toutefois, elle a jugé effectif un recours analogue existant au Portugal et doit donc réexaminer la question. Le droit autrichien prévoit dans le domaine de la procédure administrative que l'autorité compétente a l'obligation, sauf disposition contraire, de statuer dans les six mois sur toute demande qui lui est présentée. En cas de non-respect de ce délai, la partie concernée peut – dans une

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

affaire telle la présente, où est exclue la possibilité de solliciter un transfert de compétence au profit de l'autorité supérieure – saisir la Cour administrative d'une requête au titre de l'article 132 de la Constitution. Si la Cour administrative retient la requête, elle enjoint à l'autorité compétente de statuer dans un délai de trois mois qui ne peut être prorogé qu'une seule fois. Par ailleurs, le Gouvernement a fourni des informations montrant que dans la grande majorité des cas l'introduction de pareil recours ne provoque pas un allongement de la procédure, dans la mesure où il ne faut habituellement pas plus d'un mois à la Cour administrative pour émettre son injonction. Quant à l'argument du requérant selon lequel le recours prévu par l'article 132 de la Constitution ne serait ouvert que contre le silence de l'«autorité la plus élevée», le Gouvernement a produit certaines décisions de la Cour constitutionnelle d'après lesquelles le recours en question peut également être formé contre le silence d'une autorité de première instance lorsque – c'était le cas en l'espèce – une demande de transfert de compétence est exclue. Le requérant n'ayant pas exercé ce recours, qui lui était pourtant ouvert, il est resté en défaut d'épuiser les voies de recours internes et la Cour ne peut donc connaître du fond de la cause.

Jurisprudence citée par la Cour

Moreira de Azevedo c. Portugal, requête n° 11296/84, décision de la Commission du 14 avril 1988, Décisions et rapports 56

Cardot c. France, arrêt du 19 mars 1991, série A n° 200

Akdivar et autres c. Turquie, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV

Tomé Mota c. Portugal (déc.), n° 32082/96, CEDH 1999-IX

En l'affaire Basic c. Autriche,

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

W. FUHRMANN,

L. LOUCAIDES,

P. KÜRIS,

Sir Nicolas BRATZA,

M^{me} H.S. GREVE,

M. K. TRAJA, *juges*,

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

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

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

PROCÉDURE

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

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

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

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

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

6. Par une décision du 16 mars 1999, la chambre a déclaré la requête
recevable¹.

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

1. *Basic c. Autriche* (déc.), n° 29800/96, CEDH 1999-II.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. La procédure en responsabilité matérielle

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

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

22. Le 28 avril 1997, la Direction régionale des finances de Salzbourg annula la décision du 18 mars 1994. Elle constata notamment que la montre litigieuse avait déjà été saisie par le bureau de douane de Salzbourg le 19 février 1990 afin d'assurer son éventuelle confiscation dans le contexte des poursuites pénales intentées contre E.W. et contre le requérant. La montre était par la suite restée sous la garde du bureau de douane. Par conséquent, il n'y avait pas lieu de la saisir à nouveau dans

le contexte d'une procédure en responsabilité objective. La décision fut notifiée au requérant le 21 mai 1997.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution fédérale

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

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

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

B. La loi générale sur la procédure administrative

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

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

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

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

C. La loi sur la Cour administrative

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

Article 27

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

Article 36

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

Article 42

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

(...)

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

27. D'après un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 30 septembre 1989 (publié dans le *Recueil officiel*, VfSlg 12167/89), la Cour administrative peut également être saisie, sur le fondement de l'article 132 de la Constitution fédérale combiné avec l'article 27 de la loi sur la Cour administrative, d'une action en manquement de l'administration à son obligation de décider lorsqu'une autorité de première instance est restée en défaut de statuer dans le délai légal de six mois, à condition qu'aucun autre recours (telle une demande de transfert de compétence) ne puisse être formé contre le manquement à l'obligation de décider.

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

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

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

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

EN DROIT

SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

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

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

Le Gouvernement considère que le requérant aurait dû, sur le fondement de l'article 132 de la Constitution fédérale, saisir la Cour administrative d'une action en manquement de l'administration à son obligation de décider. En particulier, l'intéressé aurait dû tenter pareil recours contre le non-respect par le bureau de douane de Salzbourg de son obligation de statuer dans les six mois sur la demande de restitution de la montre formée le 13 avril 1990, de même que contre le non-respect par la Direction régionale des finances de Salzbourg de son obligation de statuer dans le même délai sur l'appel interjeté contre la décision du 18 mars 1994.

31. Le Gouvernement arguë que la décision rendue par la Cour dans l'affaire *Tomé Mota c. Portugal* (déc.), n° 32082/96, CEDH 1999-IX, corrobore son avis selon lequel une requête dirigée contre le silence de l'administration constituait un recours effectif. Il observe en particulier que les autorités administratives ont l'obligation de statuer dans un délai

de six mois sur toute demande qui leur est présentée. Dans les procédures intentées au titre de la loi portant répression des infractions fiscales, où aucun autre recours, telle une demande de transfert de compétence, ne peut être introduit contre le manquement à l'obligation de décider dans le délai général de six mois, la partie concernée peut, sur le fondement de l'article 132 de la Constitution fédérale, saisir directement la Cour administrative d'une action dirigée contre le silence de l'administration. Le Gouvernement souligne par ailleurs que ledit recours se prête particulièrement bien à l'accélération de la procédure, puisqu'il vise à faire adopter une décision. Dans le mois de sa saisine, la Cour administrative enjoint à l'autorité compétente de statuer dans un délai maximum de trois mois. Dans la grande majorité des cas, les autorités administratives se conforment à cette injonction. Dès lors, le recours en question offre un degré suffisant d'effectivité.

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

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

34. Dans sa décision sur la recevabilité du 16 mars 1999, la Cour avait rejeté l'argument du Gouvernement. Elle s'était essentiellement appuyée pour ce faire sur la jurisprudence de la Commission. Celle-ci considérait que lorsqu'étaient invoquées à propos d'une requête relative à la durée d'une procédure des mesures d'accélération de l'instance censées avoir été accessibles au requérant ces mesures devaient être examinées dans le contexte du bien-fondé de la requête plutôt que dans celui de l'épuisement des voies de recours internes (*Moreira de Azevedo c. Portugal*, requête n° 11296/84, décision de la Commission du 14 avril 1988, *Décisions et rapports* 56, p. 126, et les références qui y sont citées).

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

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

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

37. La Cour note par ailleurs l'information fournie par le Gouvernement et non contestée par le requérant selon laquelle, dans la grande majorité des cas, l'introduction d'une requête au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale ne provoque pas un allongement de la procédure, dans la mesure où il ne faut habituellement pas plus d'un mois à la Cour administrative pour émettre son injonction. Dans 67,2 % des cas ayant été examinés en 1998 et 1999, les requêtes ont été couronnées de succès, c'est-à-dire que les autorités mises en cause se sont conformées aux injonctions prononcées. Ainsi, dans les quatre mois de l'introduction de leurs actions au titre de l'article 132 de la Constitution fédérale, les demandeurs ont obtenu la décision sollicitée. Dans 6,7 % des cas seulement l'autorité concernée ne s'est pas conformée à l'injonction émise, ce qui a amené la Cour administrative à se prononcer elle-même sur le fond, mettant en moyenne deux ans et pratiquement trois mois pour ce faire. Les 26,1 % restants des cas ont été écartés pour divers motifs d'irrecevabilité (paragraphe 29 ci-dessus).

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

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

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

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

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

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

S. DOLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

VAUELLE c. FRANCE
(Requête n° 35683/97)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 30 JANVIER 2001¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Condamnation d'un majeur placé sous curatelle en l'absence de toute information de son curateur****Article 6 §§ 1 et 3 a)**

Procès équitable – Procédure pénale – Droits de la défense – Se défendre avec l'assistance d'un défenseur – Condamnation d'un majeur placé sous curatelle en l'absence de toute information de son curateur – Importance de la comparution personnelle du prévenu – Garanties spéciales de procédure pour protéger ceux qui ne sont pas entièrement capables d'agir pour leur propre compte – Obligation positive – Jouissance effective des droits garantis – Droit à la liberté – Enjeu plus grave d'une procédure pénale par rapport à une procédure civile – Exigences d'une bonne administration de la justice – Obligations pesant sur les autorités nationales d'accomplir des diligences supplémentaires

*
* *

En mars 1995, le requérant fut placé sous curatelle à la suite d'un jugement par lequel le juge des tutelles constata qu'en raison de l'altération de ses facultés mentales il devait être représenté et assisté dans les actes de la vie civile. Son fils fut désigné comme curateur. Les autorités judiciaires en furent informées. Un mois auparavant, une plainte avait été déposée contre le requérant pour attouchements sexuels sur mineurs. Il ne répondit pas à deux convocations qui lui avaient été adressées et par lesquelles il lui était demandé, à l'instigation du parquet, de se soumettre à un examen psychiatrique. Il ne se présenta pas non plus à l'audience fixée par le tribunal correctionnel et ce bien qu'ayant accusé réception de la convocation qui lui avait été adressée personnellement. Il ne fut pas représenté à l'audience. Le tribunal, par jugement réputé contradictoire, le déclara coupable d'atteintes sexuelles avec violence, contrainte, menace et surprise sur des mineurs âgés de moins de quinze ans et le condamna à une peine de douze mois d'emprisonnement dont huit avec sursis probatoire et mise à l'épreuve pendant dix-huit mois, ainsi qu'à des dommages et intérêts; le jugement lui fut notifié ultérieurement puis le requérant, qui n'interjeta pas appel, purgea sa peine d'emprisonnement. Son curateur affirma alors n'avoir été informé de l'arrestation et de la condamnation que le jour où le requérant commença à exécuter sa peine, toutes les convocations ayant été directement et uniquement communiquées à ce dernier. Le curateur s'adressa sans succès au parquet pour déplorer cet état de fait, estimant que le requérant n'avait pas été en mesure d'assurer sa propre défense et que lui-même aurait dû être mis au courant des

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

événements de la procédure afin d'organiser la défense de son père. Le juge des tutelles vers lequel il s'était également tourné précisa que le régime de curatelle sous lequel avait été placé le requérant était un régime de simple assistance, ne comportant pas l'obligation d'aviser le curateur de la procédure pénale dirigée contre la personne placée sous curatelle.

Article 6 §§ 1 et 3 a) : les infractions dont le requérant était accusé revêtaient une particulière gravité puisqu'il s'agissait d'atteintes sexuelles sur mineurs. Un examen psychiatrique aurait été nécessaire mais le requérant s'est soustrait à deux convocations. Il était passible d'une peine de prison ferme, ce qui démontrait l'importance de l'enjeu de la procédure. Les autorités judiciaires concernées avaient connaissance du placement en curatelle du requérant. Or le tribunal correctionnel prononça un jugement de condamnation, réputé contradictoire, en l'absence du requérant et de son représentant à l'audience, et sans rapport d'expertise psychiatrique. Au vu de ces éléments, le tribunal aurait dû veiller, avant de statuer, à ce que l'équité du procès soit assurée en accomplissant des diligences supplémentaires. Il aurait dû assurer la comparution du prévenu en première instance et garantir son droit à l'assistance d'un avocat d'office. En outre, des garanties spéciales de procédure peuvent s'imposer pour protéger ceux qui, en raison de leurs troubles mentaux, ne sont pas entièrement capables d'agir pour leur propre compte. En l'espèce, le requérant étant considéré comme incapable d'agir seul pour son propre compte dans les actes de la vie civile, il devait l'être également dans le cadre de la procédure pénale à son encontre, puisque son droit à la liberté se trouvait en jeu dans cette procédure. Ainsi, une procédure pénale aura des conséquences bien plus graves qu'une procédure civile. Un individu reconnu inapte à défendre ses intérêts civils et bénéficiant d'une assistance à cet effet devrait pouvoir disposer également d'une assistance pour se défendre contre une accusation pénale dirigée contre lui. En outre, la procédure a eu des répercussions sur le patrimoine du requérant en ce qu'il fut condamné au versement de dommages-intérêts. Le placement sous curatelle visant à protéger les droits patrimoniaux du curatellaire, aucun motif ne justifiait l'absence d'assistance du requérant dans le cadre de la procédure pénale. En bref, au vu notamment de la gravité de l'accusation pénale dont le requérant faisait l'objet, une bonne administration de la justice aurait exigé que les autorités nationales accomplissent des diligences supplémentaires, en sommant par exemple le requérant à se rendre à la convocation pour subir un examen psychiatrique, ainsi qu'à comparaître à l'audience ou s'y faire représenter. Le requérant aurait ainsi pu comprendre la procédure en cours et être informé d'une manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation pesant sur lui, et l'équité du procès devant le tribunal correctionnel aurait pu être assurée.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue au requérant une somme au titre du préjudice moral.

Jurisprudence citée par la Cour

De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique, arrêt du 18 juin 1971, série A n° 12

Ringelsen c. Autriche, arrêt du 16 juillet 1971, série A n° 13

Winterwerp c. Pays-Bas, arrêt du 24 octobre 1979, série A n° 33

- Artico c. Italie*, arrêt du 13 mai 1980, série A n° 37
De Cubber c. Belgique, arrêt du 26 octobre 1984, série A n° 86
Colozza c. Italie, arrêt du 12 février 1985, série A n° 89
Wassink c. Pays-Bas, arrêt du 27 septembre 1990, série A n° 185-A
F.C.B. c. Italie, arrêt du 28 août 1991, série A n° 208-B
Megyeri c. Allemagne, arrêt du 12 mai 1992, série A n° 237-A
T. c. Italie, arrêt du 12 octobre 1992, série A n° 245-C
Kremzow c. Autriche, arrêt du 21 septembre 1993, série A n° 268-B
Les saints monastères c. Grèce, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A
Prinz c. Autriche, n° 23867/94, 8 février 2000, non publié

En l'affaire Vaudelle c. France,

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

MM. W. FUHRMANN, *président*,

J.-P. COSTA,

L. LOUCAIDES,

P. KÜRIS,

K. JUNGWIERT,

M^{me} H.S. GREVE,

M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 19 septembre 2000 et
9 janvier 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35683/97) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Marcel Vaudelle («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 7 août 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant a désigné son conseil. Le gouvernement français («le Gouvernement») est représenté par son agent.

3. Le requérant alléguait la violation de ses droits de la défense dans le cadre de la procédure pénale dirigée contre lui.

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

5. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 23 mai 2000, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable¹.

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 19 septembre 2000 (article 59 § 2 du règlement).

1. *Note du greffe*: la décision de la Cour est disponible au greffe.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} M. DUBROCARD, sous-directrice des droits de l'homme
à la direction des affaires juridiques du ministère
des Affaires étrangères, *agent*,
M. G. BITTI, membre du bureau des droits de l'homme
du service des Affaires européennes
et internationales, ministère de la Justice, *conseil* ;

– *pour le requérant*

M^e H. FARGE, avocate au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M^e Farge et M^{me} Dubrocard.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Par une ordonnance du juge des tutelles du XVI^e arrondissement de Paris en date du 7 novembre 1994, le requérant fut placé sous mandat spécial de son fils. L'ordonnance précisait que ce mandat spécial recevrait effet jusqu'au jugement à intervenir sur l'éventuelle ouverture d'une mesure de tutelle ou de curatelle. L'ordonnance conférait au mandataire le pouvoir notamment de :

« (...) recevoir tous courriers adressés à la personne protégée, à titre administratif ou patrimonial, même en la forme recommandée à charge pour le mandataire spécial de lui remettre son courrier personnel dans les 48 heures (...) »

9. Le 16 février 1995, une plainte fut déposée contre le requérant pour avoir à plusieurs reprises commis des attouchements sexuels sur mineurs.

10. Entendu le 20 février 1995 par la gendarmerie, il reconnut en partie les faits. Le procès-verbal d'enquête mentionnait que le requérant était sous mandat spécial de son fils, domicilié à Paris, et faisait état de l'ordonnance du juge des tutelles du XVI^e arrondissement de Paris du 7 novembre 1994.

11. Par un jugement du 1^{er} mars 1995, le juge des tutelles, appelé à statuer sur la mesure de curatelle du requérant, décida de surseoir à statuer en raison de la procédure pénale ouverte à l'encontre de celui-ci et convoqua en son cabinet le fils du requérant afin de compléter son information.

12. Par un jugement du 29 mars 1995, le requérant fit l'objet d'un placement sous curatelle par le juge des tutelles au tribunal d'instance du XVI^e arrondissement de Paris. Son fils fut désigné curateur. Le juge se référa à l'avis écrit émis par le procureur de la République en date du 14 février 1995 concluant qu'il y avait lieu de placer le requérant sous curatelle. Le jugement indiquait notamment ce qui suit :

«Vu le rapport d'expertise établi par le D^r L., médecin spécialiste inscrit sur la liste établie par Monsieur le Procureur de la République, en date du 16 septembre 1994,

Vu le certificat médical du D^r M., médecin traitant, en date du 16 septembre 1994,

Vu le procès-verbal d'audition de la personne à protéger en date du 1^{er} février 1995,

Vu les procès-verbaux d'audition de Monsieur Vaudelle Alain et Madame N. en date du 1^{er} février 1995,

Vu l'avis écrit de Monsieur le Procureur de la République en date du 14 février 1995 concluant à dire qu'il y a lieu de placer Monsieur Vaudelle Marcel sous curatelle,

Attendu qu'il résulte du rapport du médecin expert et des renseignements recueillis qu'en raison de l'altération de ses facultés, Monsieur Marcel Vaudelle a besoin d'être représenté et assisté dans les actes de la vie civile; qu'il y a lieu en conséquence de le placer sous le régime de la curatelle (...)

Le tribunal rappelle que le majeur protégé ne pourra, sans l'assistance de son curateur, faire aucun acte qui, sous le régime de la tutelle des mineurs [sic] requerrait une autorisation du conseil de famille, notamment il ne pourra pas, sans l'assistance de son curateur, procéder à des partages, recevoir des capitaux ou en faire emploi, donner ou prendre des biens en location, ester en justice, faire des donations (...)

13. Avis du jugement portant ouverture de la curatelle fut transmis au procureur de la République de Paris.

14. Le 30 mars 1995, le parquet du tribunal de grande instance de Tours ordonna de soumettre le requérant à un examen psychiatrique. Le requérant ne répondit à aucune des deux convocations de l'expert, respectivement pour le 20 avril et le 11 mai 1995.

15. Le 19 octobre 1995, suivant audience du même jour, le tribunal correctionnel de Tours déclara le requérant coupable d'atteintes sexuelles avec violence, contrainte, menace et surprise sur des mineurs âgés de moins de quinze ans. Le tribunal s'exprima ainsi :

«(...) attendu que les faits reprochés au prévenu sont établis tant par les pièces du dossier que par les débats;

qu'il y a lieu de retenir sa culpabilité et de lui faire application de la loi pénale;

attendu que les faits sont d'une particulière gravité s'agissant d'attouchements répétés commis sur des mineurs âgés de moins de 15 ans; que, dans ces conditions, le prononcé d'une peine d'emprisonnement pour partie ferme s'impose (...)

Le tribunal condamna le requérant à douze mois d'emprisonnement dont huit avec sursis probatoire et mise à l'épreuve pendant dix-huit mois, ainsi qu'à des dommages et intérêts.

16. Le tribunal releva que le requérant avait été régulièrement cité à comparaître à l'audience, et qu'il résultait de l'accusé de réception de la lettre recommandée envoyée par l'huissier (que le requérant avait signé le 7 octobre 1995) qu'il avait été touché par la citation et avait donc eu connaissance de la citation à comparaître devant le tribunal correctionnel de Tours. Toutefois, il ne comparaisait pas en personne, n'était pas représenté et ne justifiait d'aucun motif légitime de non-comparution. Il fut donc statué à son égard par jugement réputé contradictoire.

17. Le 8 novembre 1995, le juge des tutelles procéda à une nouvelle audition du fils du requérant, en sa qualité de curateur, concernant le changement de domicile de son père et les poursuites pénales engagées contre celui-ci. Au cours de cette audition, le juge lui indiqua qu'il devait transmettre à son père son courrier. Le fils du requérant affirma n'avoir pas de nouvelles depuis mars 1995 de la procédure pénale conduite contre son père.

18. Le 10 novembre 1995, à la suite du changement de domicile du requérant, le juge des tutelles du tribunal d'instance du XVI^e arrondissement de Paris rendit une ordonnance de dessaisissement au profit du juge des tutelles de Loches.

19. Le jugement du 19 octobre 1995 fut signifié au requérant le 5 décembre 1995. Celui-ci exécuta sa peine du 16 avril au 19 juillet 1996.

20. Le requérant affirme que son fils, en sa qualité de curateur, n'a été informé de son arrestation ainsi que du jugement de condamnation du 19 octobre 1995 que le 16 avril 1996, puisque toutes les convocations relatives à la procédure pénale lui avaient été directement communiquées. Son fils s'est ensuite adressé au juge des tutelles, en lui faisant part de l'arrestation de son père, et lui indiqua ne rien savoir de la procédure pénale diligentée contre lui. Le 20 avril 1996, son fils s'adressa également au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Tours pour se plaindre de ne pas avoir été informé des poursuites engagées contre son père. Il indiqua que, lorsqu'il prit connaissance de la plainte déposée à l'encontre de son père, il s'informa auprès de la gendarmerie en vue d'obtenir des renseignements supplémentaires. Il indique avoir été avisé qu'aucune poursuite n'avait été engagée à l'encontre de son père, et que seule une demande d'expertise psychiatrique avait été requise.

21. Le Gouvernement souligne qu'il ressort du jugement en date du 1^{er} mars 1995 que le juge des tutelles du tribunal d'instance du XVI^e arrondissement de Paris, appelé à se prononcer sur le placement sous curatelle du requérant, décida de surseoir à statuer en raison de l'existence de la procédure pénale diligentée contre lui. Il ressort du jugement que le juge des tutelles convoqua le fils du requérant pour obtenir des éléments d'information à ce sujet.

22. Par une lettre du 24 avril 1996, le juge des tutelles du tribunal d'instance de Loches informa le fils du requérant qu'il était impossible d'exercer une voie de recours contre le jugement du 19 octobre 1995, devenu définitif faute d'appel. Le juge précisa que le régime de curatelle sous lequel avait été placé le requérant était un régime de simple assistance, ne comportant pas l'obligation d'aviser le curateur de la procédure pénale dirigée contre la personne placée sous curatelle.

23. Par une lettre du 25 avril 1996, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Tours, en réponse au courrier du fils du requérant en date du 20 avril 1996, fit remarquer que le requérant n'était pas présent à l'audience du tribunal bien qu'il eût reçu la citation par lettre recommandée avec accusé de réception signé le 7 octobre 1995. Il n'avait pas jugé utile de se déplacer à l'audience du tribunal, pas plus qu'il ne s'était présenté à la convocation de l'expert psychiatre, mandaté par le parquet pour l'examiner les 20 avril et 11 mai 1995. Par ailleurs, le procureur releva que le requérant n'avait en aucune façon fait mention de la curatelle à laquelle il était soumis. Enfin, il rappela que le requérant avait reçu la notification du jugement.

24. Le 10 mai 1996, l'avocat du fils du requérant adressa une lettre au juge d'application des peines par laquelle il demanda à ce dernier de lui faire part des mesures à prendre en faveur du requérant dès lors qu'il était « insolite » qu'une personne sous curatelle soit condamnée sans avoir la possibilité de se faire assister à l'audience par son curateur. L'avocat indiqua ce qui suit :

« (...) Marcel Vaudelle a reçu personnellement les convocations qui lui ont été adressées tant par les greffes que par la gendarmerie, mais son fils Alain Vaudelle n'a jamais été informé de l'ensemble de ces correspondances alors qu'il avait indiqué à la gendarmerie compétente que son père faisait l'objet d'une mesure de curatelle (...) »

25. Le 24 juin 1996, le curateur du requérant déposa un recours à l'encontre du jugement en date du 19 octobre 1995 au motif que le requérant « était malade lors de l'audience et n'a pu se rendre à la convocation du tribunal ni faire appel ». Le 28 juin 1996, il lui fut répondu qu'il n'avait pas qualité pour faire un recours et qu'en tout état de cause la décision de condamnation était devenue définitive, faute d'appel de la part du requérant. Le 30 mai 1997, le curateur s'adressa une nouvelle fois au procureur pour s'opposer au jugement du 19 octobre 1995.

26. Une expertise effectuée à la demande du juge des tutelles de Loches du 22 août 1996, à laquelle le requérant se rendit, conclut que les données de l'entretien « ne mettent pas en évidence de déficit intellectuel. Il n'y a pas d'altération majeure de la mémoire, des capacités d'attention et du raisonnement logique ».

27. Le 27 août 1996, le juge des tutelles entendit le requérant qui se plaignait de ce que son curateur lui prenait son argent sans lui en rendre

compte. Il demanda à changer de curateur. Le 29 août 1996, le fils du requérant, entendu par le juge des tutelles, admit que les relations avec son père étaient perturbées et demanda à ce que son père fût placé sous tutelle.

28. Par une ordonnance du 25 septembre 1996, le tribunal d'instance de Loches déchargea le fils du requérant de ses fonctions de curateur. Cette décision fut confirmée par un jugement du 9 janvier 1997.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

29. Dispositions pertinentes du code civil :

Article 490

«Lorsque les facultés mentales sont altérées par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge, il est pourvu aux intérêts de la personne par l'un des régimes de protection prévus aux chapitres suivants.

Les mêmes régimes de protection sont applicables à l'altération des facultés corporelles, si elle empêche l'expression de la volonté.

L'altération des facultés mentales ou corporelles doit être médicalement établie.»

Article 492

«Une tutelle est ouverte quand un majeur, pour l'une des causes prévues à l'article 490, a besoin d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile.»

Article 508

«Lorsqu'un majeur, pour l'une des causes prévues à l'article 490, sans être hors d'état d'agir lui-même, a besoin d'être conseillé ou contrôlé dans les actes de la vie civile, il peut être placé sous un régime de curatelle.»

Article 510

«Le majeur en curatelle ne peut, sans l'assistance de son curateur, faire aucun acte qui, sous le régime de la tutelle des majeurs, requerrait une autorisation du conseil de famille. Il ne peut non plus, sans cette assistance, recevoir des capitaux ni en faire emploi.»

Article 510-2

«Toute signification faite au majeur en curatelle doit l'être aussi à son curateur, à peine de nullité.»

Article 511

«En ouvrant la curatelle ou dans un jugement postérieur, le juge, sur l'avis du médecin traitant, peut énumérer certains actes que la personne en curatelle aura la

capacité de faire seule par dérogation à l'article 510 ou, à l'inverse, ajouter d'autres actes à ceux pour lesquels cet article exige l'assistance du curateur.»

30. Eléments de la jurisprudence pertinente :

La Cour de cassation a cassé un arrêt d'une cour d'appel au motif qu'il ne ressortait ni des mentions, ni des pièces de procédure, ni d'aucun autre élément de preuve que l'acte d'appel du jugement de divorce d'une personne en curatelle avait été porté à la connaissance de son curateur (Civ. 1^{re}, 17 décembre 1991, *Dalloz* 1992, 373). Par contre, elle a déclaré recevable le pourvoi notifié à une personne en curatelle qui avait ensuite été signifié au curateur (Civ. 1^{re}, 6 janvier 1988, *Bull. civ.* I, n° 3).

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

31. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, au motif que le requérant n'a pas interjeté appel du jugement de condamnation.

32. Ainsi que la Cour l'a relevé dans sa décision sur la recevabilité, la question de savoir si le requérant a satisfait à l'obligation d'épuiser les voies de recours internes se confond en substance avec celle du grief soulevé par ce dernier devant elle. Elle joint donc l'exception au fond (arrêts *Kremzow c. Autriche* du 21 septembre 1993, série A n° 268-B, pp. 40-41, §§ 41-42, et *Prinz c. Autriche*, n° 23867/94, § 30, 8 février 2000, non publié).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

33. Le requérant se plaint de ne pas avoir pu exercer correctement ses droits de la défense dans le cadre de la procédure pénale dont il fit l'objet. Il explique que, placé sous curatelle, il était incapable de se défendre seul dans le cadre de la procédure pénale conduite contre lui. Un jugement contradictoire fut rendu à son encontre et lui seul en reçut signification. Son curateur ne fut pas informé de la procédure pénale en cours contre lui, ni du jugement de condamnation qui en est résulté. Or, non représenté, il ne put assurer correctement la défense de ses droits avant le prononcé du jugement et en interjeter appel, puisqu'il n'était pas apte à comprendre seul la gravité des faits qui lui étaient reprochés.

34. Il invoque l'article 6 de la Convention qui prévoit :

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

Il invoque en particulier l'article 6 § 3 a), lequel dispose que :

« Tout accusé a droit notamment à :

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

35. La Cour rappelle que les exigences du paragraphe 3 de l'article 6 s'analysent en des aspects particuliers du droit à un procès équitable, garanti par le paragraphe 1, de sorte qu'elle examinera le grief sous l'angle de ces deux textes combinés (voir, par exemple, l'arrêt *F.C.B. c. Italie* du 28 août 1991, série A n° 208-B, p. 20, § 29).

A. Thèses des comparants

1. Le requérant

36. Le requérant rappelle que son placement sous curatelle se fit, sur l'avis conforme du procureur de la République, par décision du 29 mars 1995 qui relevait, en se fondant sur un avis médical et sur l'audition de l'intéressé, qu'« en raison de l'altération de ses facultés, Monsieur Marcel Vaudelle a besoin d'être représenté et assisté dans les actes de la vie civile », et précisait qu'il ne pouvait ester en justice sans l'assistance de son curateur.

37. Il en déduit que si une assistance était nécessaire pour un procès civil, cela aurait dû être le cas *a fortiori* pour un procès pénal dirigé contre lui et concernant ses droits fondamentaux. Il conteste ainsi l'argument du Gouvernement selon lequel son inaptitude à agir seul en matière civile serait sans influence sur son aptitude à assurer sa défense en matière pénale. En effet, une accusation en matière pénale comporte des conséquences plus graves, en termes notamment de privation de liberté, que les risques liés à une affaire civile; en outre, opposer une défense à une accusation en matière pénale demande autant de facultés intellectuelles que pour plaider sa cause dans un litige civil.

38. Il est vrai qu'il n'existe pas de texte de droit interne spécifique à la matière pénale précisant que les poursuites contre un majeur sous curatelle ne peuvent se faire valablement qu'avec l'assistance de son curateur. Cependant aucun texte ne prévoit qu'il sera dérogé, en matière pénale, à l'obligation de se faire assister par son curateur lorsque le juge des tutelles ordonne l'assistance du curateur pour les actions en justice. D'ailleurs, dans un arrêt du 8 mars 2000, la chambre criminelle de la Cour de cassation a précisé que l'assistance du curateur était due au majeur protégé, en sa qualité de partie civile à une procédure pénale.

39. Le requérant rappelle que le procès-verbal du 20 février 1995 mentionnait la procédure de placement sous curatelle et indiquait que

son fils avait été désigné, depuis le 7 novembre 1994, comme mandataire de son père. Il se plaint qu'alors que le juge pénal savait qu'il était sous curatelle il a néanmoins été condamné à une peine de prison ferme en n'ayant été entendu qu'une fois par les gendarmes, sans avoir été confronté avec ceux qui l'accusaient, sans que l'on soit certain que la convocation devant le tribunal lui ait été remise, sans jamais avoir été entendu ni même vu par un juge et sans avoir été assisté ou représenté par un avocat, enfin sans avoir participé aux débats à l'origine de sa condamnation qui a été prononcée, malgré cela, « contradictoirement ».

40. Du fait qu'il s'est trouvé dans l'incapacité de défendre ses intérêts, la procédure intentée contre lui sans le bénéfice d'aucune assistance se serait révélée manifestement inéquitable : non seulement en raison d'une inégalité des armes due à son état d'infériorité, mais encore parce que le défaut d'assistance n'aurait pas permis au requérant d'être « informé (...) dans une langue qu'il comprend ». Ainsi la diminution de ses facultés mentales l'aurait empêché de prendre connaissance de façon effective de l'accusation portée contre lui et d'en saisir la nature et la portée, et donc de pouvoir se défendre efficacement.

41. Les autorités judiciaires chargées des poursuites pénales contre lui étaient informées de son état d'incapacité. Pourtant, les autorités françaises n'ont informé son curateur ni des poursuites en cours ni de l'audience devant le tribunal et ne lui ont pas signifié le jugement de condamnation. Elles se sont bornées à adresser les convocations au requérant lui-même, sans accomplir la moindre démarche pour se renseigner auprès du juge des tutelles ou pour le faire bénéficier d'une assistance particulière. Elles n'ont pas non plus procédé à un examen de l'état psychique du requérant.

42. De plus, le Gouvernement serait mal fondé à lui reprocher de n'avoir pas fait les démarches nécessaires pour que son curateur soit informé des suites de la procédure pénale. En effet, la curatelle étant un régime de protection, elle ouvre des droits au majeur protégé mais ne lui crée pas d'obligation supplémentaire spécifique.

2. *Le Gouvernement*

43. Le Gouvernement réplique que le requérant était placé sous le régime de la curatelle simple. Ce régime laisse à celui qui y est soumis sa capacité légale hors les actes expressément visés par la loi. En droit interne, la curatelle est un régime d'assistance qui vise les majeurs qui, sans être hors d'état d'agir eux-mêmes, ont seulement besoin d'être conseillés ou contrôlés dans les actes de la vie civile. Ce régime vise à préserver les intérêts patrimoniaux du majeur protégé qui n'est pas frappé d'une incapacité générale. Il est mis en place lorsqu'une personne a un comportement qui l'expose à « tomber dans le besoin ou compromettre

l'exécution de ses obligations familiales». A l'inverse de celui qui est placé sous tutelle, le majeur protégé sous curatelle n'est pas considéré comme ayant besoin d'une représentation continue, mais comme quelqu'un dont la situation nécessite que des conseils, voire un contrôle, lui soient assurés dans le cadre de certains actes civils (article 508 du code civil – voir ci-dessus «Le droit et la pratique internes pertinents»). C'est ainsi, au plan patrimonial, qu'il peut faire seul les actes conservatoires et les actes d'administration ainsi que certains actes de disposition de biens dont la valeur est limitée; au plan extra-patrimonial, il peut notamment être inscrit sur les listes électorales et voter, ou encore changer librement de domicile (la référence à la représentation du requérant ne figure que dans la motivation du jugement du 29 mars 1995 et non dans son dispositif, ce qui indique que le juge ne l'entendait pas au sens de l'article 492 du code civil, sinon il aurait placé le requérant sous tutelle).

44. L'article 510 du code civil prévoit que le majeur en curatelle ne peut, sans l'assistance de son curateur, faire aucun acte qui, sous le régime de la tutelle des majeurs, requerrait une autorisation du conseil de famille. Cela signifie que l'impossibilité pour la personne placée sous curatelle d'ester en justice est limitée à la matière civile et n'a aucune incidence sur ses droits et ses obligations ni sur le déroulement d'un procès devant les juridictions pénales. Aussi, la situation du majeur placé sous curatelle n'est-elle pas assimilable à celle d'une personne dépourvue de discernement qui serait incapable d'accomplir, de comprendre et de respecter les obligations de nature pénale qui pourraient être les siennes; c'est pourquoi la loi ne prévoit pas d'informer le curateur (qui n'est pas non plus partie à la procédure) et celui-ci n'a pas le pouvoir de représenter à l'audience le majeur dont il a la charge. Il en va de même pour l'action civile jointe à l'action pénale, comme en l'espèce, puisque le requérant fut condamné à verser des dommages-intérêts aux mineurs en cause. De plus, un principe général de droit interne veut que les dispositions civiles comme celles de l'article 510 ne soient pas applicables aux juridictions pénales.

45. Le régime de curatelle instauré à l'égard du requérant visait essentiellement à ce que son curateur lui apporte une aide dans la gestion de ses affaires patrimoniales et, plus précisément, dans le règlement de ses diverses factures. Cette mesure de protection ne concernait pas la procédure pénale dirigée contre le requérant. Il est donc normal que les convocations de l'expert et la citation à comparaître à l'audience devant le tribunal aient été personnellement adressées au requérant.

46. Par ailleurs, les rapports d'expertise s'accordent à dire que le requérant ne souffrait d'aucun trouble psychopathologique, de sorte qu'une mesure de tutelle ne s'imposait pas. De plus, le requérant s'était rendu à la gendarmerie en février 1995 et à l'expertise effectuée au mois

d'août 1996, mais n'a par contre nullement expliqué pourquoi il n'avait pas répondu aux deux convocations de l'expert de 1995 et ne s'était pas présenté à l'audience du tribunal correctionnel; par ailleurs, il s'était rendu à l'audience du tribunal de grande instance de Tours du 9 janvier 1997.

47. Pour le Gouvernement, le requérant était donc apte à comprendre le déroulement et les enjeux de la procédure engagée contre lui. On ne saurait déduire de son placement sous curatelle son inaptitude à se défendre correctement et à faire valoir ses intérêts devant le tribunal correctionnel s'il l'avait jugé nécessaire. En outre, ayant de lui-même sollicité un changement de curateur, il aurait également été apte à se défendre devant un tribunal et à interjeter appel d'un jugement de condamnation. D'ailleurs, en prononçant un jugement de condamnation contre lui, les juges internes se sont forcément prononcés sur la question de sa responsabilité pénale.

48. Le Gouvernement conteste le fait que le fils du requérant n'aurait pas été informé de la poursuite pénale contre le requérant, puisqu'il indiqua, à l'occasion de son audition du 8 novembre 1995, qu'il n'avait pas de nouvelles de l'affaire d'attentat à la pudeur depuis mars 1995. En réalité, le fils du requérant n'a pas su accomplir sa tâche de curateur envers son père. Il faut par ailleurs noter que la volonté clairement exprimée du requérant était de tenir son curateur dans l'ignorance de «ses affaires personnelles», et notamment de la procédure pénale diligentée contre lui. Dans son ordonnance du 25 septembre 1996, le juge d'instance releva que le requérant «n'informe pas son fils de ses affaires personnelles telles que sa convocation devant le tribunal correctionnel de Tours». Enfin, le requérant avait dûment signé la lettre recommandée avec accusé de réception qui contenait sa citation à comparaître devant le tribunal de sorte que le jugement rendu contre lui fut réputé contradictoire. Rien ne permet d'affirmer que, si son curateur avait été averti de cette citation à comparaître, il aurait pu convaincre son père de comparaître à l'audience puis d'interjeter appel.

49. Le Gouvernement en conclut que, prévenu dans la procédure pénale, le requérant pouvait, en dépit de son placement sous curatelle, assurer ses droits de la défense et interjeter appel du jugement de condamnation. La circonstance selon laquelle il était placé sous curatelle ne permet pas, à elle seule, de conclure à son inaptitude à se défendre seul.

B. Appréciation de la Cour

50. La Cour observe que le requérant avait été personnellement touché par une citation à comparaître à l'audience du tribunal correctionnel et que le jugement de condamnation lui fut ensuite personnellement signifié.

51. La Cour a déjà eu l'occasion d'affirmer qu'une notification à personne est « seule digne de foi » (arrêt *F.C.B. c. Italie*, précité, p. 20, § 32). Dans ces conditions, elle relève que les autorités judiciaires ont respecté les droits procéduraux du requérant et lui ont donné, en tout cas formellement, les moyens d'assurer le respect de ses droits au titre de l'article 6 de la Convention.

52. La Cour rappelle toutefois que le système de la Convention requiert, dans certains cas, que les Etats contractants prennent des mesures positives pour garantir le respect effectif des droits prescrits à l'article 6 (arrêt *Artico c. Italie* du 13 mai 1980, série A n° 37, p. 18, § 36). Ceux-ci doivent en effet déployer des diligences pour assurer la jouissance effective des droits garantis à l'article 6 (arrêt *T. c. Italie* du 12 octobre 1992, série A n° 245-C, p. 42, § 29).

53. Il en résulte que la question à trancher ici est de savoir si le respect des droits procéduraux a garanti au requérant une jouissance effective du droit à un procès équitable et lui a permis d'exercer ses droits de la défense, dans la mesure où le juge des tutelles avait relevé « l'altération de ses facultés, (...) [son] besoin d'être représenté et assisté dans les actes de la vie civile » et son incapacité « sans l'assistance de son curateur » à « ester en justice ».

54. Le Gouvernement explique qu'en droit interne le régime de la curatelle n'a pas d'incidence sur le déroulement d'un procès pénal et ne prévoit aucune règle exigeant l'information du curateur ni une représentation particulière de celui-ci au pénal. Le droit interne aurait donc été respecté.

55. La Cour rappelle que son rôle n'est pas de statuer *in abstracto* sur la compatibilité du droit interne applicable avec la Convention ni sur le respect du droit interne par les autorités nationales (arrêt *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 40, § 97). Saisie d'une affaire qui tire son origine d'une requête individuelle, il lui faut se limiter autant que possible à l'examen du cas concret dont on l'a saisie (arrêt *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, pp. 30-31, § 55).

56. Le Gouvernement expose que, bien que placé sous curatelle, le requérant restait apte à comprendre le déroulement et les enjeux de la procédure pénale. Divers faits et, au premier chef, son placement sous curatelle et non sous tutelle, en attesteraient. Il n'incombait donc pas aux autorités judiciaires d'agir avec plus de diligence.

57. La Cour rappelle que les Etats contractants jouissent d'une grande liberté dans le choix des moyens propres à permettre à leur système judiciaire de répondre aux exigences de l'article 6 § 1. La tâche de la Cour ne consiste pas à les leur indiquer, mais à rechercher si le résultat voulu par la Convention se trouve atteint (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *De Cubber c. Belgique* du 26 octobre 1984, série A n° 86, p. 20, § 35). A cette fin, il faut que les ressources offertes par le droit interne se révèlent effectives

(arrêt *Colozza c. Italie* du 12 février 1985, série A n° 89, pp. 15-16, § 30). Pour trancher la question de savoir si une procédure offre des garanties suffisantes, il faut avoir égard à la nature particulière des circonstances dans lesquelles elle se déroule (arrêts *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique* du 18 juin 1971, série A n° 12, pp. 41-42, § 78, et *Wassink c. Pays-Bas* du 27 septembre 1990, série A n° 185-A, p. 13, § 30).

58. Dans la présente affaire, la Cour attache une importance particulière aux circonstances spécifiques suivantes.

Le requérant était prévenu d'atteintes sexuelles sur des mineurs de moins de quinze ans. Les faits revêtaient donc une particulière gravité, ainsi que le tribunal correctionnel l'a lui-même indiqué (paragraphe 15 ci-dessus). L'infraction reprochée exigeait également de connaître l'état psychologique du requérant, puisqu'après son audition par la gendarmerie le parquet avait ordonné un examen psychiatrique de sa personne. Le requérant ne s'était cependant présenté à aucune des deux convocations et n'avait avancé aucune excuse, de sorte qu'il n'était pas possible de connaître la raison de cette absence.

Par ailleurs, le requérant était passible d'une peine de prison et fut condamné à une peine d'emprisonnement en partie ferme. La procédure présentait donc un enjeu certain.

Enfin, l'avis du jugement portant ouverture de la curatelle avait été transmis au procureur de la République de Paris et il n'est pas contesté par le Gouvernement que les autorités judiciaires avaient été informées du placement du requérant sous curatelle.

Or la Cour relève que le tribunal correctionnel, saisi sur citation directe, soit sans instruction préalable, prononça un jugement de condamnation réputé contradictoire, en l'absence du requérant à l'audience et de représentant, et sans le bénéfice du rapport d'expertise psychiatrique que le parquet avait lui-même préalablement ordonné.

59. De l'avis de la Cour, l'équité exigeait que le tribunal, confronté à ce faisceau d'éléments, accomplisse, avant de statuer, des diligences supplémentaires pour assurer au requérant la jouissance effective des droits qui lui sont garantis par l'article 6 de la Convention. Elle rappelle à cet égard l'importance de la comparution personnelle du prévenu en première instance (par exemple, arrêt *Colozza* précité, p. 14, § 27), ainsi que le droit, prévu à l'article 6 § 3 c) de la Convention, de bénéficier de l'assistance d'un avocat d'office « lorsque les intérêts de la justice l'exigent ».

60. En outre, la Cour rappelle que « des garanties spéciales de procédure peuvent s'imposer pour protéger ceux qui, en raison de leurs troubles mentaux, ne sont pas entièrement capables d'agir pour leur propre compte » (voir, *mutatis mutandis*, arrêt *Megyeri c. Allemagne* du 12 mai 1992, série A n° 237-A, pp. 11-12, § 22; arrêt *Winterwerp c. Pays-Bas* du 24 octobre 1979, série A n° 33, p. 24, § 60 *in fine*, et arrêt *Prinz*, précité, § 44).

61. Dans ce contexte, il est opportun de se fonder sur le jugement de placement sous curatelle, prononcé moins de sept mois avant l'audience du tribunal correctionnel et en vigueur à ce moment-là. Il en ressort que les autorités nationales avaient elles-mêmes jugé, à la période des faits litigieux, que le requérant n'était pas entièrement capable d'agir seul pour son propre compte. La Cour estime, comme le requérant, que puisqu'il était ainsi considéré comme incapable d'agir seul pour son propre compte dans les actes de la vie civile, il devait l'être également dans le cadre d'une procédure pénale conduite contre lui. En cette matière, était en jeu le droit à la liberté dont la Cour a toujours affirmé l'importance dans une société démocratique (par exemple, arrêt *Winterwerp* précité, pp. 16-17, § 37). Ainsi, une procédure pénale aura des conséquences bien plus graves qu'une procédure civile.

62. La Cour ne voit donc pas sur quel fondement et pourquoi un individu reconnu inapte à défendre ses intérêts civils et bénéficiant d'une assistance à cet effet ne disposerait pas également d'une assistance pour se défendre contre une accusation pénale dirigée contre lui.

63. Du reste, en l'espèce, le requérant fut condamné au versement de dommages et intérêts. La procédure a donc eu des conséquences sur ses droits patrimoniaux. Dès lors que la mesure de curatelle vise à protéger les droits patrimoniaux du majeur concerné (paragraphe 43 et 44 ci-dessus), la Cour n'aperçoit aucun motif justifiant le fait qu'aucune assistance ne fut accordée au requérant dans le cadre de la procédure pénale litigieuse.

64. D'après le Gouvernement, la responsabilité en incombe essentiellement au curateur qui, informé des poursuites contre le requérant, aurait failli à ses obligations. La Cour relève toutefois que le curateur n'a pas été informé, lorsqu'il fut désigné curateur par jugement du 29 mars 1995 et ce jusqu'au prononcé du jugement de condamnation le 19 octobre 1995, de l'existence de la procédure pénale diligentée contre le majeur dont il assurait la protection (paragraphe 12 à 15 et 20, 21 ci-dessus).

65. En définitive, la Cour considère que, dans une affaire telle que la présente, portant sur une accusation pénale grave, une bonne administration de la justice eût exigé que les autorités nationales accomplissent des diligences supplémentaires. Elles auraient ainsi pu sommer le requérant à se rendre à la convocation en vue de l'examen psychiatrique (paragraphe 14 ci-dessus) ainsi qu'à comparaître à l'audience et, à défaut, y faire assurer sa représentation par son curateur ou par un avocat. Cela aurait permis au requérant de comprendre la procédure en cours et d'être informé d'une manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui au sens de l'article 6 § 3 a) de la Convention, et au tribunal correctionnel de prendre sa décision en toute équité. Tel ne fut toutefois pas le cas.

66. Dans les circonstances particulières de la présente affaire, la Cour estime donc qu'il y a eu violation de l'article 6 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

67. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

68. Le requérant ne présente devant la Cour aucune demande de ce chef. La Cour relève que, dans son formulaire de requête, devant la Commission, le requérant avait invoqué un dommage moral qu'il avait évalué, sans précisions, à 300 000 francs français (FRF).

69. Le Gouvernement estime qu'un constat de violation constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante.

70. La Cour, statuant en équité, au vu des circonstances particulières de l'espèce, décide d'octroyer au requérant la somme de 50 000 FRF en réparation du tort moral allégué.

B. Frais et dépens

71. La Cour note que le requérant n'avance aucune prétention pour frais et dépens et qu'il a bénéficié de l'assistance judiciaire devant elle. La Cour estime donc ne devoir lui accorder aucune somme à ce titre.

C. Intérêts moratoires

72. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en France à la date d'adoption du présent arrêt est de 2,74 % l'an.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 de la Convention ;
2. *Dit* que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 50 000 FRF (cinquante

mille francs français) pour dommage moral, montant à majorer d'un intérêt simple de 2,74 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement.

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

S. DOLLÉ
Greffière

W. FUHRMANN
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante de M. Costa.

W.F.
S.D.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE COSTA

Non sans avoir hésité, j'ai conclu dans cette affaire à la violation de la Convention.

La question posée à la Cour – d'ailleurs inédite – était à vrai dire délicate.

La capacité des personnes physiques met en jeu des questions de qualification juridique, bien sûr, mais aussi des éléments de fait. En droit français, actuellement, il existe des personnes dont la capacité ne fait en principe pas de doute, d'autres dont l'incapacité n'est pas discutable (le mineur non émancipé, le majeur sous tutelle), d'autres encore dont le régime est en quelque sorte intermédiaire, telles que le curatelaire. Pour ce dernier, un éminent auteur, le doyen Carbonnier, a pu parler de demi-incapacité ou, aussi bien, de demi-capacité. Comme, en outre, les régimes de protection sont de caractère civil, sans influence directe sur la procédure pénale, on peut avoir de sérieuses hésitations quant à la nécessité de fournir une assistance ou une représentation à un accusé dans un procès pénal, selon ce que je me risque à appeler son degré d'incapacité.

Par exemple, s'agissant des mineurs, les textes et la pratique judiciaire sont clairs. L'article 13 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante fait obligation au tribunal pour enfants d'entendre les parents ou le tuteur de l'accusé mineur, et la chambre criminelle de la Cour de cassation veille fermement au respect de cette exigence légale.

En revanche, les textes sont muets pour le curateur, et il n'existe pas de jurisprudence topique. A ma connaissance, la nullité prévue à l'article 510-2 du code civil, cité au paragraphe 29 de l'arrêt, ne s'étend pas à la procédure pénale. Le Gouvernement se prévaut d'ailleurs de cette «étanchéité» entre le civil et le pénal (paragraphe 44 et 45 de l'arrêt).

Or c'est précisément là, me semble-t-il, qu'il y a une vraie question. Sur un plan général, même si un majeur placé sous le régime de la curatelle peut être présumé «moins incapable» qu'un mineur, et s'il peut accomplir seul plusieurs actes de la vie civile, pourquoi, dès lors qu'un juge lui a désigné un curateur, ne pas informer celui-ci d'actes de procédure aussi lourds de conséquences qu'une citation à comparaître devant le tribunal correctionnel, ou que la notification du jugement, point de départ du délai d'appel? Ce n'est pas très logique.

Dans le cas concret, on peut certes avoir de sérieux doutes sur le degré d'incapacité du requérant, dont l'altération des facultés a en tout cas fortement fluctué entre l'expertise du 16 septembre 1994, sur laquelle un juge des tutelles s'est fondé pour le placer sous le régime de la curatelle, et celle du 22 septembre 1996, demandée par un autre juge des tutelles, peu

avant que le fils du requérant ne soit déchargé de ses fonctions de curateur. Et je n'arrive pas à croire que le requérant n'aurait pas pu, faute d'assistance, «être informé dans une langue qu'il comprend», comme il l'a soutenu devant la Cour (paragraphe 40 de l'arrêt) (du reste, cette exigence linguistique, posée à l'article 6 § 3 a) de la Convention, me semble peu opérante en l'occurrence, le requérant étant français; peu importe). Mais une chose est de comprendre ce dont on vous accuse, autre chose est de savoir comment réagir: répondre aux convocations, comparaître à l'audience, se faire assister par un avocat, le cas échéant interjeter dans les délais appel du jugement qui vous condamne à une peine d'emprisonnement...

Quant à l'attitude du curateur, le dossier révèle qu'elle n'a sans doute pas été irréprochable (paragraphe 27 et 28 de l'arrêt). Mais c'est spéculer que de prétendre, comme le Gouvernement (paragraphe 48 de l'arrêt), que, si le curateur avait été averti de la citation à comparaître, «rien ne permet d'affirmer» qu'«il aurait pu convaincre son père de comparaître à l'audience puis d'interjeter appel». C'était aux autorités nationales – et c'était matériellement facile – de mettre le fils en mesure d'assister efficacement son père: en omettant de le faire, elles ont, me semble-t-il, fourni à celui-ci un argument imparable pour critiquer l'équité de la procédure suivie.

J'ai donc finalement voté la violation de l'article 6; et je souhaite que le problème des effets, en matière pénale, des régimes juridiques de protection soit reconsidéré. La Cour de Strasbourg est parfois un accoucheur des réformes dans les Etats parties à la Convention; le présent arrêt me paraît, à tout le moins, le révélateur d'un problème.

VAUELLE v. FRANCE
(*Application no. 35683/97*)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 30 JANUARY 2001¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Conviction of an adult subject to a supervision order without his supervisor being informed****Article 6 §§ 1 and 3 (a)**

Fair hearing – Criminal proceedings – Rights of the defence – The right to defend oneself through legal assistance – Conviction of an adult subject to a supervision order without his supervisor being informed – Importance of the accused's attendance in person – Special procedural safeguards to protect persons who are not fully capable of acting for themselves – Positive obligation – Effective enjoyment of the rights guaranteed – Right to liberty – More at stake in criminal proceedings than in civil proceedings – Requirements of the proper administration of justice – Obligations on the national authorities to take further steps

*
* *

In March 1995 a guardianship judge made a supervision order in respect of the applicant after finding that, owing to impaired mental faculties, he required representation and assistance in the conduct of his civil affairs. The applicant's son was appointed as supervisor. State Counsel's Office was notified that a supervision order had been made. A month earlier a criminal complaint had been lodged against the applicant alleging indecent assault on minors. The applicant failed to attend two appointments with a psychiatrist which the public prosecutor's office had arranged for him. He also failed to attend the hearing before the criminal court, although he had been duly summoned in person and had completed a form acknowledging receipt of the summons. He was not represented at the hearing. The criminal court, in a judgment delivered in proceedings that were deemed adversarial, found him guilty of sexual assault by violence, coercion, threats and taking the victim unawares on minors aged under 15 and sentenced him to twelve months' imprisonment, of which eight months were suspended for eighteen months, the applicant being on probation during the latter period. It also ordered him to pay damages. The judgment was subsequently served on the applicant and he served his prison sentence without appealing. The supervisor affirmed that he was not informed of the applicant's arrest or conviction until the date the applicant started his prison sentence, as all the summonses and notices of appointment had been sent solely and directly to the applicant. He complained to the public prosecutor, arguing that the applicant would have been incapable of defending himself and that he should have been informed that criminal proceedings were under way so that he could make arrangements for the applicant's representation. The guardianship judge to whom the supervisor also complained explained that the applicant's supervisory regime entitled him only

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

to assistance and did not entail any obligation for the supervisor to be informed that criminal proceedings had been brought against the person under supervision.

Held

Article 6 §§ 1 and 3 (a): The Court noted that the offences of which the applicant was accused were particularly serious as they concerned the sexual abuse of minors. A psychiatric examination was necessary but the applicant had failed to attend two appointments. It had been apparent from the fact that the applicant was liable to an immediate prison sentence that material interests were at stake in the proceedings. The relevant judicial authorities had been informed that the applicant was under supervision. However, the criminal court had convicted the applicant in a verdict delivered in proceedings that were deemed adversarial, although he had been absent and unrepresented at the hearing and the criminal court had not received the expert psychiatric report. In the light of that combination of factors, the criminal court should have taken additional steps before trying the case to ensure that the proceedings were fair. It should have arranged for the accused to be present in person at first instance and guaranteed his right to have a lawyer assigned of its own motion. In addition, special procedural safeguards might prove to be called for in order to protect the interests of persons who, on account of their mental disabilities, were not fully capable of acting for themselves. In the case before the Court, since the applicant was regarded as being incapable of acting alone on his own behalf in the conduct of his civil affairs, he ought also to have been regarded as equally incapable of acting alone in the criminal proceedings, as his right to liberty had been at stake in those proceedings. Thus, criminal proceedings produced far more serious consequences than civil proceedings. A person who it was accepted was incapable of defending his civil interests and was therefore entitled to assistance for that purpose had also to be given assistance to defend himself against a criminal charge. Moreover, the proceedings had also affected the applicant's pecuniary rights as he had been ordered to pay damages. Since supervision orders were intended to protect the pecuniary rights of the person supervised, there was no justification for the applicant's being denied assistance in the criminal proceedings. In short, in the light notably of the seriousness of the offence with which the applicant was charged, the national authorities should have taken additional steps in the interests of the proper administration of justice, for instance by ordering him to attend the appointment with the psychiatrist and to appear or be represented at the hearing. That would have enabled the applicant to understand the proceedings and to be informed in detail of the nature and cause of the accusation against him and would have ensured that the proceedings before the criminal court were fair. *Conclusion: violation (unanimously).*

Article 41: The Court awarded the applicant compensation for non-pecuniary damage.

Case-law cited by the Court

De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium, judgment of 18 June 1971, Series A no. 12

Ringeisen v. Austria, judgment of 16 July 1971, Series A no. 13

Winterwerp v. the Netherlands, judgment of 24 October 1979, Series A no. 33

Artico v. Italy, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37
De Cubber v. Belgium, judgment of 26 October 1984, Series A no. 86
Colozza v. Italy, judgment of 12 February 1985, Series A no. 89
Wassink v. the Netherlands, judgment of 27 September 1990, Series A no. 185-A
F.C.B. v. Italy, judgment of 28 August 1991, Series A no. 208-B
Megyeri v. Germany, judgment of 12 May 1992, Series A no. 237-A
T. v. Italy, judgment of 12 October 1992, Series A no. 245-C
Kremzow v. Austria, judgment of 21 September 1993, Series A no. 268-B
The Holy Monasteries v. Greece, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A
Prinz v. Austria, no. 23867/94, 8 February 2000, unreported

In the case of Vaudelle v. France,

The European Court of Human Rights (Third Section), sitting as a Chamber composed of:

Mr W. FUHRMANN, *President*,

Mr J.-P. COSTA,

Mr L. LOUCAIDES,

Mr P. KÜRIS,

Mr K. JUNGWIERT,

Mrs H.S. GREVE,

Mr M. UGREKHELIDZE, *judges*,

and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 19 September 2000 and 9 January 2001,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 35683/97) against the French Republic lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a French national, Mr Marcel Vaudelle (“the applicant”), on 7 August 1996.

2. The applicant was represented before the Court by a lawyer. The French Government (“the Government”) were represented by their Agent.

3. The applicant alleged that his defence rights had been violated in criminal proceedings that had been brought against him.

4. The application was transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11).

5. The application was allocated to the Third Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1.

6. On 23 May 2000 the Chamber declared the application partly admissible¹.

7. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 19 September 2000 (Rule 59 § 2).

1. *Note by the Registry.* The Court’s decision is obtainable from the Registry.

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mrs M. DUBROCARD, Head of the Human Rights Section,
 Legal Affairs Department,
 Ministry of Foreign Affairs, *Agent,*
 Mr G. BRITTI, Human Rights Office,
 Department of European and International Affairs,
 Ministry of Justice, *Counsel;*

(b) *for the applicant*

Ms H. FARGE, of the *Conseil d'Etat*
 and Court of Cassation Bar, *Counsel.*

The Court heard addresses by Ms Farge and Mrs Dubrocard and their replies to its questions.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. By an order of 17 November 1994 the guardianship judge of the District Court of the 16th Administrative District of Paris granted the applicant's son a special power of attorney to deal with the applicant's affairs. The order stipulated that the special power of attorney would remain effective until the judge had decided whether or not to make a guardianship order (*tutelle*) or a supervision order (*curatelle*). The order conferred power on the attorney, *inter alia*, to:

"... receive all correspondence, including registered letters, addressed to the protected person regarding his administrative or financial affairs. The special attorney shall give the protected person his personal correspondence within forty-eight hours ..."

9. On 16 February 1995 a complaint was lodged against the applicant for several alleged offences of indecent assault on minors.

10. The applicant was questioned by the gendarmerie on 20 February 1995 and admitted some of the allegations. The investigating officers noted in their report that the applicant's son had a special power of attorney to deal with his affairs and that the applicant lived in Paris; they also made reference to the order made on 7 November 1994 by the guardianship judge of the District Court of the 16th Administrative District of Paris.

11. On 1 March 1995, in view of the pending criminal investigation, the guardianship judge adjourned the decision whether or not to make an

order for the applicant's supervision and heard the applicant's son in chambers in order to elicit further information.

12. By a judgment of 29 March 1995 the guardianship judge at the District Court of the 16th Administrative District of Paris made a supervision order in respect of the applicant. The applicant's son was appointed as the supervisor. The judge referred to a written opinion dated 14 February 1995 of State Counsel's Office, which concluded that the applicant should be placed under supervision. The judge said, *inter alia*:

"The Court has had regard to

- (i) the expert report dated 16 September 1994 of Dr L., a specialist medical practitioner on the list of experts compiled by State Counsel;
- (ii) the medical certificate issued by Dr M., the patient's doctor, on 16 September 1994;
- (iii) the record of evidence taken from the person requiring protection on 1 February 1995;
- (iv) the record of evidence taken from Mr Alain Vaudelle and Mrs N. on 1 February 1995;
- (v) the written opinion dated 14 February 1995 of the representative of State Counsel's Office, concluding that Mr Marcel Vaudelle should be placed under supervision.

The Court notes that the expert medical practitioner's report and the information before it show that, owing to the impairment of his faculties, Mr Marcel Vaudelle requires representation and assistance in the conduct of his civil affairs. Consequently, he must be placed under supervision ...

The Court reminds those concerned that the protected adult may not, without the assistance of his supervisor, perform any act for which permission from the guardianship council would be required under the regime applicable to the guardianship of minors [sic], in particular he may not without his supervisor's assistance divide up any part of his estate, receive or use any capital, let or rent property, take part in court proceedings, make gifts ..."

13. State Counsel's Office in Paris was notified of the supervision order.

14. On 30 March 1995 the public prosecutor's office at the Tours *tribunal de grande instance* made an order for the applicant's examination by a psychiatrist. The applicant was given two appointments by the psychiatrist – on 20 April and 11 May 1995 – but did not attend either.

15. On 19 October 1995, after a hearing earlier that day, the Tours Criminal Court found the applicant guilty of sexual assault by violence, coercion, threats and taking the victim unawares on minors aged under 15, holding:

"... the case alleged against the accused has been substantiated both by the evidence in the case file and the evidence heard at the hearing.

The Court must find the accused guilty and apply the criminal law to him.

The offences are particularly serious as they concern repeated acts of indecent assault on minors aged under 15. In these circumstances, a partly immediate custodial sentence is called for ...”

The Criminal Court sentenced the applicant to twelve months’ imprisonment, of which eight months were suspended for eighteen months, the applicant being on probation during the latter period. It also ordered him to pay damages.

16. It found that the applicant had been duly summoned to attend the hearing and that the form of acknowledgment of receipt of the registered letter sent by bailiff (which the applicant had signed on 7 October 1995) showed that the applicant had received the summons and had therefore been aware that he was required to appear before it. However, he had not appeared in person, been represented or shown due cause for failing to appear. His case was therefore decided by a judgment delivered in proceedings that were deemed to have been adversarial.

17. On 8 November 1995 the guardianship judge took further evidence from the applicant’s son, in his capacity as supervisor, regarding the applicants’ change of address and the criminal proceedings. At the hearing, the judge directed the applicant’s son to forward the applicant his correspondence. The applicant’s son said that he had received no news from his father about the criminal proceedings since March 1995.

18. On 10 November 1995, after the applicant had changed address, the guardianship judge at the District Court of the 16th Administrative District of Paris made an order relinquishing jurisdiction in favour of the Loches guardianship judge.

19. The judgment of 19 October 1995 was served on the applicant on 5 December 1995. He served his prison sentence from 16 April to 19 July 1996.

20. The applicant affirms that his son, in his capacity as supervisor, was not informed of his arrest or of his conviction on 19 October 1995 until 16 April 1996, as all the summonses and notices of appointment in the criminal proceedings were sent to him directly. His son had subsequently contacted the guardianship judge, informing him of his father’s arrest and explaining that he knew nothing about the criminal proceedings against him. On 20 April 1996 his son had also complained to the public prosecutor at the Tours *tribunal de grande instance* about not being informed of the proceedings against the applicant. According to the son, on becoming aware of the complaint against his father, he had made enquiries at the gendarmerie in order to obtain additional information, but had been advised that no proceedings had been brought and that there had merely been a request for a psychiatric report.

21. The Government said that the judgment of the guardianship judge of the District Court of the 16th Administrative District of Paris dated

1 March 1995 showed that the judge had decided to adjourn hearing the application for a supervision order because of the criminal proceedings pending against the applicant and had required the applicant's son to attend court to give information about those proceedings.

22. In a letter of 24 April 1996 the guardianship judge of Loches District Court informed the applicant's son that there was no recourse against the judgment of 19 October 1995, since, in the absence of an appeal, it had become final. The judge explained that the applicant's supervisory regime entitled him only to assistance: it did not entail an obligation for the supervisor to be informed that criminal proceedings had been brought against the person supervised.

23. In a letter of 25 April 1996 the public prosecutor at the Tours *tribunal de grande instance* observed in reply to a letter from the applicant's son dated 20 April 1996 that the applicant had failed to attend the court hearing even though he had received the summons by registered letter and had signed an acknowledgment of receipt of it on 7 October 1995. He had not seen fit to attend the court's hearing just as he had not seen fit to attend his appointments on 20 April and 11 May 1995 with the psychiatrist who had been instructed by the public prosecutor's office to examine him. The public prosecutor also pointed out that the applicant had given no indication that he was subject to a supervision order. Lastly, he repeated that the applicant had received notification of the judgment.

24. On 10 May 1996 the lawyer acting for the applicant's son wrote to the judge responsible for the execution of sentences to enquire what measures were to be taken in favour of the applicant in view of the fact that it was "unusual" for a person in respect of whom a supervision order had been made to be convicted without being afforded an opportunity to receive assistance at the hearing from his supervisor. He explained in his letter:

"... Marcel Vaudelle personally received the summonses which were sent to him both by the registries and the gendarmerie, but his son, Alain Vaudelle, was never informed of the existence of any of that correspondence although he had informed the gendarmerie concerned that his father was subject to a supervision order ..."

25. On 24 June 1996 the applicant's supervisor lodged an appeal against the judgment of 19 October 1995 on the ground that the applicant "[had been] ill at the time of the hearing and unable to comply with the court's summons or to appeal". On 28 June 1996 he received a reply informing him that he did not have standing to appeal and that, in any event, the applicant's conviction had become final owing to his failure to appeal. On 30 May 1997 the supervisor wrote a further letter to the public prosecutor contesting the judgment of 19 October 1995.

26. The applicant was examined by a psychiatrist following a direction issued by the Loches guardianship judge on 22 August 1996. The expert

concluded that the consultation: “[did] not reveal any intellectual deficit. There [was] no major impairment of the memory, the powers of concentration or the ability to reason logically”.

27. On 27 August 1996 the guardianship judge heard the applicant, who complained that his supervisor had been taking his money without accounting to him for it and requested a change of supervisor. On 29 August 1996 the applicant’s son was heard by the guardianship judge. He accepted that relations with his father were perturbed and requested that his father be made subject to a guardianship order.

28. By an order of 25 September 1996 Loches District Court discharged the applicant from his role as supervisor. That decision was upheld by a judgment of 9 January 1997.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

29. The relevant provisions of the Civil Code are the following:

Article 490

“When the mental faculties are impaired by illness, infirmity or decline due to age, the interests of the person concerned shall be provided for by one of the protective regimes laid down in the following chapters.

The same protective regimes shall be applicable in the event of impairment of the physical faculties if the person concerned is thereby prevented from expressing his or her will.

Impairment of the mental or physical faculties must be established by medical evidence.”

Article 492

“A guardianship order shall be made if, for one of the reasons set out in Article 490, an adult requires continual representation in the conduct of his or her civil affairs.”

Article 508

“When, for any of the reasons set out in Article 490, an adult, though not incapable of acting, requires advice or supervision in the conduct of his or her civil affairs, he or she shall be placed under a supervisory regime.”

Article 510

“An adult subject to supervision may not, without the assistance of his or her supervisor, perform any act for which permission from the guardianship council would be required under the guardianship of adults regime. Nor may he or she receive or use capital sums without such assistance.”

Article 510-2

“Any service of judicial process on an adult subject to a supervision order must also be made on his or her supervisor, on pain of nullity.”

Article 511

“When making a supervision order or in a subsequent judgment the judge may, on the advice of the patient’s doctor, enumerate certain acts which the person subject to the order shall have capacity to perform alone as an exception to Article 510 or, conversely, add other acts to the list of those for which assistance from the supervisor is required under that Article.”

30. Extracts from the relevant case-law:

The Court of Cassation overturned a judgment of a court of appeal in a case in which there was no indication from the written annotations, the procedural documents or any other item of evidence that the supervisor had been notified of a notice of appeal against a divorce decree lodged by the person subject to the supervision order (Court of Cassation, First Civil Division, 17 December 1991, *Dalloz* 1992, p. 373). Conversely, the Court of Cassation declared admissible an appeal on points of law that had been served on the supervisor after being served on the person subject to the supervision order (Court of Cassation, First Civil Division, 6 January 1988, *Bull. civ.* [Civil Bulletin] I, no. 3).

THE LAW**I. THE GOVERNMENT’S PRELIMINARY OBJECTION**

31. The Government pleaded a failure to exhaust domestic remedies on the ground that the applicant had not appealed against conviction.

32. As the Court held in its admissibility decision, the issue whether the applicant has complied with his obligation to exhaust domestic remedies is the same in substance as his complaint to the Court. The Court therefore joins the objection to the merits (see *Kremzow v. Austria*, judgment of 21 September 1993, Series A no. 268-B, pp. 40-41, §§ 41-42, and *Prinz v. Austria*, no. 23867/94, § 30, 8 February 2000, unreported).

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 OF THE CONVENTION

33. The applicant complained that he had been unable to exercise his defence rights properly in the criminal proceedings that had been instituted against him. He explained that he had been subject to a supervision order and was incapable of defending himself alone in the criminal proceedings. A judgment had been delivered against him in proceedings that had been deemed to be adversarial and he alone had

been served with it. His supervisor had not been informed of the criminal proceedings pending against him or of his subsequent conviction. As an unrepresented defendant, he had not been able to defend his rights properly before judgment was delivered or to lodge an appeal, as by himself he was incapable of comprehending the seriousness of the offences he was accused of.

34. He relied on Article 6 of the Convention, which provides:

“1. In the determination of ... any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal ...”

He relied in particular on Article 6 § 3 (a), which lays down:

“Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:

(a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him;”

35. The Court reiterates that the requirements of paragraph 3 of Article 6 are to be seen as particular aspects of the right to a fair trial guaranteed by paragraph 1; accordingly, the Court will examine the complaint under those two provisions taken together (see, among other authorities, *F.C.B. v. Italy*, judgment of 28 August 1991, Series A no. 208-B, p. 20, § 29).

A. The parties' submissions

1. The applicant

36. The applicant said that the decision to place him under supervision had been taken, with State Counsel's approval, on 29 March 1995, as the guardianship judge had found on the basis of a medical opinion and evidence from the applicant that “owing to the impairment of his faculties, Mr Marcel Vaudelle requires representation and assistance in the conduct of his civil affairs”. The judge had stated that the applicant could not take part in court proceedings without the assistance of his supervisor.

37. In the applicant's submission, it followed that if he required assistance in civil proceedings, he must have been in even greater need of assistance in criminal proceedings against him concerning his fundamental rights. He thus rejected the Government's argument that the fact that he was incapable of acting alone in civil proceedings had no bearing on the issue whether he could defend himself in criminal proceedings. The potential consequences in criminal proceedings were more serious, in terms notably of deprivation of liberty, than in civil proceedings. In addition, the same mental faculties were required to defend a criminal charge as to plead one's case in civil proceedings.

38. It was true that there was no specific criminal-law provision of domestic law that laid down that adults subject to a supervision order could only be validly prosecuted if they had the assistance of their supervisor. However, there was no provision either that established an exception in criminal proceedings to the rule that supervised persons had to be assisted by their supervisor if the guardianship judge ordered that such assistance was required in court proceedings. Moreover, in a judgment of 8 March 2000, the Criminal Division of the Court of Cassation had ruled that a protected adult acting as a civil party in criminal proceedings was entitled to assistance by the supervisor.

39. The applicant pointed out that the investigators had noted in their report of 20 February 1995 that proceedings were pending before the guardianship judge and that the applicant's son had been appointed as his attorney on 7 November 1994. He complained that, although the Criminal Court had been aware that he was subject to supervision, he had nevertheless been given a custodial sentence, even though he had been questioned only once by the gendarmes, there had been no confrontation with his accusers, the Criminal Court had not been certain that he had received the summons to appear before it, he had not been heard or even seen by a judge, he had not been assisted or represented by a lawyer and, lastly, he had not taken part in the trial that had resulted in his being convicted in what were nonetheless deemed to have been "adversarial proceedings".

40. Since he had been incapable of defending his interests, the proceedings instituted against him and in which he had received no assistance were manifestly unfair, not only because of the inequality of arms caused by his position of weakness, but also because he could not, without assistance, be "informed ... in a language which he underst[ood]". Thus, he had been prevented by his declining mental faculties from properly ascertaining the charge against him and understanding its nature and scope, and therefore from defending himself effectively.

41. The judicial authorities responsible for his prosecution had been informed of his incapacity. However, the French authorities had not informed his supervisor of the pending criminal proceedings or of the hearing before the Criminal Court and had not served the conviction on him. They had confined themselves to sending the summonses and notices of appointment to the applicant himself, without making any attempt to obtain information from the guardianship judge or to secure special assistance for the applicant. They had also failed to have the applicant's mental condition examined.

42. Further, the Government's criticism of the applicant for failing to take the necessary steps to have his supervisor informed of the position in the criminal proceedings was unfounded. Supervision was a protective regime and, as such, conferred rights on the protected adult without imposing any additional special obligation on him or her.

2. *The Government*

43. The Government replied that the applicant was under the ordinary supervision regime, under which supervised persons retained their legal capacity except for acts expressly excluded by the statutory provisions. Under the domestic law, supervision was a regime for providing assistance to adults who were not incapable of acting, but merely needed advice or supervision in the conduct of their civil affairs. The regime was intended to preserve the pecuniary interests of protected adults who were under a general incapacity. Supervision orders were made when persons acted in a manner that exposed them to a risk of “becoming needy or unable to fulfil their family obligations”. Unlike persons subject to a guardianship order, protected adults under supervision were not considered as being in need of constant representation but as people whose situation meant that they required advice, and even supervision, in the conduct of certain civil affairs (Article 508 of the Civil Code – see “Relevant Domestic Law and Practice” above). Thus, with regard to property, persons subject to a supervision order were empowered to take protective measures, to perform administrative acts and to perform certain acts disposing of property of limited value. As regards other spheres, they were entitled, *inter alia*, to be registered on the electoral register and vote. They were also at liberty to change their address (the reference to the need for the applicant’s representation in court proceedings appeared only in the reasoning of the judgment of 29 March 1995 and not in the operative provisions, which indicated that the judge had not intended representation within the meaning of Article 492 of the Civil Code, otherwise he would have made a guardianship order in respect of the applicant).

44. Article 510 of the Civil Code laid down that an adult subject to a supervision order could not, without the supervisor’s assistance, perform any act for which the permission of the guardianship council would be required under the guardianship of adults regime. That signified that the inability of persons under supervision to take part in court proceedings was restricted to civil proceedings and did not affect their rights and obligations or the procedure in the criminal courts. Thus, the situation of an adult subject to a supervision order could not be equated with that of a person lacking in discernment and incapable of performing, understanding or complying with his or her obligations under the criminal law. It was for that reason that the law made no provision for supervisors (who, moreover, were not parties to the proceedings) to be informed and supervisors had no power to represent the persons under their supervision at the hearing. The same rule applied when, as in the instant case, in which the applicant had been ordered to pay damages to the minors concerned, a civil claim was joined to criminal proceedings. Furthermore,

it was a general principle of domestic law that civil provisions such as Article 510 were not applicable to proceedings in the criminal courts.

45. The supervision order made in respect of the applicant had essentially been intended to ensure that his supervisor gave him help with the management of his financial affairs and, more particularly, the payment of his bills. That protective measure did not concern the criminal proceedings against the applicant. It had therefore been correct procedure to send the notices of the appointments with the experts and the summons to attend the hearing before the Criminal Court to the applicant personally.

46. Furthermore, the psychiatrists had agreed in their reports that the applicant was not suffering from any psychopathological disorder and there was no need for a guardianship order. Moreover, the applicant had attended appointments at the gendarmerie in February 1995 and with a psychiatrist in August 1996, but had given no explanation for failing to attend his appointments with the psychiatrist in 1995 or for his absence at the hearing before the Criminal Court. He had also attended the hearing before the Tours *tribunal de grande instance* on 9 January 1997.

47. In the Government's submission, the applicant had therefore been capable of understanding the procedure and what was at stake in the proceedings that had been instituted against him. It could not be inferred from the fact that he was under supervision that he was incapable of defending himself satisfactorily or defending his interests before the Criminal Court, had he considered it necessary. Moreover, the fact that he had applied for a change of supervisor in person showed that he had been equally able to defend himself before a court and to lodge an appeal against conviction. Besides, when convicting him, the domestic court had necessarily decided the issue of his criminal responsibility.

48. The Government denied that the applicant's son had not been informed of the criminal proceedings against the applicant, pointing out that he had said in evidence on 8 November 1995 that he had had no news of the indecent assault case since March 1995. The fact of the matter was that the applicant's son had failed in his task as supervisor. It was noteworthy too that the applicant had clearly expressed an intention to prevent his supervisor learning of "his personal affairs" and in particular of the criminal proceedings against him. In his order of 25 September 1996 the district judge had noted that the applicant "does not inform his son of his personal affairs such as the summons to appear before the Tours Criminal Court". Lastly, the applicant had duly signed the acknowledgment of receipt of the registered letter containing the summons requiring him to appear before the Criminal Court and, accordingly, the verdict against him was deemed to have been delivered in adversarial proceedings. There was nothing to support the affirmation that the applicant's supervisor would have managed to convince his father

to appear at the hearing and subsequently to appeal if he had been aware of the summons.

49. The Government concluded from the above that, as an accused in criminal proceedings, the applicant could have asserted his defence rights and appealed against his conviction even though he was subject to a supervision order. The fact that he was under supervision did not by itself establish that he was incapable of defending himself alone.

B. The Court's assessment

50. The Court observes that the applicant personally received a summons to attend the hearing before the Criminal Court and that the judgment convicting him was subsequently served on him personally.

51. The Court has already had occasion to say that only personal service is "conclusive" (see *F.C.B. v. Italy*, cited above, p. 20, § 32). In these circumstances, it notes that the judicial authorities complied with the applicant's procedural rights and afforded him, at least in form, the means of ensuring that his rights under Article 6 of the Convention were respected.

52. The Court reiterates, however, that the Convention system requires that in certain cases the Contracting States take positive measures to guarantee effective compliance with the rights set out in Article 6 (see *Artico v. Italy*, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, p. 18, § 36). They must exercise diligence to ensure the effective enjoyment of the rights guaranteed by Article 6 (see *T. v. Italy*, judgment of 12 October 1992, Series A no. 245-C, p. 42, § 29).

53. It follows that the issue to be determined here is whether compliance with the applicant's procedural rights guaranteed him effective enjoyment of the right to a fair hearing and enabled him to exercise his defence rights, regard being had to the guardianship judge's ruling that, "owing to the impairment of his faculties, [he] require[d] representation and assistance in the conduct of his civil affairs" and could not "without his supervisor's assistance" "take part in court proceedings".

54. The Government have explained that under domestic law the supervision order does not affect the criminal procedure and there is no rule requiring the supervisor to be informed of criminal proceedings or specially represented in them. They said that domestic law had therefore been complied with.

55. The Court reiterates that it is not its role to decide in the abstract whether the applicable domestic law is compatible with the Convention or whether the domestic law has been complied with by the national authorities (see *Ringeisen v. Austria*, judgment of 16 July 1971, Series A

no. 13, p. 40, § 97). In cases arising from individual petitions it must as far as possible examine the issues raised by the case before it (see *The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A, pp. 30-31, § 55).

56. The Government said that, although subject to a supervision order, the applicant had remained capable of understanding the procedure and what was at stake in the criminal proceedings. This was demonstrated by a number of factors, first and foremost the guardianship judge's decision to make a supervision, not a guardianship, order. The Criminal Court had therefore not been under a duty to exercise greater diligence.

57. The Court reiterates that the Contracting States enjoy a wide discretion as regards the choice of the means calculated to ensure that their legal systems are in compliance with the requirements of Article 6 § 1 in this field. The Court's task is not to indicate those means to the States, but to determine whether the result called for by the Convention has been achieved (see, *mutatis mutandis*, *De Cubber v. Belgium*, judgment of 26 October 1984, Series A no. 86, p. 20, § 35). For this to be so, the resources available under domestic law must be shown to be effective (see *Colozza v. Italy*, judgment of 12 February 1985, Series A no. 89, pp. 15-16, § 30). In order to determine "whether a proceeding provides adequate guarantees, regard must be had to the particular nature of the circumstances in which such proceeding take place" (see *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*, judgment of 18 June 1971, Series A no. 12, pp. 41-42, § 78, and *Wassink v. the Netherlands*, judgment of 27 September 1990, Series A no. 185-A, p. 13, § 30).

58. In the present case, the Court attaches particular weight to the following special circumstances.

The applicant was accused of sexual abuse of minors aged under 15. The offences were therefore particularly serious, as the Criminal Court itself indicated (see paragraph 15 above). The nature of the offences also made an assessment of the applicant's mental condition necessary since, after the applicant had been questioned by the gendarmerie, the public prosecutor ordered a psychiatric report on him. The applicant did not, however, attend either of the two appointments he was given and offered no explanation for his failure to do so, so that the Criminal Court had no means of knowing the reason for his absence.

Further, the applicant was liable to a prison sentence and was given a custodial sentence, part of which was to be served immediately. He therefore had a material interest at stake in the proceedings.

Lastly, State Counsel's Office in Paris had been notified of the supervision order and the Government did not deny that the judicial authorities had been informed that the applicant was under supervision.

However, the Court notes that the proceedings before the Criminal Court were begun by a direct summons, that is without a prior

investigative stage, and that the Criminal Court convicted the applicant in a verdict delivered in proceedings that were deemed to have been adversarial, although the applicant was absent and unrepresented at the hearing and it had not received the expert psychiatric report which the public prosecutor's office had itself previously ordered.

59. In the Court's opinion, faced with that combination of factors, the Criminal Court was bound out of fairness to take additional steps before trying the case to ensure that the applicant effectively enjoyed the rights guaranteed to him by Article 6 of the Convention. In that connection, it reiterates that it is important for the accused to be present in person at first instance (see, among other authorities, *Colozza*, cited above, p. 14, § 27), and points out that under Article 6 § 3 (c) of the Convention the accused is entitled to have a lawyer assigned by the court of its own motion "when the interests of justice so require".

60. In addition: "Special procedural safeguards may prove called for in order to protect the interests of persons who, on account of their mental disabilities, are not fully capable of acting for themselves" (see, *mutatis mutandis*, *Megyeri v. Germany*, judgment of 12 May 1992, Series A no. 237-A, pp. 11-12, § 22; *Winterwerp v. the Netherlands*, judgment of 24 October 1979, Series A no. 33, p. 24, § 60 *in fine*; and *Prinz*, cited above, § 44).

61. In this context the supervision order, which was made seven months before the hearing in the Criminal Court and was still effective at the time, provides useful guidance. It shows that the national authorities had themselves decided at the material time that the applicant was not fully capable of acting alone on his own behalf. Like the applicant, the Court considers that, as he was regarded as being incapable of acting alone on his own behalf in the conduct of his civil affairs, he should have been regarded as being equally incapable of acting alone in the criminal proceedings. At stake in those proceedings was the right to liberty, a right whose importance in a democratic society has been consistently emphasised by the Court (see, among other authorities, *Winterwerp*, cited above, pp. 16-17, § 37). Thus, criminal proceedings produce far more serious consequences than civil proceedings.

62. The Court therefore fails to see on what basis or for what reason an individual who it is accepted is incapable of defending his civil interests and is entitled to assistance for that purpose should not also be given assistance to defend himself against a criminal charge.

63. Besides, in the instant case, the applicant was ordered to pay damages. The proceedings therefore affected his pecuniary rights. Since supervision orders are intended to protect the pecuniary rights of the adult concerned (see paragraphs 43-44 above), the Court sees no justification for the applicant's being denied assistance in the criminal proceedings.

64. In the Government's submission, the responsibility lay essentially with the supervisor who, although informed of the criminal proceedings against the applicant, had failed to discharge his obligations. The Court notes however that the supervisor was not informed at any stage between his appointment in that capacity on 29 March 1995 and the conviction on 19 October 1995 that criminal proceedings had been brought against the adult he was responsible for protecting (see paragraphs 12-15 and 20-21 above).

65. Ultimately, the Court considers that in a case such as the present one, which concerns a serious charge, the national authorities should take additional steps in the interests of the proper administration of justice. They could have ordered the applicant to attend the appointment with the psychiatrist (see paragraph 14 above) and to appear at the hearing and, in the event of his failing to comply, arranged for him to be represented by his supervisor or a lawyer. That would have enabled the applicant to understand the proceedings and to be informed in detail of the nature and cause of the accusation against him within the meaning of Article 6 § 3 (a) of the Convention; it would also have enabled the Criminal Court to reach its decision entirely fairly. However, that did not happen.

66. In the special circumstances of this case, the Court therefore holds that there has been a violation of Article 6 of the Convention.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

67. Article 41 of the Convention provides:

"If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party."

A. Damage

68. The applicant made no claim to the Court under this head. The Court notes that in the application form the applicant lodged with the Commission he claimed non-pecuniary damage, which he estimated, without furnishing particulars, at 300,000 French francs (FRF).

69. The Government submitted that a finding of a violation would in itself constitute sufficient just satisfaction.

70. Ruling on an equitable basis in the light of the special circumstances of the case, the Court decides to award the applicant the sum of FRF 50,000 in respect of his alleged non-pecuniary damage.

B. Costs and expenses

71. The Court notes that the applicant has made no claim for costs and expenses and was legally aided in the proceedings before it. It therefore holds that no sum is to be awarded under this head.

C. Default interest

72. According to the information available to the Court, the statutory rate of interest applicable in France at the date of adoption of the present judgment is 2.74% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 6 of the Convention;
2. *Holds* that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, FRF 50,000 (fifty thousand French francs) in respect of non-pecuniary damage, plus simple interest at an annual rate of 2.74% payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;

Done in French, and notified in writing on 30 January 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

W. FUHRMANN
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the concurring opinion of Mr Costa is annexed to this judgment.

W.F.
S.D.

CONCURRING OPINION OF JUDGE COSTA

(Translation)

Not without some hesitation, I have found a violation of the Convention in this case.

Besides being novel, the issue before the Court was, to tell the truth, a delicate one.

The capacity of natural persons raises, as one would expect, issues of legal classification, but also questions of fact. Under French law as it currently stands, there exist persons whose capacity is in principle not in doubt, others whose incapacity is indisputable (unemancipated minors, adults under guardianship orders) and still others, such as persons under supervision, who come within a sort of intermediate regime. As regards the latter, the eminent legal writer, Carbonnier, spoke of semi-incapacity or, equally aptly, of semi-capacity. Since, in addition, the protective regimes are civil in nature and have no direct bearing on criminal procedure, one may have serious reservations about the need to provide an accused in criminal proceedings with assistance or representation on the basis of what I will venture to call his or her degree of incapacity.

For example, the law and judicial practice on minors are clear. Article 13 of the Ordinance of 2 February 1945 on Delinquent Children imposes an obligation on youth courts to hear the parents or guardians of juvenile defendants, and the Criminal Division of the Court of Cassation is strict in ensuring compliance with that statutory requirement.

In contrast, the statute book is silent about supervisors and there is no case-law on the subject. So far as I am aware, the nullity laid down by Article 510-2 of the Civil Code, cited in paragraph 29 of the judgment, does not extend to criminal proceedings. Indeed, the Government see the division of civil and criminal proceedings into “watertight compartments” as an argument in their favour (see paragraphs 44-45 of the judgment).

However, it seems to me that that is precisely where the real issue lies. Speaking generally, even though an adult under supervision can be presumed to be “less incapable” than a minor and is able to conduct some of his civil affairs, why, once a judge has appointed a supervisor for him, is the supervisor not informed of procedural steps of such potential importance as a summons to appear before a criminal court or service of a judgment, which starts time running for the purposes of appeal? That is not very logical.

In the present case, admittedly, there is room for genuine doubt about the degree of the applicant’s incapacity, as there was, to say the least, a substantial change between the degree of impairment noted in the psychiatric report of 16 September 1994, on the basis of which the

guardianship judge made the supervision order, and the psychiatric report of 22 September 1996, which was requested by another guardianship judge shortly before the applicant's son was discharged from his duties as a supervisor. Nor can I believe that the applicant was, as he claimed before the Court, unable without assistance "to be informed in a language which he understands" (see paragraph 40 of the judgment) (besides, this linguistic requirement under Article 6 § 3 (a) of the Convention seems to me to be of marginal relevance in the instant case, as the applicant is French; but it is of little matter). However, it is one thing to understand the accusation, quite another to know how to react with regard to such matters as attending appointments, appearing at the hearing, obtaining assistance from a lawyer, and, if appropriate, appealing in time against conviction and sentence to a term of imprisonment...

As to the role of the supervisor, the case file shows that he was undoubtedly partly to blame (see paragraphs 27-28 of the judgment). However, it is speculative to suggest, as the Government do (see paragraph 48 of the judgment), that if the supervisor had been aware of the summons to appear "[t]here was nothing to support the affirmation that [he] would have managed to convince his father to appear at the hearing and subsequently to appeal". It was for the national authorities to make it possible for the son to offer effective assistance to his father (an easy enough task for them in practice). By omitting to do so, they have in my opinion furnished the applicant with an irrefutable argument for criticising the fairness of the procedure that was followed.

I have therefore voted in the end in favour of finding a violation of Article 6 and it is my hope that the problem of the effects of legal protective regimes in criminal proceedings will be reconsidered. The Strasbourg Court is sometimes a catalyst for reform in the States that are parties to the Convention. The judgment in this case seems to me at the very least to have disclosed the existence of a problem.

TAMMER v. ESTONIA
(*Application no. 41205/98*)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 6 FEBRUARY 2001¹

1. English original.

SUMMARY¹**Conviction of journalist for insulting the wife of a prominent politician in an interview****Article 10**

Freedom of expression – Freedom to impart ideas – Conviction of journalist for insulting the wife of a prominent politician in an interview – Interference – Protection of the reputation of others – Protection of the rights of others – Necessary in a democratic society – Margin of appreciation – Remarks relating to private life – Use of insulting terms – Value judgment – Absence of public interest – Proportionality – Nature and severity of sanction

*
* * *

The applicant, a journalist, was convicted of insulting Ms Laanaru, the wife of a prominent politician, in a newspaper interview with another journalist who had helped her to write her memoirs. The applicant was fined 220 kroons. Before marrying the politician, Ms Laanaru had been his assistant when he was Prime Minister and later Minister of the Interior and had borne him a child while he was still married to his first wife. In her memoirs, as recounted by the other journalist, Ms Laanaru asked herself whether she had broken up the politician's family and wondered whether she had paid too high a price in sacrificing her child to her career. In the interview, the applicant used two Estonian words which depicted her as a marriage-breaker, "*abielulõhkuja*", and an unfit and careless mother, "*rongaema*", which the court found to be insulting. The applicant's appeals were dismissed by the court of appeal and the Supreme Court.

Held

Article 10: The interference with the applicant's right to freedom of expression was prescribed by law, the rather general terms of the statutory provision not being so vague and imprecise as to lack the quality of "law". Moreover, the interference pursued the legitimate aim of the protection of Ms Laanaru's reputation or rights. It remained to be established whether the interference was proportionate to that aim and thus necessary in a democratic society. The impugned remarks related to aspects of Ms Laanaru's private life which she described in her memoirs and, while she intended to make these details public, the justification for the use of the actual words by the applicant had to be seen against the background which prompted their utterance as well as their value to the general public. The domestic courts found that the impugned words amounted to value judgments couched in offensive language, and the applicant could have formulated his criticism without resorting to such insulting expressions. As

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

regards the purported public-figure status of Ms Laanaru, it was not established that the use of the impugned terms in relation to her private life was justified by considerations of public concern or that they bore on a matter of general importance. The applicant's remarks could therefore scarcely be regarded as serving the public interest. The domestic courts fully recognised that the case involved a conflict between the right to impart ideas and the reputation and rights of others and it could not be found that they had failed properly to balance the various interests involved in the case. Taking into account the margin of appreciation left to the Contracting States in such circumstances, the domestic authorities were entitled to interfere with the exercise of the applicant's right. In assessing the proportionality of the interference, the nature and severity of the penalties imposed are also factors to be taken into account, and in that respect the fine imposed on the applicant as a sanction provided for in the Criminal Code was of a limited amount. The applicant's conviction and sentence were not disproportionate to the legitimate aim pursued and the reasons advanced by the domestic courts were sufficient and relevant to justify such interference. The interference with the applicant's freedom of expression could thus reasonably be considered necessary in a democratic society for the protection of the reputation or rights of others.

Conclusion: no violation (unanimously).

Case-law cited by the Court

The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30

Lingens v. Austria, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103

Barfod v. Denmark, judgment of 22 February 1989, Series A no. 149

Castells v. Spain, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236

Otto-Preminger-Institut v. Austria, judgment of 20 September 1994, Series A no. 295-A

Jersild v. Denmark, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298

Prager and Oberschlick v. Austria, judgment of 26 April 1995, Series A no. 313

De Haes and Gijssels v. Belgium, judgment of 24 February 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I

Incal v. Turkey, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-IV

Fressoz and Roire v. France [GC], no. 29183/95, ECHR 1999-I

Janowski v. Poland [GC], no. 25716/94, ECHR 1999-I

Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC], no. 21980/93, ECHR 1999-III

Rekvényi v. Hungary [GC], no. 25390/94, ECHR 1999-III

Ceylan v. Turkey [GC], no. 23556/94, ECHR 1999-IV

Nilsen and Johnsen v. Norway [GC], no. 23118/93, ECHR 1999-VIII

News Verlags GmbH & CoKG v. Austria, no. 31457/96, ECHR 2000-I

Constantinescu v. Romania, no. 28871/95, ECHR 2000-VIII

In the case of Tammer v. Estonia,

The European Court of Human Rights (First Section), sitting as a Chamber composed of:

Mrs E. PALM, *President*,

Mrs W. THOMASSEN,

Mr L. FERRARI BRAVO,

Mr GAUKUR JÖRUNDSSON,

Mr C. BÎRSAN,

Mr J. CASADEVALI, *judges*,

Mr U. LÖHMUS, *ad hoc judge*,

and Mr M. O'BOYLE, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 16 January 2001,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 41205/98) against the Republic of Estonia lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by an Estonian national, Mr Enno Tammer (“the applicant”), on 19 February 1998.

2. The applicant was represented by Mr I. Gräzin, Dean of the Law Faculty at University Nord in Tallinn, Estonia. The Estonian Government (“the Government”) were represented by their Agents, Mr E. Harremoes, Special Adviser of the Permanent Representation of Estonia to the Council of Europe, and Ms M. Hion, First Secretary of the Human Rights Division of the Legal Department of the Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged a violation of Article 10 of the Convention in connection with his conviction for remarks he made in a newspaper interview.

4. The application was transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11).

5. The application was allocated to the First Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1. Mr R. Maruste, the judge elected in respect of Estonia, withdrew from sitting in the case (Rule 28). The Government accordingly appointed Mr U. Lõhmus to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

6. By a decision of 19 October 1999 the Chamber declared the application admissible¹.

7. The Government, but not the applicant, filed written observations on the merits (Rule 59 § 1). The Chamber decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. At the material time the applicant was a journalist and editor of the Estonian daily newspaper *Postimees*.

9. The applicant's complaint under Article 10 of the Convention relates to his conviction by the Estonian courts of insulting Ms Vilja Laanaru in an interview he had conducted with another journalist, Mr Ülo Russak, which was published in *Postimees* on 3 April 1996. The interview was entitled "Ülo Russak denies theft" and was prompted by an allegation made by Ms Laanaru that Mr Russak, who had helped her to write her memoirs, had published them without her consent. The interview had the following background.

10. Ms Laanaru is married to the Estonian politician Edgar Savisaar. In 1990, when Mr Savisaar was still married to his first wife, he became Prime Minister of Estonia. Ms Laanaru, who had already been working for him, became his assistant. She continued to work with him during the following years and in 1995, when Mr Savisaar held the post of Minister of the Interior, she was one of his counsellors.

11. Ms Laanaru had been politically active in the Centre Party (*Keskerakond*) led by Mr Savisaar and was an editor of the party's paper.

12. In or around 1989 Ms Laanaru gave birth to a child by Mr Savisaar. As she was unwilling to place her child in a kindergarten, the child was entrusted to her parents.

13. On 10 October 1995 Mr Savisaar was forced to resign as Minister of the Interior following the discovery of secret tape recordings of his conversations with other Estonian politicians. On the same day Ms Laanaru issued a statement in which she claimed full responsibility for the secret recordings.

14. Ms Laanaru then left her post in the Ministry of the Interior and began writing her memoirs with the help of a journalist, Mr Russak.

15. In her memoirs, as recounted to Mr Russak, Ms Laanaru recalled her experiences in politics and the government. In considering the issue of the secret tape recordings she conceded that the statement she had made

1. *Note by the Registry.* The Court's decision is obtainable from the Registry.

on 10 October 1995 was not true. According to Mr Russak, she also reflected on her relationship with Mr Savisaar, a married man, asking herself whether she had broken up his family. She admitted that she had not been as good a mother as she had wished to be and wondered whether she had paid too high a price in sacrificing her child to her career.

16. In the course of the writing, a disagreement arose between her and Mr Russak as to the publication and authorship of the memoirs.

17. On an unspecified date Ms Laanaru brought a civil action before the Tallinn City Court (*Tallinna Linnakohus*) for the protection of her rights as the author of the manuscript.

18. On 29 March 1996 the City Court issued an order prohibiting Mr Russak from publishing the manuscript pending the resolution of the issue of its authorship.

19. Following the court order, Mr Russak decided to publish the material collected in a different form, namely in the form of the information Ms Laanaru had given him during their collaboration.

20. Mr Russak's account of Ms Laanaru's story began appearing in the daily newspaper *Eesti Päevaleht* on 1 April 1996.

21. Later the same year, Ms Laanaru published her own memoirs. In her book she stated that some of the information published in the newspaper report of Mr Russak's story was incorrect, without specifying in which respect.

22. In the newspaper interview of 3 April 1996, mentioned in paragraph 9 above, the applicant questioned Mr Russak on the issue of the publication of the memoirs and asked him, *inter alia*, the following question:

"By the way, don't you feel that you have made a hero out of the wrong person? A person breaking up another's marriage [*abielulõhkuja*]¹, an unfit and careless mother deserting her child [*rongaema*]¹. It does not seem to be the best example for young girls."

23. Following the above publication, Ms Laanaru instituted private prosecution proceedings against the applicant for allegedly having insulted her by referring to her as "*abielulõhkuja*" and "*rongaema*".

24. In the proceedings before the City Court, the applicant argued that the expressions used had been intended as a question rather than a statement of his opinion and that a question mark after them had been left out by mistake in the course of the editing. He denied the intent to offend Ms Laanaru and considered the expressions used as neutral. He further claimed that Ms Laanaru's actions had justified his asking the question.

1. The translation of the Estonian words "*abielulõhkuja*" and "*rongaema*" is descriptive since no one-word equivalent exists in English.

25. By a judgment of 3 April 1997, the City Court convicted the applicant under Article 130 of the Criminal Code of the offence of insulting Ms Laanaru and fined him 220 kroons, the equivalent of ten times the “daily income” rate (see paragraph 31 below). In finding against the applicant, the City Court took note of the expert opinion given by the Estonian Language Institute (*Eesti Keele Instituut*) and of the applicant’s unwillingness to settle the case by issuing an apology. It also noted that under the relevant provision of the Criminal Code liability did not depend on whether or not the victim actually possessed the negative qualities ascribed to her by the applicant. According to the expert opinion, the words at issue constituted value judgments which expressed a strongly negative and disapproving attitude towards the phenomena to which they referred. The word “*rongaema*” indicated that a mother had not cared for her child, and the word “*abielulõhkuja*” indicated a person who had harmed or broken up someone else’s marriage. Both phenomena had always been condemned in Estonian society and this was also reflected in the language. However, the words were not improper in their linguistic sense.

26. The applicant lodged an appeal with the Tallinn Court of Appeal (*Tallinna Ringkonnakohus*) in which he argued, *inter alia*, that the first-instance court had failed to take into account the context of the whole article in which the two words appeared. He also disputed the qualification of his action as a crime on the grounds that he had lacked criminal intent and that the form used was not improper. He further stressed his right as a journalist freely to disseminate ideas, opinions and other information guaranteed by the Estonian Constitution and argued that the judgment of the first-instance court constituted a violation of his freedom of speech.

27. By a judgment of 13 May 1997, the Court of Appeal dismissed the applicant’s appeal and upheld the City Court’s judgment. The Court of Appeal noted that in private prosecution cases its examination was limited to the claims put forward by the offended party. The text of the whole interview, however, had been added to the case file. While noting that the impugned expressions were not indecent, the Court of Appeal considered them to be grossly degrading to human dignity and their use by the applicant in the circumstances of the case abusive. Had he expressed his negative opinion about Ms Laanaru by stating that she did not raise her child and that she had destroyed Mr Savisaar’s marriage, it would not have constituted an insult. The Court of Appeal pointed out that the Constitution and the Criminal Code expressly provided for the possibility of restricting freedom of speech if it infringed the reputation and rights of others. Despite the special interest of the press in public figures, the latter also had the right to have their honour and dignity protected.

28. The applicant lodged an appeal on points of law with the Supreme Court (*Riigikohus*) arguing, *inter alia*, that the two expressions did not have

any synonyms in the Estonian language and he had therefore had no possibility of using other words. The use of a longer sentence omitting the words had been precluded by objective circumstances peculiar to journalism.

29. By a judgment of 26 August 1997, the Supreme Court's Criminal Division rejected the applicant's appeal and upheld the Court of Appeal's judgment. Its judgment included the following reasons:

"I. The principle of freedom of speech, including the principle of freedom of the press provided for in Article 45 § 1 of the Constitution of the Republic of Estonia ('the Constitution') and Article 10 § 1 of the European Convention on Human Rights ('the ECHR'), is an indispensable guarantee for the functioning of a democratic society and therefore one of the most essential social values.

...

According to Article 11 of the Constitution the restriction of any rights or freedoms may take place only pursuant to the Constitution; such restrictions must moreover be necessary in a democratic society and must not distort the nature of the restricted rights and freedoms. Freedom of speech, including freedom of the press, as a fundamental right may be restricted pursuant to Article 45 of the Constitution for the protection of public order, morals, the rights and freedoms of other persons, health, honour and good name. Under Article 10 § 2 of the ECHR, freedom of speech may be restricted by law also for the protection of morals and the reputation or rights of others.

II. In Estonia a person has in principle the right to protect his or her honour as one aspect of human dignity by bringing either civil or criminal proceedings.

According to section 23(1) of the Law on General Principles of the Civil Code, a person has the right to apply for a court order to put a stop to the besmirching of his or her honour, the right to demand rebuttal of the impugned material provided that the person defaming him or her fails to prove the truthfulness of the material and also the right to demand compensation for pecuniary or non-pecuniary damage caused by the attack on his or her honour.

Thus a person can seek protection through a civil procedure only if the person feels that his or her honour has been sullied with a statement of fact, as only a fact can be proved to be true. However, if a person feels that his or her honour has been besmirched by a value judgment, it is impossible to prove that allegation in a legal sense. In its *Lingens v. Austria* (1986) and *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* (1992) judgments, the European Court of Human Rights has also taken the view that a clear distinction must be made between facts and value judgments. Since the truth of a value judgment cannot be proved, the European Court of Human Rights has found that if a person offended by a journalist through a value judgment goes to a national court in order to prove the value judgment, this constitutes a violation of the freedom of speech provided for in Article 10 of the ECHR. Therefore, a person in Estonia has in fact no possibility of protecting his or her honour through civil-law remedies if he or she has been defamed by means of a value judgment. It follows that in [such] cases ... a person can only resort to criminal-law remedies for protecting his or her honour – by initiating a private prosecution under Article 130 of the Criminal Code. In the present case, the victim has availed herself of this sole opportunity.

III. The Criminal Division of the Supreme Court considers the judgments delivered by the Tallinn City Court and the Tallinn Court of Appeal on 3 April 1997 and 13 May 1997 respectively to be lawful and not subject to annulment.

In response to the arguments put forward in the appeal, the Criminal Division of the Supreme Court considers it necessary to note the following.

The appellant's statement that the words '*rongaema*' and '*abielulõhkuja*' could not be offensive to V. Laanaru since the sentence in the article which contained these words did not include the name of V. Laanaru, meaning that the words have not been used against anyone personally, is groundless and fabricated. Both the City Court and the Court of Appeal have correctly concluded that the expressions '*rongaema*' and '*abielulõhkuja*' have been used by [the applicant] to characterise the victim V. Laanaru (Savisaar). The Criminal Division of the Supreme Court wishes to add that in the formulation of his next argument – that it is legitimate to use the impugned expressions towards public figures – the appellant has considered V. Laanaru to be a public figure, thereby in fact invalidating his first argument.

Although Article 12 of the Constitution stipulates the equality of everyone before the law, the Criminal Division of the Supreme Court does not consider it necessary to question the special interest of the press towards public figures – a principle recognised in the practice of the European Court of Human Rights. However, the Criminal Division of the Supreme Court wishes to stress that in Estonia there is no legal definition of a public figure and in the practice of the European Court of Human Rights no one has been considered a public figure for the reason that he or she is a spouse, cohabitant, child or other person close to a public figure. It must be emphasised nevertheless that it cannot be concluded from the practice of the European Court of Human Rights that the special interest of the press towards public figures means that public figures cannot be offended. On the contrary, according to the criminal laws of several countries, such as Germany, the act of offending a public figure qualifies as a crime. The public has the right to expect the press to describe the life of public figures more thoroughly than the life of ordinary people, but the public has no right to expect the honour of public figures to be degraded, especially in the press and in an improper manner.

The Criminal Division does not agree with the standpoint put forward in the appeal that, since the words '*rongaema*' and '*abielulõhkuja*' are not vulgar or indecent, their use in referring to a person cannot be considered as degrading that person's honour and dignity in an improper manner, which is an obligatory element of the definition of the offence under Article 130 of the Criminal Code. Improper form as a legal category within the meaning of Article 130 of the Criminal Code does not only include the use of vulgar or indecent words, but also the use of negative and defamatory figurative expressions. Besides, improper form may also be non-verbal, for example a caricature. Both the City Court and the Court of Appeal have correctly taken the view, on the basis of an expert opinion, that by using the words '*rongaema*' and '*abielulõhkuja*' in reference to V. Laanaru in the newspaper article [the applicant] has treated the victim in public in a defamatory and thus improper manner.

The statement of [the applicant's] defence lawyer ... that the Court of Appeal had no right to prescribe which style a journalist was to use when writing a newspaper article is without foundation. Such a statement can be accepted in so far as the journalistic style does not offend or degrade human dignity. Concerning the protection of the honour and

dignity of a person, the court was correct in pointing out that the idea expressed in an improper form could also be expressed in a proper form in Estonian.

The argument of the appellant that the offensive expressions ‘*rongaema*’ and ‘*abielulõhkuja*’ were used due to the absence in the Estonian language of synonymous terms and that the use of a longer sentence avoiding these words was precluded by objective circumstances peculiar to journalism, is also ill-founded. There are probably no synonyms for several vulgar and indecent expressions in Estonian. This, however, does not justify their use. Any objective circumstances inherent in the functioning of the press – such as consideration of newspaper space and information density, according to the appellant – being values whose scope is limited to a particular sphere, cannot be compared to such values as human dignity.

Under Article 65 § 4 of the Code of Criminal Procedure in Appeal and Cassation Proceedings, the Supreme Court lacks competence to establish factual circumstances. Accordingly, the Supreme Court cannot reconsider the decision which the City Court and the Court of Appeal took on the basis of an expert opinion that the use of these offensive expressions constituted a value judgment by the journalist and not a question. However, the Criminal Division of the Supreme Court finds it necessary to point out that the prevailing opinion in legal writing is that insult is in principle possible also in the form of a question. It is also important to stress that if the newspaper *Postimees* has violated the rights of the author [the applicant] and distorted his intent by an incompetent technical editing [by leaving out the question mark at the end of the two expressions] (letter of the chief editor of *Postimees* of 16 May 1996 in the file), it would have been possible for [the applicant] or the newspaper to remedy the damage in an out-of-court settlement by simply publishing an apology as the victim had expressed readiness to reach such a settlement. However, neither [the applicant] nor the newspaper *Postimees* was willing to acknowledge in public that they had made a mistake and this constituted further evidence of direct intent to insult.”

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

30. The relevant provisions of the Estonian Constitution read as follows:

Article 45

“Everyone has the right to freely disseminate ideas, opinions, beliefs and other information by word, print, picture or other means. This right may be restricted by law to protect public order, morals, and the rights and freedoms, health, honour and good name of others.”

Article 11

“Rights and freedoms may be restricted only in accordance with the Constitution. Such restrictions must be necessary in a democratic society and shall not distort the nature of the rights and freedoms restricted.”

31. The relevant provisions of the Criminal Code read as follows:

Article 130 – Insult

“The degradation of another person’s honour and dignity in an improper form shall be punished with a fine or detention.”

Article 28 – Fine

“1. A fine is a penalty which the court can impose up to a limit of nine hundred times a person’s daily income. The ‘daily income’ rate is calculated on the basis of the average daily wage of the defendant following deduction of taxes and taking into account his or her family and financial status.”

THE LAW**ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION**

32. The applicant submitted that the decisions of the Estonian courts in which he was found guilty of insult constituted an unjustified interference with his right to freedom of expression under Article 10 of the Convention, which provides:

“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

A. Existence of an interference

33. The Court notes that it is undisputed that the applicant’s conviction amounted to an interference with his right to freedom of expression.

B. Justification for the interference

34. An interference contravenes Article 10 of the Convention unless it is “prescribed by law”, pursues one or more of the legitimate aims referred to in paragraph 2 of Article 10 and is “necessary in a democratic society” for achieving such an aim or aims.

1. “Prescribed by law”

35. The applicant submitted that Article 130 of the Criminal Code, upon which his conviction was based, was not formulated with sufficient precision and clarity.

36. The Government argued that the Article defined the offence of insult in precise terms so as to allow the applicant to regulate his professional activities accordingly. The interpretation and application of Article 130 by the national courts did not go beyond what could reasonably be foreseen in the circumstances by the applicant.

37. The Court reiterates that one of the requirements flowing from the expression “prescribed by law” is the foreseeability of the measure concerned. A norm cannot be regarded as a “law” unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable. Whilst certainty in the law is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice (see, for example, *Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, § 34, ECHR 1999-III).

38. The Court notes that Article 130 of the Criminal Code is worded in rather general terms, but finds that the statutory provision cannot be regarded as so vague and imprecise as to lack the quality of “law”. It reiterates that it is primarily the task of national authorities to apply and interpret domestic law (see, for example, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, judgment of 20 September 1994, Series A no. 295-A, p. 17, § 45). In the circumstances of the present case the Court is satisfied that the interference was “prescribed by law”.

2. *Legitimate aim*

39. It was common ground that the interference in issue pursued the aim of “the protection of the reputation or rights of others”.

40. Having regard to the circumstances of the case and to the judgments of the domestic courts, the Court considers that the conviction of the applicant pursued the legitimate aim of the protection of the reputation or rights of Ms Laanaru. The interference complained of therefore had a legitimate aim under paragraph 2 of Article 10.

3. “Necessary in a democratic society”

41. The applicant argued that his conviction was not proportionate to the legitimate aim pursued and that it was not necessary in a democratic society.

42. He disputed the qualification of the impugned expressions as insulting and contended that the courts had followed uncritically the flawed expert opinion of the Estonian Language Institute. The expert opinion and the courts had failed to make a distinction between the two impugned terms. The term “*abielulõhkuja*” was a statement verifiable by the facts whereas the term “*rongaema*” was a value judgment. The factual circumstances of the case proved the validity of the former term: Ms Laanaru’s relationship was with a married man and it had actually destroyed his family. Ms Laanaru herself had admitted this in her memoirs. The applicant contended that the relationship had also been within the public domain. He acknowledged that in Estonian tradition the term “*rongaema*” had a significant negative emotional connotation. However, in the pragmatic use of today’s language the traditional connotation of the term might have disappeared. The experts, adopting a conservative interpretation of the word, had ignored the radical changes which had taken place in Estonian society concerning the issue of single motherhood over the last century. Moreover, his interview had not been published for a narrow group of linguistic experts but for the public at large. Even the traditional interpretation of the term put it outside vulgar or insulting language. Although the expression was less factual than “*abielulõhkuja*”, it was based on Ms Laanaru’s own reflections on her relationship with her child. As both impugned expressions were thus not disproportionate to the underlying facts, they should not have been regarded as offensive.

43. The applicant contended that by asking the question with the two impugned expressions he had not intended to offend Ms Laanaru. His intent had been to provoke and receive a reaction from Mr Russak to his question and not to state an opinion of his own. Furthermore, the question had not been about Ms Laanaru as an individual, but about the attitude of the press towards a particular type of personality in Estonian society.

44. In addition, the applicant submitted that the dispute had been of a civil nature and should not have been tried in a criminal court. He argued that the Supreme Court, in its judgment of 26 August 1997, had held incorrectly that the protection of someone’s honour against attacks through value judgments was possible only through criminal measures. He pointed out that on 1 December 1997 the Supreme Court had reversed this position, holding that civil law provided remedies to protect a person’s honour. The availability of civil remedies made it a grave injustice to sentence him as a criminal.

45. The applicant contended that Ms Laanaru was a public figure in her own right, a fact which made her open to heightened criticism and close scrutiny by the press. She had played an independent role in the political life of Estonia by holding the high and influential position of counsellor to the Minister of the Interior as well as by being an active social figure and an editor of a popular magazine. By putting herself in the centre of the secret tape-recording scandal, Ms Laanaru had attempted to obtain additional publicity for herself.

46. The applicant argued that the fact that Ms Laanaru had herself made the question of her interference into Mr Savisaar's first marriage as well as her relationship with her child a public issue had lessened the scope of her privacy.

47. The motive behind his question had been legitimate and had concerned a matter of public interest. The discovery of the secret recordings of Mr Savisaar's conversations with other politicians as well as several earlier controversial measures involving Mr Savisaar at a time when Ms Laanaru was his official counsellor had raised legitimate questions about the ethics and values of those in positions of power in Estonia. In this context, the modest and concerned question about the personality of Ms Laanaru had seemed perfectly justified. The impugned expressions had been used to serve the interests of the public in receiving information and not for the sole purpose of gratifying human curiosity without any real information value.

48. The applicant considered that he had not exceeded the limits of acceptable criticism and that his journalistic freedom outweighed Ms Laanaru's right to respect for her private and family life. The decisions of the Estonian courts amounted to a kind of censure which was likely to discourage journalists from making criticism of that kind again in the future.

49. The Government maintained that the interference was necessary in a democratic society, in other words it corresponded to a "pressing social need", it was proportionate to the legitimate aim pursued and the reasons given to justify it were relevant and sufficient. They contended that, in the present case, the domestic authorities had not exceeded the margin of appreciation available to them in assessing the need for such interference.

50. They argued that the wider limits of journalistic freedom applicable to civil servants and politicians acting in their public capacity did not apply to the same extent in the case of Ms Laanaru. She was active in politics only as the wife, collaborator and supporter of Mr Savisaar, not independently of him. The disobliging references to an ordinary citizen's private life and history, even if her name was linked to that of a prominent politician, could not constitute a matter of serious public concern. The relationship between a woman, who had withdrawn from the civil service,

and a man, who at that time had withdrawn from politics, was a very private matter which could not be considered a question affecting the public. The impugned words did not bear on any matter of serious public interest and concern. There was no social purpose in making insulting comments on a private person's family life.

51. The Government refuted the applicant's argument concerning the need to inform the public about Ms Laanaru's private life. The applicant had chosen the words to provoke and to create sensational headlines and had not acted in good faith. In any event, such an argument could under no circumstances exonerate him from following the basic ethics of journalism and the defamation laws.

52. The Government stressed that the applicant had not been convicted for describing a factual situation or for expressing a critical opinion about Ms Laanaru's personality or about her private or family life. His conviction was based on his choice of words in relation to her which were considered to be insulting. Had the applicant just described Ms Laanaru as having been the cause of a divorce, as having broken up someone's marriage or as not taking care of her child, this would not have constituted an insult, as pointed out by the Court of Appeal (see paragraph 27 above).

53. The Government noted that the expressions "*rongaema*" and "*abielulõhkuja*" had a very special meaning in the Estonian language, and that they had no equivalent in English. When interpreting the words and their meaning, their specific nature within the Estonian language and culture should also be taken into account.

54. The Government argued that the applicant had used the impugned words not, as he claimed, to describe aspects of Ms Laanaru's private life which were largely known to the public, but to denigrate her in public opinion. They recalled that Ms Laanaru had entrusted her child to her mother as she did not wish to put the child into a kindergarten. It was quite common in Estonia today for grandparents to take care of their grandchildren.

55. The Government disputed the applicant's allegation that Ms Laanaru had herself placed her private life within the public domain. The interview published in April 1996 was not an interview with Ms Laanaru about her private and family life, but an interview with another journalist about the publication of Ms Laanaru's memoirs and her private life. They recalled that on 29 March 1996 Ms Laanaru had obtained a court order prohibiting the publication of her memoirs. At that time, she no longer had any intention of making them public.

56. As regards the proportionality of the interference to the legitimate aim pursued, the Government pointed out that the case was one of private prosecution, in other words the proceedings were initiated by the aggrieved Ms Laanaru and not by the prosecution authorities. The

Tallinn City Court had made an attempt to settle the case during the proceedings, but the applicant had refused to accept the proposal of apologising to Ms Laanaru. At no time had the public prosecutor intervened or associated himself with the proceedings, although he had had the right to participate in them and the court had invited him to do so. The executive had taken no action whatsoever before the national courts and had remained entirely neutral throughout the proceedings.

57. Furthermore, the Government submitted that the applicant had been sanctioned only with a modest fine of 220 kroons – an amount ten times the minimum daily salary.

58. Finally, the Government maintained that the decisions of the national courts had been based on the striking of a balance between a right protected under Article 8 of the Convention and a right protected under its Article 10. The Supreme Court, in rejecting the applicant's complaint, had applied the same test as the European Court of Human Rights does and there was ample reference in its judgment to the latter's case-law. The Supreme Court, in its thoroughly reasoned judgment, had duly and carefully balanced the applicant's interest in freely expressing his opinion against the need to protect the reputation and rights of Ms Laanaru.

59. According to the Court's well-established case-law, freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and each individual's self-fulfilment. Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness, without which there is no "democratic society". This freedom is subject to the exceptions set out in Article 10 § 2, which must, however, be construed strictly. The need for any restrictions must be established convincingly (see, for example, *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, § 41, and *Nilsen and Johnsen v. Norway* [GC], no. 23118/93, § 43, ECHR 1999-VIII).

60. The adjective "necessary", within the meaning of Article 10 § 2, implies the existence of a "pressing social need". The Contracting States have a certain margin of appreciation in assessing whether such a need exists, but it goes hand in hand with a European supervision, embracing both the legislation and the decisions applying it, even those given by an independent court. The Court is therefore empowered to give the final ruling on whether a "restriction" is reconcilable with freedom of expression as protected by Article 10 (see *Lingens*, cited above, p. 25, § 39, and *Janowski v. Poland* [GC], no. 25716/94, § 30, ECHR 1999-I).

61. In exercising its supervisory jurisdiction, the Court must look at the impugned interference in the light of the case as a whole, including the content of the remarks held against the applicant and the context in

which he made them. In particular, it must determine whether the interference in issue was “proportionate to the legitimate aims pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient” (see *The Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 38, § 62; *Lingens*, cited above, pp. 25-26, § 40; *Barfod v. Denmark*, judgment of 22 February 1989, Series A no. 149, p. 12, § 28; *Janowski*, cited above; and *News Verlags GmbH & CoKG v. Austria*, no. 31457/96, § 52, ECHR 2000-I). In doing so, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 and, moreover, that they based themselves on an acceptable assessment of the relevant facts (see *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, pp. 23-24, § 31).

62. The Court further recalls the essential function the press fulfils in a democratic society. Although the press must not overstep certain bounds, particularly as regards the reputation and rights of others and the need to prevent the disclosure of confidential information, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest (see *Jersild*, cited above, pp. 23-24, § 31; *De Haes and Gijssels v. Belgium*, judgment of 24 February 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I, pp. 233-34, § 37; and *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 58, ECHR 1999-III). In addition, the Court is mindful of the fact that journalistic freedom also covers possible recourse to a degree of exaggeration, or even provocation (see *Prager and Oberschlick v. Austria*, judgment of 26 April 1995, Series A no. 313, p. 19, § 38, and *Bladet Tromsø and Stensaas*, cited above). The limits of permissible criticism are narrower in relation to a private citizen than in relation to politicians or governments (see, for example, *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, pp. 23-24, § 46, and *Incal v. Turkey*, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-IV, pp. 1567-68, § 54).

63. In sum, the Court’s task in exercising its supervision is not to take the place of national authorities but rather to review under Article 10, in the light of the case as a whole, the decisions they have taken pursuant to their power of appreciation (see, among many other authorities, *Fressoz and Roire v. France* [GC], no. 29183/95, § 45, ECHR 1999-I).

64. Turning to the facts of the present case, the Court notes that the applicant was convicted on the basis of the remarks he had made in his capacity as a journalist in a newspaper interview with another journalist. The interview concerned the issue of publication of Ms Laanaru’s personal memoirs following a dispute between her and the interviewed journalist who had helped writing them.

65. It observes that the domestic courts found the use of the words “rongaema” and “abiululõhkuja” offensive to Ms Laanaru and the imposed

restriction justified for the protection of her reputation and rights (see paragraphs 25, 27 and 29 above). In the context of the freedom of the press, the requirements of such protection have to be weighed in relation to the interest of the applicant as a journalist in imparting information and ideas on matters of public concern.

66. In this connection, the Court notes that the impugned remarks related to the aspects of Ms Laanaru's private life which she described in her memoirs written in her private capacity. While it is true that she herself had intended to make these details public, the justification for the use of the actual words by the applicant in the circumstances of the present case must be seen against the background which prompted their utterance as well as their value to the general public.

67. In this connection, the Court observes that the remarks were preceded by the reflections of Ms Laanaru on her role as a mother and in breaking up Mr Savisaar's family. It notes, however, that the domestic courts found that the words "*rongaema*" and "*abielulõhkuja*" amounted to value judgments couched in offensive language, recourse to which was not necessary in order to express a "negative" opinion (see paragraph 27 above). It considers that the applicant could have formulated his criticism of Ms Laanaru's actions without resorting to such insulting expressions (see, for example, *Constantinescu v. Romania*, no. 28871/95, § 74, ECHR 2000-VIII).

68. The Court notes the differences in the parties' position concerning the public-figure status of Ms Laanaru. It observes that Ms Laanaru resigned from her governmental position in October 1995 in the wake of the affair of the secret tape recordings by Mr Savisaar, for which she claimed responsibility (see paragraph 13 above). Despite her continued involvement in the political party, the Court does not find it established that the use of the impugned terms in relation to Ms Laanaru's private life was justified by considerations of public concern or that they bore on a matter of general importance. In particular, it has not been substantiated that her private life was among the issues that affected the public in April 1996. The applicant's remarks could therefore scarcely be regarded as serving the public interest.

69. In considering the way the domestic authorities dealt with the case, the Court observes that the Estonian courts fully recognised that the present case involved a conflict between the right to impart ideas and the reputation and rights of others. It cannot find that they failed properly to balance the various interests involved in the case. Taking into account the margin of appreciation left to the Contracting States in such circumstances, the Court considers that the domestic authorities were, in the circumstances of the case, entitled to interfere with the exercise of the applicant's right. It recalls that, in assessing the proportionality of the interference, the nature and severity of the penalties imposed are also

factors to be taken into account (see, for example, *Ceylan v. Turkey* [GC], no. 23556/94, § 37, ECHR 1999-IV). In this respect, it notes the limited amount of the fine imposed on the applicant as a sanction provided for in Article 28 of the Criminal Code (see paragraph 31 above).

70. Having regard to the foregoing, the Court considers that the applicant's conviction and sentence were not disproportionate to the legitimate aim pursued and that the reasons advanced by the domestic courts were sufficient and relevant to justify such interference. The interference with the applicant's right to freedom of expression could thus reasonably be considered necessary in a democratic society for the protection of the reputation or rights of others within the meaning of Article 10 § 2 of the Convention.

71. There has consequently been no breach of Article 10 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

Holds that there has been no violation of Article 10 of the Convention.

Done in English, and notified in writing on 6 February 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Elisabeth PALM
President

TAMMER c. ESTONIE
(Requête n° 41205/98)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 6 FÉVRIER 2001¹

1. Traduction ; original anglais.

SOMMAIRE¹**Condamnation d'un journaliste pour avoir injurié la femme d'un homme politique de premier plan lors d'un entretien****Article 10**

Liberté d'expression – Liberté de communiquer des idées – Condamnation d'un journaliste pour avoir injurié la femme d'un homme politique de premier plan lors d'un entretien – Ingérence – Protection de la réputation d'autrui – Protection des droits d'autrui – Nécessaire dans une société démocratique – Marge d'appréciation – Remarques relatives à la vie privée – Utilisation de termes injurieux – Jugement de valeur – Absence d'intérêt public – Proportionnalité – Nature et lourdeur de la sanction

*
* * *

Le requérant, journaliste de profession, fut condamné pour avoir injurié M^{me} Laanaru, la femme d'un homme politique de premier plan, lors d'un entretien, paru dans la presse, avec un autre journaliste qui avait aidé celle-ci à rédiger ses mémoires. Le requérant se vit infliger une amende de 220 couronnes estoniennes. Avant d'épouser cet homme politique, M^{me} Laanaru avait été sa collaboratrice tandis qu'il était premier ministre, puis ministre de l'Intérieur. Elle avait ensuite eu un enfant de lui alors qu'il était toujours marié à sa première femme. Dans ses mémoires, tels que rapportés par l'autre journaliste, M^{me} Laanaru se demandait si elle avait brisé la famille de cet homme politique et si elle n'avait pas payé un prix trop élevé en sacrifiant son enfant à sa carrière. Au cours de l'entretien, le requérant utilisa deux qualificatifs estoniens, «*abiellulõhkuja*» et «*rõngaema*», signifiant respectivement briseuse de ménage et mère négligente qui délaisse son enfant, que le tribunal jugea injurieux. La cour d'appel et la Cour suprême rejetèrent les recours formés par le requérant.

Article 10: l'ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'expression était prévue par la loi, la disposition juridique en cause étant libellée en termes assez généraux, mais sans être vague et imprécise au point de ne pouvoir être considérée comme une «loi». En outre, l'ingérence visait le but légitime que constitue la protection de la réputation ou des droits de M^{me} Laanaru. Il reste à établir si l'ingérence était proportionnée à ce but et donc nécessaire dans une société démocratique. Les remarques incriminées se rapportaient à des aspects de la vie privée de M^{me} Laanaru que celle-ci avait décrits dans ses mémoires et, s'il est vrai qu'elle avait elle-même l'intention de rendre ces précisions publiques, c'est en fonction du contexte dans lequel ils ont été formulés ainsi que de leur valeur pour

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

le grand public qu'il convient d'apprécier s'il était justifié que le requérant employât les mots en cause. Les tribunaux internes ont considéré que les termes critiqués constituaient des jugements de valeur exprimés de manière offensante et que le requérant aurait pu formuler ses critiques sans recourir à ces expressions injurieuses. Quant au caractère prétendument public de la personnalité de M^{me} Laanaru, il n'est pas établi que l'emploi des termes critiqués pour qualifier sa vie privée se soit justifié par l'intérêt du public ni que ces expressions aient porté sur une question d'importance générale. On peut donc difficilement considérer que les remarques du requérant ont servi l'intérêt public. Les tribunaux internes ont parfaitement admis que l'espèce portait sur un conflit entre le droit de communiquer des idées et celui de voir protéger la réputation et les droits d'autrui, et l'on ne saurait conclure qu'ils n'ont pas correctement mis en balance les divers intérêts en jeu. Eu égard à la marge d'appréciation dont disposent les Etats contractants en pareil cas, les autorités internes étaient habilitées à restreindre l'exercice de son droit par le requérant. La nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence. A cet égard, l'amende infligée comme sanction au requérant au titre du code pénal était d'un faible montant. La condamnation du requérant et la peine qui lui a été infligée n'étaient pas disproportionnées au but légitime visé et les motifs avancés par les tribunaux internes étaient suffisants et pertinents pour justifier pareilles mesures. L'ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'expression pouvait donc raisonnablement passer pour nécessaire dans une société démocratique afin de protéger la réputation ou les droits d'autrui.

Conclusion : non-violation (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

- Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30
Lingens c. Autriche, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 103
Barfod c. Danemark, arrêt du 22 février 1989, série A n° 149
Castells c. Espagne, arrêt du 23 avril 1992, série A n° 236
Otto-Preminger-Institut c. Autriche, arrêt du 20 septembre 1994, série A n° 295-A
Jersild c. Danemark, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298
Prager et Oberschlick c. Autriche, arrêt du 26 avril 1995, série A n° 313
De Haes et Gijssels c. Belgique, arrêt du 24 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I
Incal c. Turquie, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-IV
Fressoz et Roire c. France [GC], n° 29183/95, CEDH 1999-I
Janowski c. Pologne [GC], n° 25716/94, CEDH 1999-I
Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], n° 21980/93, CEDH 1999-III
Rekvényi c. Hongrie [GC], n° 25390/94, CEDH 1999-III
Ceylan c. Turquie [GC], n° 23556/94, CEDH 1999-IV
Nilsen et Johnsen c. Norvège [GC], n° 23118/93, CEDH 1999-VIII
News Verlags GmbH & CoKG c. Autriche, n° 31457/96, CEDH 2000-I
Constantinescu c. Roumanie, n° 28871/95, CEDH 2000-VIII

En l'affaire Tammer c. Estonie,

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

M^{mes} E. PALM, *présidente*,

W. THOMASSEN,

MM. L. FERRARI BRAVO,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

C. BIRSAN,

J. CASADEVAL, *juges*,

U. LÖHMUS, *juge ad hoc*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 janvier 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 41205/98) dirigée contre la République d'Estonie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Enno Tammer («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 19 février 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant est représenté par M. I. Gräzin, doyen de la faculté de droit de l'université Nord de Tallinn, en Estonie. Le gouvernement estonien («le Gouvernement») est représenté par ses agents, M. E. Harremoos, conseiller spécial de la Représentation permanente de l'Estonie auprès du Conseil de l'Europe, et M^{me} M. Hion, première secrétaire de la division des droits de l'homme au service juridique du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait que sa condamnation pour des propos qu'il avait tenus au cours d'un entretien publié dans la presse avait emporté violation de l'article 10 de la Convention.

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

5. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. R. Maruste, juge élu au titre de l'Estonie (article 28 du règlement), le Gouvernement a désigné M. U. Lõhmus pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

6. Par une décision du 19 octobre 1999, la chambre a déclaré la requête recevable¹.

7. Le Gouvernement a déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire, mais non le requérant (article 59 § 1 du règlement). La chambre a décidé après consultation des parties qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience sur le fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. A l'époque des faits, le requérant était journaliste et rédacteur en chef du quotidien estonien *Postimees*.

9. Le grief que le requérant fait valoir sous l'angle de l'article 10 de la Convention tire son origine de sa condamnation par les tribunaux estoniens pour avoir injurié M^{me} Vilja Laanaru dans un entretien qu'il avait eu avec un autre journaliste, M. Ülo Russak, paru dans *Postimees* le 3 avril 1996. L'entretien, intitulé «Ülo Russak nie tout vol», venait en réaction à une allégation de M^{me} Laanaru selon laquelle M. Russak, qui l'avait aidée à écrire ses mémoires, les aurait publiés sans son consentement. Voici un rappel des faits qui ont précédé cet entretien.

10. M^{me} Laanaru est l'épouse de M. Edgar Savisaar, homme politique estonien. En 1990, alors que M. Savisaar était encore marié à sa première femme, il accéda aux fonctions de premier ministre d'Estonie. M^{me} Laanaru, qui avait déjà travaillé pour lui, devint sa collaboratrice. Elle continua à travailler avec lui au cours des années suivantes et, lorsque M. Savisaar devint ministre de l'Intérieur en 1995, elle figurait au nombre de ses conseillers.

11. M^{me} Laanaru avait milité au parti centriste (*Keskerakond*) dirigé par M. Savisaar et était rédactrice en chef du journal du parti.

12. Aux alentours de 1989, M^{me} Laanaru eut un enfant de M. Savisaar. Comme elle ne souhaitait pas le mettre au jardin d'enfants, elle le confia à ses propres parents.

13. Le 10 octobre 1995, M. Savisaar fut contraint de démissionner de ses fonctions de ministre de l'Intérieur à la suite de la découverte de bandes magnétiques où avaient été enregistrées en secret des conversations qu'il avait eues avec d'autres hommes politiques estoniens. Le même jour, M^{me} Laanaru rendit publique une déclaration où elle s'attribuait l'entière responsabilité des enregistrements secrets.

14. M^{me} Laanaru quitta ensuite son poste au ministère de l'Intérieur et entreprit d'écrire ses mémoires avec l'aide d'un journaliste, M. Russak.

1. *Note du greffe* : la décision de la Cour est disponible au greffe.

15. Dans les souvenirs qu'elle a rapportés à M. Russak, M^{me} Laanaru relatait son expérience de la politique et du gouvernement. A propos des enregistrements secrets, elle reconnut que la déclaration qu'elle avait faite le 10 octobre 1995 était mensongère. D'après M. Russak, elle réfléchissait aussi à sa relation avec M. Savisaar, un homme marié, en se demandant si elle avait brisé son ménage. Elle admit qu'elle n'avait pas été une aussi bonne mère qu'elle l'aurait souhaité et se demandait si elle n'avait pas payé un tribut trop lourd à sa carrière en y sacrifiant son enfant.

16. Pendant la rédaction de l'ouvrage, un différend éclata entre elle et M. Russak quant à la publication et à la paternité des mémoires.

17. A une date non précisée, M^{me} Laanaru engagea une action civile devant le tribunal de Tallinn (*Tallinna Linnakohus*) en vue de faire protéger ses droits d'auteur du manuscrit.

18. Le 29 mars 1996, le tribunal de Tallinn émit une ordonnance interdisant à M. Russak de publier le manuscrit tant que la question de sa paternité n'était pas résolue.

19. A la suite de cette ordonnance, M. Russak décida de publier autrement les éléments qu'il avait recueillis, c'est-à-dire sous la forme des informations que M^{me} Laanaru lui avait transmises pendant leur collaboration.

20. Le récit fait par M. Russak de l'histoire de M^{me} Laanaru commença à paraître dans le quotidien *Eesti Päevaleht* le 1^{er} avril 1996.

21. Au cours de la même année, M^{me} Laanaru publia ses mémoires. Elle déclarait dans cet ouvrage que certaines des informations contenues dans le récit que M. Russak avait fait paraître dans la presse étaient incorrectes, mais sans préciser en quoi.

22. Dans l'entretien publié le 3 avril 1996, évoqué au paragraphe 9 ci-dessus, le requérant interrogea M. Russak au sujet de la publication des mémoires en lui posant notamment la question suivante :

« Ne pensez-vous pas vous être trompé d'héroïne? Une briseuse de ménage [*abielulõhkuja*]¹, une mère négligente qui délaisse son enfant [*rongaema*]¹. Cela ne paraît pas être le meilleur exemple pour des jeunes filles. »

23. A la suite de la parution de cet article, M^{me} Laanaru engagea des poursuites privées contre le requérant en alléguant qu'il l'avait injuriée en la qualifiant de « *abielulõhkuja* » et « *rongaema* ».

24. Devant le tribunal, le requérant fit valoir que les termes en cause avaient été employés dans une question et non dans une affirmation reflétant son point de vue et que le point d'interrogation final avait été oublié par erreur lors de la mise en page du texte. Il nia avoir eu

1. Les termes estoniens « *abielulõhkuja* » et « *rongaema* » sont rendus par des périphrases car il n'existe pas en français de mots équivalents.

l'intention d'offenser M^{me} Laanaru et considéra que ces expressions étaient neutres. Il ajouta que sa question se justifiait par les actes commis par M^{me} Laanaru.

25. Par un arrêt du 3 avril 1997, le tribunal de Tallinn déclara le requérant coupable d'injure sur le fondement de l'article 130 du code pénal et le condamna à une amende de 220 couronnes estoniennes, soit l'équivalent de dix fois le revenu journalier (paragraphe 31 ci-dessous). Pour prononcer ce verdict, le tribunal avait pris en compte l'expertise de l'Institut de la langue estonienne (*Eesti Keele Instituut*) ainsi que le refus du requérant de régler l'affaire en présentant des excuses. Il releva en outre qu'au titre de la disposition pertinente du code pénal la responsabilité ne dépendait pas de la question de savoir si la victime possédait réellement ou non les défauts que le requérant lui avait attribués. D'après l'expertise, les termes en cause constituaient des jugements de valeur extrêmement négatifs et désapprouvateurs envers les phénomènes qu'ils qualifiaient. Le mot «*rongaema*» désigne une mère qui a négligé son enfant et le terme «*abielulõhkuja*» une personne qui a troublé la paix d'un ménage ou en a brisé un. La société estonienne a toujours condamné ces deux phénomènes, ce qui transparaît dans le vocabulaire. Toutefois, ces mots n'ont pas été employés improprement.

26. Le requérant saisit la cour d'appel de Tallinn (*Tallinna Ringkonnakohtus*), devant laquelle il fit valoir notamment que le tribunal de première instance n'avait pas tenu compte de l'ensemble de l'article où figuraient les mots en cause. Il contesta également la qualification pénale de son acte au motif qu'il n'avait eu aucune intention criminelle et que le mode d'expression utilisé n'était pas incorrect. Il souligna enfin qu'en tant que journaliste il avait, conformément à la Constitution estonienne, le droit de diffuser librement des idées, opinions et autres informations et que le jugement de première instance constituait une violation de son droit à la liberté d'expression.

27. Par un arrêt du 13 mai 1997, la cour d'appel débouta le requérant et confirma la décision du tribunal de Tallinn. Elle déclara que, en cas de poursuites engagées par des particuliers, elle se bornait à examiner les griefs de la partie offensée, mais que le texte complet de l'entretien avait été versé au dossier. Tout en observant que les expressions attaquées n'étaient pas indécentes, la cour d'appel jugea qu'elles portaient gravement atteinte à la dignité humaine et que leur usage par le requérant en l'espèce était offensant. S'il avait exprimé une opinion négative au sujet de M^{me} Laanaru en déclarant qu'elle n'élevait pas elle-même son enfant et qu'elle avait brisé le mariage de M. Savisaar, il n'y aurait pas eu d'injure. La cour d'appel remarqua que la Constitution et le code pénal prévoyaient expressément la possibilité de limiter la liberté d'expression si son exercice portait atteinte à la réputation et aux droits d'autrui. En dépit de l'intérêt particulier que le public portait aux

personnages publics, ceux-ci avaient également le droit de voir protéger leur honneur et leur dignité.

28. Le requérant se pourvut devant la Cour suprême (*Riigikohus*) en faisant notamment valoir que les deux termes n'avaient pas de synonymes en estonien et qu'il ne pouvait donc pas en utiliser d'autres. Par ailleurs, les circonstances objectives d'exercice du métier de journaliste excluaient l'usage d'une périphrase destinée à éviter les mots en cause.

29. Par un arrêt du 26 août 1997, la chambre criminelle de la Cour suprême débouta le requérant et confirma la décision de la cour d'appel, invoquant entre autres les motifs suivants :

«I. Le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de la presse, consacré par l'article 45 § 1 de la Constitution de la République d'Estonie («la Constitution») et par l'article 10 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme («la Convention»), constitue une garantie indispensable au fonctionnement d'une société démocratique et donc l'une des valeurs fondamentales de pareille société.

(...)

D'après l'article 11 de la Constitution, seules sont autorisées les restrictions aux droits ou libertés prévues par la Constitution; ces restrictions doivent en outre être nécessaires dans une société démocratique et ne pas dénaturer les droits et libertés qu'elles touchent. La liberté d'expression, dont la liberté de la presse, peut, en tant que droit fondamental, faire l'objet de restrictions en vertu de l'article 45 de la Constitution en vue de protéger l'ordre public, la morale, les droits et libertés d'autrui, la santé, l'honneur et la réputation. En vertu de l'article 10 § 2 de la Convention, la liberté d'expression peut être limitée par la loi afin de protéger la morale et la réputation ou les droits d'autrui.

II. En Estonie, toute personne a en principe le droit de protéger son honneur, considéré comme l'un des aspects de la dignité humaine, en engageant une procédure civile ou pénale.

D'après l'article 23 § 1 de la loi sur les principes généraux du code civil, toute personne a le droit de demander à un tribunal d'ordonner que cesse l'atteinte à son honneur, le droit d'exiger la réfutation des éléments attaqués à condition que l'auteur de la diffamation à son égard n'arrive pas à prouver la véracité de ces éléments, ainsi que le droit d'exiger une indemnisation du préjudice matériel ou moral résultant de l'atteinte à son honneur.

Ainsi, une personne peut demander à voir son honneur protégé par l'intermédiaire d'une procédure civile seulement si elle estime qu'il a été sali par une affirmation relative à des faits, car seule la véracité de faits peut être prouvée. Toutefois, si une personne estime que son honneur a été souillé par un jugement de valeur, il est impossible de prouver cette allégation au sens juridique. Dans ses arrêts *Lingens c. Autriche* (1986) et *Thorgeir Thorgeirson c. Islande* (1992), la Cour européenne des Droits de l'Homme a elle aussi déclaré qu'il faut établir une distinction claire entre les faits et les jugements de valeur. L'exactitude d'un jugement de valeur ne pouvant être démontrée, la Cour européenne a considéré que lorsqu'une personne offensée par le jugement de valeur d'un journaliste saisit un tribunal interne pour obtenir la preuve de la véracité de ce jugement de valeur, cela constitue une violation de la liberté

d'expression garantie par l'article 10 de la Convention. Donc, en Estonie, une personne qui s'estime diffamée par un jugement de valeur n'a en fait aucun moyen de faire protéger son honneur grâce à des recours de droit civil. Il s'ensuit qu'en [pareil] cas (...) il ne lui reste qu'une possibilité: se prévaloir de recours de droit pénal pour faire protéger son honneur, en engageant des poursuites à titre privé en vertu de l'article 130 du code pénal. En l'espèce, c'est ce qu'a fait la requérante.

III. La chambre criminelle de la Cour suprême considère que les arrêts rendus par le tribunal de Tallinn et la cour d'appel de Tallinn les 3 avril et 13 mai 1997 respectivement sont conformes à la loi et non susceptibles d'annulation.

En réponse aux moyens soulevés dans l'appel, la chambre criminelle de la Cour suprême juge nécessaire de constater ce qui suit.

Est infondée et controvérsée l'affirmation de l'appelant selon laquelle les termes «*rongaema*» et «*abielulõhkuja*» ne sauraient être offensants envers V. Laanaru car la phrase dont ils faisaient partie ne mentionnait pas le nom de celle-ci, ce qui voudrait dire que ces mots ne visaient personne en particulier. Le tribunal de première instance comme la cour d'appel ont à juste titre conclu que les expressions «*rongaema*» et «*abielulõhkuja*» ont été utilisées par [le requérant] pour qualifier la victime V. Laanaru (Savisaar). La chambre criminelle de la Cour suprême souhaite ajouter qu'en formulant son argument suivant – à savoir qu'il est légitime d'utiliser les termes critiqués à l'égard de personnages publics – l'appelant a considéré V. Laanaru comme un tel personnage, ce qui ôte toute valeur à son premier argument.

Bien que l'article 12 de la Constitution énonce l'égalité de tous devant la loi, la chambre criminelle de la Cour suprême ne juge pas nécessaire de mettre en cause l'intérêt particulier que la presse porte aux personnages publics – principe reconnu dans la pratique de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, la chambre criminelle de la Cour suprême tient à souligner qu'en Estonie, il n'existe pas de définition juridique d'un personnage public et que, dans sa pratique, la Cour européenne n'a nulle part considéré quelqu'un comme un personnage public au motif que ce quelqu'un était le conjoint, le concubin, l'enfant ou le proche d'un tel personnage. Il faut cependant souligner que l'on ne saurait déduire de la pratique de la Cour européenne que l'intérêt particulier que la presse porte aux personnages publics signifie que ceux-ci ne sont pas susceptibles d'être offensés. Au contraire, selon le droit pénal de plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'acte d'offenser un personnage public constitue une infraction pénale. Le public est en droit d'attendre de la presse qu'elle décrive la vie de personnages publics de manière plus complète que celle des gens ordinaires, mais il n'a pas celui de voir l'honneur de ces personnes bafoué, notamment dans la presse et de manière déplacée.

La chambre criminelle ne souscrit pas au point de vue exposé dans l'appel, à savoir que, les termes «*rongaema*» et «*abielulõhkuja*» n'étant ni vulgaires ni indécents, leur emploi à l'égard d'une personne ne saurait être considéré comme portant atteinte de manière déplacée à l'honneur et à la dignité de cette personne, élément obligatoirement constitutif de l'infraction définie à l'article 130 du code pénal. Au sens de cette disposition, le caractère déplacé ne se borne pas à désigner l'usage de mots vulgaires ou indécents mais renvoie également à celui d'expressions imagées négatives et diffamatoires. Par ailleurs, un mode d'expression non verbal, comme une caricature, peut également être déplacé. Le tribunal du fond et la cour d'appel ont à juste titre estimé, en se fondant sur une expertise, qu'en usant des termes «*rongaema*» et

«*abielulõhkuj*» à l'égard de V. Laanaru dans un article de presse, [le requérant] a publiquement traité celle-ci de manière diffamatoire et donc déplacée.

La déclaration de l'avocat [du requérant] (...) selon lequel la cour d'appel n'a pas le droit de dire à un journaliste quel style il doit adopter pour rédiger un article de presse est infondée. Elle n'est recevable que dans la mesure où le style journalistique ne porte pas atteinte à la dignité humaine. S'agissant de la protection de l'honneur et de la dignité d'une personne, le tribunal a eu raison de faire remarquer que l'idée qui était exprimée de manière déplacée pouvait aussi l'être de façon correcte en estonien.

Est également mal fondé l'argument de l'appelant selon lequel les expressions «*rõngaema*» et «*abielulõhkuj*» ont été employées faute de synonymes en estonien et l'emploi d'une périphrase était exclu en raison des conditions objectives d'exercice du métier de journaliste. Il existe probablement un certain nombre d'expressions vulgaires et indécentes dépourvues de synonyme en estonien, mais ce n'est pas une raison pour les utiliser. Toute circonstance objective inhérente au fonctionnement de la presse – comme la longueur de l'article et la densité de l'information, selon le requérant – est une valeur limitée à un domaine précis, qui ne saurait être mise sur le même plan que la dignité humaine.

En vertu de l'article 65 § 4 du code de procédure pénale, la Cour suprême ne peut statuer en appel et en cassation sur les faits. Elle ne peut donc réexaminer la décision prise par le tribunal de première instance et la cour d'appel, sur la base d'une expertise, selon laquelle les termes offensants constituaient l'expression d'un jugement de valeur de la part du journaliste et non une question. Toutefois, la chambre criminelle juge utile de préciser que la doctrine exprime majoritairement l'avis qu'il est en principe également possible d'injurier quelqu'un au moyen d'une question. Il importe aussi de souligner que si le quotidien *Postimees* a violé les droits de l'auteur [le requérant] et déformé son propos en faisant mal son travail de mise en page [en omettant le point d'interrogation après chaque expression] (lettre du rédacteur en chef de *Postimees* du 16 mai 1996, figurant au dossier), [le requérant] ou le journal auraient pu réparer le dommage à l'amiable en faisant simplement paraître des excuses, puisque la victime s'était déclarée prête à accepter pareil règlement. Or ni [le requérant] ni le quotidien *Postimees* n'ont voulu reconnaître publiquement avoir commis une erreur, ce qui constitue une preuve de plus de leur nette intention d'injurier la victime.»

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

30. Les dispositions pertinentes de la Constitution estonienne sont ainsi libellées :

Article 45

«Toute personne a le droit de diffuser librement des idées, opinions, convictions et autres informations oralement, par écrit, par des images ou tout autre moyen. Ce droit peut faire l'objet de restrictions prévues par la loi afin de protéger l'ordre public, la morale, ainsi que les droits et libertés, la santé, l'honneur et la réputation d'autrui.»

Article 11

«Les droits et libertés ne peuvent faire l'objet que des restrictions prévues par la Constitution. Ces restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique et ne pas dénaturer les droits et libertés qu'elles touchent.»

31. Aux termes des dispositions pertinentes du code pénal :

Article 130 – Injure

«Toute atteinte portée à l'honneur et à la dignité d'autrui de manière déplacée est punie d'une peine d'amende ou de prison.»

Article 28 – Amende

«1. Le tribunal peut infliger une amende ne dépassant pas neuf cents fois le revenu journalier de la personne. Le «revenu journalier» est calculé à partir du salaire journalier moyen après impôt en tenant compte de la taille de la famille et de la situation financière.»

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

32. Le requérant soutient que les décisions des tribunaux estoniens le déclarant coupable d'injure constituent une atteinte induue à son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention, lequel dispose :

«1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.»

A. Existence d'une ingérence

33. La Cour relève que nul ne conteste que la condamnation du requérant constitue une ingérence dans son droit à la liberté d'expression.

B. Justification de l'ingérence

34. Une ingérence est contraire à l'article 10 de la Convention sauf lorsqu'elle est «prévue par la loi», vise un ou plusieurs des buts légitimes cités au paragraphe 2 dudit article et est «nécessaire dans une société démocratique» pour atteindre ce ou ces buts.

1. «Prévue par la loi»

35. Le requérant avance que l'article 130 du code pénal, sur lequel se fonde sa condamnation, n'est pas formulé avec suffisamment de précision et de clarté.

36. Le Gouvernement fait valoir que cet article donne une définition précise de l'injure, de sorte que le requérant pouvait régler ses activités professionnelles en conséquence. Les tribunaux internes ont interprété et appliqué l'article 130 sans aller au-delà de ce que le requérant pouvait raisonnablement prévoir dans les circonstances de la cause.

37. La Cour rappelle que l'une des exigences provenant de l'expression «prévue par la loi» est la prévisibilité de la mesure en cause. On ne peut donc considérer comme une «loi» qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue: l'expérience révèle une telle certitude hors d'atteinte. En outre la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (voir, par exemple, l'arrêt *Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, § 34, CEDH 1999-III).

38. La Cour relève que l'article 130 du code pénal est libellé en termes assez généraux, mais estime que cette disposition ne saurait passer pour vague et imprécise au point de ne pouvoir être considérée comme une «loi». Elle rappelle qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales d'interpréter et d'appliquer le droit interne (voir, par exemple, l'arrêt *Otto-Preminger-Institut c. Autriche* du 20 septembre 1994, série A n° 295-A, p. 17, § 45). Vu les circonstances de l'espèce, la Cour est convaincue que l'ingérence était «prévue par la loi».

2. But légitime

39. Il est communément admis que l'ingérence en cause visait la «protection de la réputation ou des droits d'autrui».

40. Eu égard aux circonstances de la cause et aux décisions des tribunaux internes, la Cour estime que la condamnation du requérant visait le but légitime que constitue la protection de la réputation ou des droits de M^{rs} Laanaru. L'ingérence dénoncée poursuivait donc un but légitime au titre du paragraphe 2 de l'article 10.

3. « Nécessaire dans une société démocratique »

41. Le requérant affirme que sa condamnation n'était ni proportionnée au but légitime visé ni nécessaire dans une société démocratique.

42. Il conteste la qualification d'injure donnée aux expressions incriminées et soutient que les tribunaux ont suivi aveuglément l'expertise erronée de l'Institut de la langue estonienne. Ce dernier et les tribunaux n'auraient pas établi de distinction entre les deux termes. Celui d'«*abielulõhkuja*» décrit un état de fait vérifiable tandis que celui de «*rongaema*» correspond à un jugement de valeur. Or les circonstances de la cause prouveraient que le premier était employé à bon escient : M^mc Laanaru a eu une relation avec un homme marié, brisant le ménage de celui-ci, ce que l'intéressée en personne a reconnu dans ses mémoires. De plus, le requérant affirme que leur relation relevait du domaine public. Il reconnaît que la tradition estonienne confère au terme «*rongaema*» une connotation négative importante. Toutefois, dans l'usage courant de la langue aujourd'hui, cette connotation traditionnelle a pu disparaître. Les experts, adoptant une interprétation conservatrice de la langue, n'ont pas tenu compte des changements profonds qui se sont produits dans la société estonienne au sujet des mères seules pendant le siècle écoulé. De plus, son entretien n'était pas destiné à un cercle restreint de linguistes, mais au grand public. Même selon l'interprétation traditionnelle, ce terme n'avait rien de vulgaire ni d'injurieux. Tout en étant moins objectif que celui d'«*abielulõhkuja*», il se fondait sur les réflexions de M^mc Laanaru elle-même quant à sa relation avec son enfant. Les deux expressions attaquées n'étant ainsi en rien disproportionnées aux faits qu'elles décrivent, elles n'auraient pas dû être considérées comme offensantes.

43. Le requérant affirme qu'en posant sa question au moyen des deux termes incriminés il n'avait pas l'intention d'offenser M^mc Laanaru. Il cherchait à provoquer une réponse de la part de M. Russak et non à exposer son propre point de vue. De plus, cette question ne portait pas sur la personne de M^mc Laanaru, mais sur l'attitude de la presse à l'égard d'un certain type de personnalité dans la société estonienne.

44. Selon lui, en outre, le litige revêt un caractère civil et n'aurait pas dû être porté devant un tribunal pénal ; dans son arrêt du 26 août 1997, la Cour suprême aurait à tort considéré qu'il n'était possible de protéger l'honneur d'une personne contre des atteintes portées par le biais de jugements de valeur qu'au moyen de mesures pénales. Or il fait remarquer que la Cour suprême est revenue sur cette position le 1^{er} décembre 1997, lorsqu'elle a estimé que le droit civil offrait des recours permettant de protéger l'honneur. L'existence de recours civils faisait donc de sa condamnation pénale une grave injustice.

45. Le requérant affirme que M^{me} Laanaru est par elle-même un personnage public, ce qui l'expose à de vives critiques et à un examen attentif de la part de la presse. Elle aurait joué un rôle indépendant dans la vie politique estonienne en occupant le poste haut placé et influent de conseiller du ministre de l'Intérieur, en jouant un rôle actif sur la scène sociale et en étant rédactrice en chef d'un magazine populaire. En se mettant elle-même au centre du scandale des enregistrements secrets, M^{me} Laanaru aurait tenté d'obtenir un surcroît de publicité pour elle-même.

46. A son avis, le fait que M^{me} Laanaru ait elle-même porté sur la place publique la question de l'impact de sa relation avec M. Savisaar sur le mariage de celui-ci et son lien avec son enfant a réduit le champ de sa vie privée.

47. Il estime que sa question était portée par un motif légitime et touchait une question d'intérêt public. La découverte des enregistrements secrets de conversations entre M. Savisaar et d'autres hommes politiques ainsi que plusieurs autres mesures antérieures critiquables dans lesquelles ce dernier était impliqué à l'époque où M^{me} Laanaru était sa conseillère officielle avaient fait naître des interrogations légitimes au sujet du sens de l'éthique et des valeurs des personnes au pouvoir en Estonie. A cet égard, la modeste question qu'il avait posée quant à la personnalité de M^{me} Laanaru semblait parfaitement justifiée. Il aurait employé les expressions incriminées afin de servir le droit du public de recevoir des informations et non à la seule fin de satisfaire la curiosité humaine.

48. Le requérant estime qu'il n'a pas franchi les limites de la critique admissible et que sa liberté de journaliste l'emporte sur le droit de M^{me} Laanaru à voir respecter sa vie privée et familiale. Les décisions des tribunaux estoniens s'analyseraient en une forme de censure susceptible de dissuader les journalistes de procéder à l'avenir à d'autres critiques de ce genre.

49. Le Gouvernement soutient pour sa part que l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire qu'elle correspondait à un «besoin social impérieux», était proportionnée au but légitime poursuivi et les motifs avancés pour la justifier étaient pertinents et suffisants. Il affirme qu'en l'espèce les autorités nationales n'ont pas outrepassé la marge d'appréciation dont elles disposent pour apprécier la nécessité de pareille ingérence.

50. D'après lui, le principe selon lequel les limites de la liberté journalistique sont moins strictes à l'égard des fonctionnaires et hommes et femmes politiques dans l'exercice de leurs fonctions ne s'applique pas totalement à M^{me} Laanaru. En effet, celle-ci n'a joué un rôle politique qu'en tant que femme, collaboratrice et soutien de M. Savisaar, et non indépendamment de lui. Des allusions désobligeantes à la vie privée et à

l'histoire d'une citoyenne ordinaire, même si son nom est lié à celui d'un homme politique de premier plan, ne sauraient constituer un sujet intéressant sérieusement le public. La relation unissant une femme qui avait quitté la fonction publique et un homme qui s'était alors retiré de la politique était une question d'ordre tout à fait privé qui ne pouvait toucher le public. Les termes critiqués ne concernaient aucune question intéressant et préoccupant sérieusement le public. Formuler des remarques injurieuses quant à la vie familiale d'un particulier ne servait aucun objectif social.

51. Le Gouvernement réfute l'argument du requérant relatif à la nécessité d'informer le public quant à la vie privée de M^mc Laanaru. Le requérant aurait choisi des mots provocants pour composer un titre racoleur et n'aurait pas agi de bonne foi. En tout état de cause, son argument ne pouvait en aucun cas le dispenser de respecter la déontologie de la profession de journaliste et la législation sur la diffamation.

52. Le Gouvernement souligne que le requérant a été condamné non pour avoir décrit un état de fait ou exprimé un avis critique au sujet de la personnalité de M^mc Laanaru ou de sa vie privée ou familiale, mais parce qu'il a choisi pour qualifier l'intéressée des termes jugés injurieux. S'il s'était contenté de dire de M^mc Laanaru qu'elle avait été la cause d'un divorce, qu'elle avait brisé un mariage ou qu'elle ne s'occupait pas de son enfant, cela n'aurait pas été considéré comme insultant, ainsi que la cour d'appel l'a fait remarquer (paragraphe 27 ci-dessus).

53. Le Gouvernement indique que les termes «*rongaema*» et «*abielulõhkuja*» ont un sens très particulier en estonien et qu'ils n'ont pas d'équivalent en français. Pour interpréter ces mots, il faudrait donc tenir compte de leur rôle particulier dans la langue et la culture estoniennes.

54. Selon lui, le requérant a utilisé les mots en cause non pour décrire comme il le prétend des aspects de la vie privée de M^mc Laanaru bien connus du public, mais pour la dénigrer aux yeux de celui-ci. Il rappelle que M^mc Laanaru a confié son enfant à sa propre mère car elle ne souhaitait pas le mettre au jardin d'enfants et qu'il est tout à fait courant aujourd'hui en Estonie que des grands-parents s'occupent de leurs petits-enfants.

55. Le Gouvernement ne souscrit pas à l'allégation du requérant selon laquelle M^mc Laanaru avait elle-même étalé sa vie privée au grand jour. L'entretien publié en avril 1996 n'était pas un entretien avec l'intéressée au sujet de sa vie privée et familiale, mais un entretien avec un autre journaliste concernant la parution des mémoires de M^mc Laanaru et sa vie privée. Il rappelle que, le 29 mars 1996, celle-ci avait obtenu une décision de justice interdisant la publication de ses mémoires, qu'elle n'avait à cette époque plus l'intention de faire paraître.

56. S'agissant de la proportionnalité de l'ingérence au but légitime visé, le Gouvernement souligne que l'affaire est née de poursuites privées, c'est-à-dire que l'action a été engagée par la personne lésée, M^{me} Laanaru, et non par les autorités de poursuite. Le tribunal de Tallinn a tenté pendant la procédure de régler le litige à l'amiable, mais le requérant a refusé de présenter ses excuses à M^{me} Laanaru, comme cela lui était proposé. Le procureur ne s'est à aucun moment associé à la procédure et n'y est pas non plus intervenu, bien qu'il ait eu le droit d'y participer et que le tribunal l'ait invité à le faire. L'exécutif n'a pris aucune initiative auprès des tribunaux internes et a observé une totale neutralité tout au long de la procédure.

57. De plus, le Gouvernement souligne que le requérant n'a été puni que d'une modeste amende de 220 couronnes, soit une somme équivalant à dix fois le salaire journalier minimum.

58. Enfin, le Gouvernement souligne que les décisions des tribunaux internes se sont fondées sur un équilibre entre un droit reconnu par l'article 8 de la Convention et un autre consacré par l'article 10. La Cour suprême a donc débouté le requérant après avoir appliqué le même critère que la Cour européenne des Droits de l'Homme, à la jurisprudence de laquelle elle a fait amplement référence dans son arrêt. Ce dernier était parfaitement motivé et pesait soigneusement l'intérêt du requérant à exprimer librement son opinion et la nécessité de protéger la réputation et les droits de M^{me} Laanaru.

59. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels de toute société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture, sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Cette liberté est soumise aux exceptions prévues au paragraphe 2 de l'article 10, qu'il convient toutefois d'interpréter strictement, et la nécessité de toute restriction doit être établie de manière convaincante (voir, par exemple, les arrêts *Lingens c. Autriche* du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, § 41, et *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, § 43, CEDH 1999-VIII).

60. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la

liberté d'expression que sauvegarde l'article 10 (arrêts *Lingens*, précité, p. 25, § 39, et *Janowski c. Pologne* [GC], n° 25716/94, § 30, CEDH 1999-I).

61. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit examiner l'ingérence critiquée à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des remarques reprochées au requérant et le contexte dans lequel elles ont été proférées. Il lui incombe notamment de déterminer si l'ingérence en cause demeurerait « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » et si les motifs invoqués par les juridictions nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (arrêts *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 38, § 62, *Lingens* précité, pp. 25-26, § 40, *Barfod c. Danemark* du 22 février 1989, série A n° 149, p. 12, § 28, *Janowski* précité, et *News Verlags GmbH & CoKG c. Autriche*, n° 31457/96, § 52, CEDH 2000-I). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (arrêt *Jersild c. Danemark* du 23 septembre 1994, série A n° 298, pp. 23-24, § 31).

62. La Cour rappelle en outre que la presse remplit une fonction essentielle dans une société démocratique. Si la presse ne doit pas franchir certaines bornes, notamment en ce qui concerne la réputation et les droits d'autrui ainsi que la nécessité de prévenir la diffusion d'informations confidentielles, il lui incombe néanmoins de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public, et ce d'une manière respectant ses obligations et responsabilités (arrêts *Jersild* précité, pp. 23-24, § 31, *De Haes et Gijssels c. Belgique* du 24 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, pp. 233-234, § 37, *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, § 58, CEDH 1999-III). En outre, la Cour est consciente de ce que la liberté journalistique comprend aussi le recours possible à une certaine dose d'exagération, voire même de provocation (arrêts *Prager et Oberschlick c. Autriche* du 26 avril 1995, série A n° 313, p. 19, § 38, et *Bladet Tromsø et Stensaas* précité). Les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement ou d'une personnalité politique que d'un simple particulier (voir, par exemple, les arrêts *Castells c. Espagne* du 23 avril 1992, série A n° 236, pp. 23-24, § 46, et *Incal c. Turquie* du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-IV, pp. 1567-1568, § 54).

63. En bref, la Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce ce contrôle, de se substituer aux juridictions nationales, mais il lui incombe de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 45, CEDH 1999-I).

64. Pour en venir aux circonstances de l'espèce, la Cour relève que le requérant a été condamné pour avoir proféré certaines remarques dans l'exercice de son métier de journaliste lors d'un entretien avec un autre

journaliste publié dans la presse. Cet entretien portait sur la publication des mémoires de M^{me} Laanaru à la suite d'un différend apparu entre celle-ci et le journaliste interrogé, qui l'avait aidée à rédiger son livre.

65. Elle note que les tribunaux internes ont jugé que l'emploi des termes «*rongaema*» et «*abielulõhkuja*» était offensant à l'égard de M^{me} Laanaru et que la sanction infligée était justifiée aux fins de protéger sa réputation et ses droits (paragraphe 25, 27 et 29 ci-dessus). Dans le contexte de la liberté de la presse, les exigences de pareille protection doivent être mises en balance avec l'intérêt qu'a le requérant, en sa qualité de journaliste, à transmettre des informations et idées sur des questions d'intérêt public.

66. A cet égard, la Cour note que les remarques incriminées se rapportent à des aspects de la vie privée de M^{me} Laanaru que celle-ci évoque dans les mémoires qu'elle a écrits à titre personnel. S'il est vrai qu'elle a elle-même eu l'intention de rendre ces précisions publiques, c'est en fonction du contexte dans lequel ils ont été formulés ainsi que de leur valeur pour le grand public qu'il convient d'apprécier s'il était justifié que le requérant employât les mots en cause.

67. La Cour fait observer que ces remarques étaient précédées par des réflexions de M^{me} Laanaru quant à son rôle de mère et à celui qu'elle avait joué dans l'éclatement de la famille de M. Savisaar. Elle constate cependant que les tribunaux internes ont considéré que les termes «*rongaema*» et «*abielulõhkuja*» constituaient des jugements de valeur exprimés de manière offensante dont il n'était pas nécessaire d'user pour exprimer une opinion «négative» (paragraphe 27 ci-dessus). Elle estime que le requérant aurait pu formuler des critiques à l'égard des actes de M^{me} Laanaru sans recourir à ces expressions injurieuses (voir, par exemple, l'arrêt *Constantinescu c. Roumanie*, n° 28871/95, § 74, CEDH 2000-VIII).

68. Elle remarque la divergence d'opinions des parties quant au caractère public de la personnalité de M^{me} Laanaru. Elle rappelle que celle-ci a quitté son poste au gouvernement en octobre 1995 à la suite de l'affaire des enregistrements secrets de M. Savisaar, dont elle a revendiqué la responsabilité (paragraphe 13 ci-dessus). Bien qu'elle ait continué ses activités au sein du parti politique, la Cour ne juge pas établi que l'emploi des termes critiqués pour qualifier la vie privée de M^{me} Laanaru se soit justifié par l'intérêt du public ni que ces expressions aient porté sur une question d'importance générale. Il n'a notamment pas été établi que l'opinion publique se soit préoccupée de sa vie privée en avril 1996. On peut donc difficilement considérer que les remarques du requérant ont servi l'intérêt public.

69. S'agissant de la manière dont les autorités nationales ont traité l'affaire, la Cour note que les tribunaux estoniens ont parfaitement admis que l'espèce portait sur un conflit entre le droit de communiquer des idées et celui de voir protéger la réputation et les droits d'autrui, et ne

saurait conclure qu'ils n'ont pas correctement mis en balance les divers intérêts en jeu. Eu égard à la marge d'appréciation dont disposent les Etats contractants en pareil cas ainsi qu'aux circonstances de la cause, la Cour estime que les autorités internes étaient habilitées à restreindre l'exercice de son droit par le requérant. Elle souligne que la nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence (voir, par exemple, l'arrêt *Ceylan c. Turquie* [GC], n° 23556/94, § 37, CEDH 1999-IV). Elle relève à cet égard que l'amende infligée comme sanction au requérant au titre de l'article 28 du code pénal était d'un faible montant (paragraphe 31 ci-dessus).

70. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la condamnation du requérant et la peine qui lui a été infligée n'étaient pas disproportionnées au but légitime visé et que les motifs avancés par les tribunaux internes étaient suffisants et pertinents pour justifier pareilles mesures. L'ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'expression pouvait donc raisonnablement passer pour nécessaire dans une société démocratique afin de protéger la réputation ou les droits d'autrui au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

71. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

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

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 6 février 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente

BENSAID v. THE UNITED KINGDOM
(Application no. 44599/98)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 6 FEBRUARY 2001¹

1. English original.

SUMMARY¹**Deportation of schizophrenic to a country where adequate medical treatment is allegedly not available****Article 3**

Expulsion – Inhuman treatment – Deportation of schizophrenic to a country where adequate medical treatment is allegedly not available – Risks emanating from sources other than State authorities – Risk to mental health in event of deportation – Availability of medical treatment in country of destination – Alleged risks involved in travelling to hospital, due to terrorist activity

Article 8

Private life – Deportation – Deportation of schizophrenic to a country where adequate medical treatment is allegedly not available – Scope of private life – Mental health and preservation of mental stability – Economic well-being of the country – Prevention of disorder – Prevention of crime – Necessary in a democratic society – Proportionality

Article 13

Effective remedy – Judicial review of decision to deport – Scope of review and powers of court

*
* *

The applicant, an Algerian national, suffers from schizophrenia. He arrived in the United Kingdom in 1989 and was granted six months' leave to remain, which was later extended as he was undertaking studies. In 1993 he married a United Kingdom citizen and in 1995 he was granted indefinite leave to remain as a foreign spouse. In 1996 he left the country to visit Algeria and as a result his indefinite leave to remain lapsed. In 1997 the United Kingdom immigration authorities refused him leave to re-enter, on the ground that the indefinite leave to remain had been obtained through a marriage of convenience. He was only entitled to appeal against the basis of that decision after leaving the United Kingdom. He unsuccessfully sought deferral of the removal directions on the basis of his medical condition. He then applied for judicial review of the proposed expulsion on the grounds that it would cause him a relapse in his mental health and would amount to inhuman and degrading treatment. The High Court having refused him leave to apply for judicial review, he renewed his application before

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

the Court of Appeal. He also made further representations about his medical condition, which were rejected by the Secretary of State. The Government subsequently indicated to the Court of Appeal that there was a hospital in Algeria, about 80 km from the applicant's village, which could admit the applicant and provide the medication that he was receiving. The immigration authorities stated, as advised by the Foreign and Commonwealth Office, that there was no particular danger in travelling between the applicant's village and the town where the hospital was located. In contrast, the applicant produced opinions from his psychiatrist that there was a high risk of a relapse if the applicant were returned to Algeria, which would be exacerbated by having to undertake an arduous journey through a troubled region. According to the psychiatrist, the management of such an illness had to be local and readily accessible. The applicant also submitted opinions of the Royal Institute of International Affairs to the effect that the region to be crossed in order to reach the hospital was undergoing grave problems of terrorism. The Court of Appeal dismissed the applicant's appeal, holding that it was not for the court to take the decision as to whether the applicant should be removed to Algeria but only to review the decision of the Secretary of State in order to assess whether it was "so unreasonable that no reasonable Secretary of State could have reached it". It saw no prospect of the court being persuaded that this was the case.

Held

(1) Article 3: This provision may be applied to deportation where the source of the risk of proscribed treatment in the receiving country stems from factors which cannot engage either directly or indirectly the responsibility of the public authorities of that country, or which, taken alone, do not in themselves infringe the standards of Article 3. In any such contexts, all the circumstances surrounding the case must be subjected to rigorous scrutiny, especially the applicant's personal situation in the expelling State. The Court therefore had to examine whether there was a real risk that the applicant's removal would be contrary to the standards of Article 3 in view of his medical condition at the time of its consideration of the case. The suffering associated with a relapse resulting from a deterioration in the applicant's mental health could, in principle, fall within the scope of Article 3. However, there was a risk of relapse even if the applicant remained in the United Kingdom, as his illness was long term and required constant management. Removal would arguably increase the risk, as would the differences in available personal support and accessibility of treatment. Nonetheless, medical treatment was available to him in Algeria and the fact that the circumstances would be less favourable there than in the United Kingdom was not decisive from the point of view of Article 3. The risk that the applicant would suffer a deterioration in his condition if he were returned to Algeria and that, if he did, he would not receive adequate support or care was to a large extent speculative. Moreover, the information provided by the parties did not indicate that travel to the hospital was effectively prevented by the situation in the region. The applicant was not himself a likely target of terrorist activity and the fact that his family did not possess a car did not exclude the possibility of other arrangements being made. Having regard to the high threshold set by Article 3, particularly where the case does not concern the direct responsibility of the

Contracting State for the infliction of harm, there was not a sufficiently real risk that the applicant's removal would be contrary to the standards of Article 3.

Conclusion: no violation (unanimously).

(2) Article 8: Treatment which does not reach the severity of Article 3 treatment may nonetheless breach Article 8 in its private-life aspect where there are sufficiently adverse effects on physical and moral integrity. "Private life" is a broad term not susceptible to exhaustive definition and mental health must also be regarded as a crucial part of private life associated with the aspect of moral integrity. Article 8 protects a right to identity and personal development and the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world; the preservation of mental stability is in that context an indispensable precondition to effective enjoyment of the right to respect for private life. In the present case, the Court had found under Article 3 that the risk of damage to the applicant's health from return to his country of origin was based on largely hypothetical factors and it was not established that his moral integrity would be substantially affected to a degree falling within the scope of Article 8. Even assuming that the dislocation caused to the applicant by his removal from the United Kingdom where he had lived for eleven years was to be considered by itself as affecting his private life, in the context of relationships and the support framework which he enjoyed there, such interference could be regarded as complying with the requirements of the second paragraph of Article 8, namely as a measure "in accordance with the law", pursuing the aims of protection of the economic well-being of the country and the prevention of disorder and crime, as well as being "necessary in a democratic society" for those aims.

Conclusion: no violation (unanimously).

(3) Article 13: In previous cases, judicial review proceedings have been considered to be an effective remedy in relation to complaints raised under Article 3 in the contexts of deportation and extradition, as the English courts could effectively control the legality of executive discretion on substantive and procedural grounds and quash decisions as appropriate. A court in the exercise of its powers of judicial review would have power to quash a decision to expel or deport an individual to a country where it was established that there was a serious risk of inhuman or degrading treatment, on the ground that in all the circumstances of the case the decision was one that no reasonable Secretary of State could take. Furthermore, the domestic courts give careful and detailed scrutiny to claims that an expulsion would expose an applicant to the risk of inhuman or degrading treatment and the judgment of the Court of Appeal did so in the present case. Therefore, the fact that the scrutiny takes place against the background of the criteria applied in the judicial review of administrative decisions, namely rationality and perverseness, did not deprive the procedure of its effectiveness. The substance of the applicant's complaint was examined by the Court of Appeal, which had the power to afford him the relief he sought. The fact that it did not do so was not a material consideration since the effectiveness of a remedy for the purposes of Article 13 does not depend on the certainty of a favourable outcome for the applicant. In conclusion, the applicant had available to him an effective remedy in relation to his complaints concerning the risk to his mental health of being deported to Algeria.

Conclusion: no violation (unanimously).

Case-law cited by the Court

- Dudgeon v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1981, Series A no. 45
Boyle and Rice v. the United Kingdom, judgment of 27 April 1988, Series A no. 131
Soering v. the United Kingdom, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161
Vilvarajah and Others v. the United Kingdom, judgment of 30 October 1991, Series A no. 215
B. v. France, judgment of 25 March 1992, Series A no. 232-C
Costello-Roberts v. the United Kingdom, judgment of 25 March 1993, Series A no. 247-C
Burghartz v. Switzerland, judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B, and opinion of the Commission
Friedl v. Austria, judgment of 31 January 1995, Series A no. 305-B, opinion of the Commission
Chahal v. the United Kingdom, judgment of 15 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V
Ahmed v. Austria, judgment of 17 December 1996, *Reports* 1996-VI
Aksay v. Turkey, judgment of 18 December 1996, *Reports* 1996-VI
Laskey, Jaggard and Brown v. the United Kingdom, judgment of 19 February 1997, *Reports* 1997-I
D. v. the United Kingdom, judgment of 2 May 1997, *Reports* 1997-III
Aydın v. Turkey, judgment of 25 September 1997, *Reports* 1997-VI
Kaya v. Turkey, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I
Smith and Grady v. the United Kingdom, nos. 33985/96 and 33986/96, ECHR 1999-VI

In the case of Bensaid v. the United Kingdom,

The European Court of Human Rights (Third Section), sitting as a Chamber composed of:

Mr J.-P. COSTA, *President*,
Mr L. LOUCAIDES,
Mr P. KÜRIS,
Mr W. FUHRMANN,
Sir Nicolas BRATZA,
Mrs H.S. GREVE,
Mr K. TRAJA, *judges*,
and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 6 June 2000 and 16 January 2001,
Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 44599/98) against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by an Algerian national, Mr Abdel Kader Bensaid (“the applicant”), on 18 November 1998.

2. The applicant was represented by Ms S. Ghelani of the North Islington Law Centre, and Mr M. Henderson and Mr A. Nicol QC, of Doughty Street Chambers, London. The United Kingdom Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr C. Whomersley, of the Foreign and Commonwealth Office.

3. The applicant alleged that his proposed expulsion from the United Kingdom to Algeria placed him at risk of inhuman and degrading treatment, and threatened his physical and moral integrity; he also claimed that he had no effective remedy available to him in respect of these matters. He relied on Articles 3, 8 and 13 of the Convention.

4. The application was allocated to the Third Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). The President of the Chamber and subsequently the Chamber decided to apply Rule 39, indicating to the Government that it was desirable in the interests of the parties and the proper conduct of the proceedings that the applicant should not be expelled to Algeria pending the Court’s decision.

5. By a decision of 25 January 2000, the Chamber declared the application admissible¹.

1. *Note by the Registry.* The Court’s decision is available from the Registry.

6. The applicant and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1). The Chamber having decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*), the parties were invited to provide further information and observations on the merits. Both parties provided such observations.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant is a schizophrenic suffering from a psychotic illness. He appears to have experienced the first symptoms in 1994-95. When he first came to the attention of the mental health services, his condition was so severe that consideration was given to detaining him compulsorily in a psychiatric hospital. However, this turned out to be unnecessary as he responded sufficiently to treatment and his illness has been successfully managed. At the end of 1997, he was admitted to hospital for a few days following a minor relapse which his psychiatrist attributed in part to side effects from his previous medication. His antipsychotic medication was changed from sulphiride to olanzapine.

Schizophrenia is an illness or group of illnesses affecting language, planning, emotion, perceptions and movement. "Positive symptoms" often accompany acute psychotic episodes (including delusions, hallucinations, disordered or fragmented thinking and catatonic movements). "Negative symptoms", associated with long-term illness, include feelings of emotional numbness, difficulty in communicating with others, lack of motivation and inability to care about or cope with everyday tasks.

8. The applicant arrived in the United Kingdom as a visitor on 2 May 1989 and was granted six months' leave to remain, which was extended until 11 February 1992 because he was undertaking studies. In June 1992 an out-of-time application for a further extension was rejected and in October 1992 he was requested to leave.

9. On 8 April 1993 the applicant married J., a United Kingdom citizen. On 5 May 1993 he applied for leave to remain on account of his marriage. He was granted leave to remain on that basis until 29 June 1994. On 20 June 1994 he applied for indefinite leave to remain as a foreign spouse. This was refused on 9 January 1995. On 24 March 1995 the applicant made further representations and on 12 May 1995 he was granted indefinite leave to remain as a foreign spouse.

10. On 10 August 1996 the applicant left the United Kingdom to visit Algeria. As a result, his indefinite leave to remain lapsed. He returned to the United Kingdom on 17 September 1996 and sought leave to enter as a

returning resident. The immigration officer, whose suspicions were aroused about the subsistence of the marriage on which leave to remain had been obtained, granted him temporary admission pending further enquiries. On 24 March 1997 the immigration authorities decided to refuse leave to enter on the ground that indefinite leave to remain had been obtained by deception, the marriage being one of convenience. He was given notice of intention to remove him from the United Kingdom. He was only entitled to appeal against the basis of that decision after leaving the United Kingdom. The applicant sought deferral of the removal directions on the basis of his medical condition. The Secretary of State refused to defer the directions.

11. On 7 April 1997 the applicant applied for judicial review of the proposed expulsion on the grounds that it would cause him a full relapse in his mental health problems and would amount to inhuman and degrading treatment, contrary to Article 3 of the Convention. By a letter of 7 May 1997, the Secretary of State gave detailed reasons for his decision.

12. On 8 May 1997 the High Court refused the applicant leave to apply for judicial review. The applicant renewed his application before the Court of Appeal.

13. The applicant made further representations about his medical condition, which were considered by the Secretary of State and rejected in letters dated 16 and 18 July 1997.

14. On 21 July 1997 the Court of Appeal adjourned the application to enable the Government to reconsider their position in the light of further material submitted by the applicant. It suggested that the Government might wish to obtain their own medical examination of the applicant.

15. Six months later the Government indicated that they did not wish to have the applicant medically examined. They submitted that there was a hospital in Algeria which provided treatment “not solely to those who have committed crimes” and which could admit the applicant and administer the medication which the Government understood the applicant to be receiving. The hospital was situated at Blida, 75 to 80 km from the applicant’s village of Rouina. In a letter dated 15 July 1998, the immigration authorities stated, *inter alia*, that, as advised by the Foreign and Commonwealth Office, there was at that time no particular danger in travelling between Rouina and Blida. As regards the applicant’s state of health, they stated that they would only remove the applicant if he was certified as fit to travel, and he would be accompanied by medical personnel during the journey. As medication and treatment would be available to him in Algeria, it was concluded that his circumstances were not so exceptional or compelling that he should be granted entry.

16. The applicant obtained opinions from his psychiatrist as to the likely effect of his removal to Algeria. In a letter dated 24 March 1998, Dr Johnson stated that there was a high risk that the applicant would

suffer a relapse of psychotic symptoms on being returned to Algeria. The requirement to undertake regularly an arduous journey through a troubled region would make the risk still greater. She pointed out that when individuals with psychotic illnesses relapse, they commonly have great difficulty in being sufficiently organised to seek help for themselves or to travel. For this reason, it was necessary for the management of such illnesses to be local and readily accessible. It was therefore very unlikely in these circumstances that any relapse of the applicant would be effectively treated. In a supplementary report of 7 July 1998, Dr Johnson stated that any suffering which might accompany a relapse would be likely to be substantial. When the applicant's illness had been severe, he had lost all insight into the fact that he was ill and believed the persecutory delusions and abuse which he experienced, including voices telling him to harm other people. He had previously felt sufficiently depressed and hopeless to contemplate suicide.

17. The applicant also obtained opinions from Mr Joffé, Deputy Director of the Royal Institute of International Affairs as to conditions in Algeria. In a letter of 3 March 1998, Mr Joffé stated that the area in which Rouina and Blida were situated had been a focus of terrorist violence and terrorist action since 1994.

18. Following further adjournments requested by the Government, the matter came before the Court of Appeal on 17 July 1998. The court dismissed the applicant's appeal. In giving his judgment, with which the two other judges concurred, Lord Justice Hutchison referred to the evidence from the Government relating to the possibilities of treatment and to their view that there was no particular danger in travelling along the main road between Rouina and Blida by day. He referred also to the evidence from the applicant with respect to the risk of relapse, the inadequacy of the alleged facilities and the state of disorder and violence which was alleged severely to compromise his ability to travel for regular treatment. He concluded, however, that matters of that sort were for the judgment of the Secretary of State:

"It is not for this Court to take the decision as to whether the applicant should in all the circumstances be removed to Algeria. It is for this Court to review in appropriate cases the decision of the Secretary of State on well-known grounds and the limitations imposed on the Courts are well-established. [Counsel for the applicant], of course, is submitting that the facts as disclosed in the evidence filed on behalf of the applicant show that the decision is unreasonable in a *Wednesbury* sense and/or constitutes a breach of Article 3. However, it has to be said that the letters from the Chief Immigration Officer answer, it seems to me, with particularity each of the points which is made on behalf of the applicant. It is not for us to judge where the truth lies, for example, between the account of Mr Joffé [Deputy Director of the Royal Institute of International Affairs] on the one hand and the account on which the Secretary of State has based his view on the other as to the situation obtaining in the area between Rouina and Blida. What would have to be established if this application were to stand any

chance of success would be that the decision of the Secretary of State in the light of the information available was so unreasonable that no reasonable Secretary of State could have come to it. For my part, I see no prospect of a Court being persuaded, if leave were granted, that that was the position. Moreover it is clear from the letter of 15 July that quite exceptional steps are intended to be taken by the Secretary of State to endeavour that the applicant is adequately cared for on the journey and on his arrival, and, finally, I observe that it has twice been reiterated that his case will be reviewed in respect of the situation in Algeria and also no doubt in respect of his current state of health before any removal directions are put into effect. ... while this is obviously a case which must have occasioned the Secretary of State considerable thought and which poses difficult decisions, he has taken decisions on the basis of information available to him and given a full and detailed explanation of his reasons. I see no prospect whatever of the Court being persuaded that his decision is in the circumstances so unreasonable that no reasonable Secretary of State could have reached it."

19. Removal directions were set for 20 November 1998.

20. The applicant's home village is Rouina. His parents live there, as do five of his brothers and a sister. His father is retired and lives on his pension. He has a two-bedroom house. None of the family has a car. The nearest hospital with facilities for treating mental illness is the Frantz-Fanon Hospital in Blida, 75 to 80 km away. The Government has provided a letter dated 28 July 1999 from Professor Ridouh, a senior psychiatrist at that hospital, indicating that the hospital contains 160 beds catering for persons committed in the context of criminal acts and 80 beds for persons referred administratively. He stated that the drug olanzapine was available in Algeria and could be prescribed in hospital pharmacies. Medical treatment, including drugs, was provided free to persons treated at the hospital.

21. In a further opinion dated 20 May 1999 sought by the immigration authorities with the applicant's consent, Dr Johnson reported that, when seen in February 1999, the applicant showed some signs of deterioration, with his auditory hallucinations having become more intrusive and with thoughts about harming himself and voices telling him to harm himself ("positive symptoms"). He had been unable to sleep because of this. His olanzapine had been increased and he had responded to this. However, he continued to have considerable difficulty with motivation and social withdrawal ("negative symptoms"). The applicant's mental illness was likely to be a long-term one. She would expect that he would continue to have positive symptoms, which would persist and could worsen, although controlled to a substantial degree by olanzapine. At times, he might require urgent help with these symptoms. There had been a significant deterioration in his level of social functioning probably due to negative symptoms and which was likely to be significantly handicapping in the coming years. With continuing medication and support from the mental health services, however, he would be likely to remain at the same level and not require very long periods of institutionalisation. Nor was he at a

very serious risk of suicide. She stated, however, that if the applicant were to be returned to Algeria she would be more uncertain of the prognosis. She thought it was

“highly likely that stressful life events such as deportation together with the more stressful environment he would be likely to encounter in Algeria would trigger exacerbation of his symptoms as occurred on his last visit to Algeria. ... his fearfulness when unwell and also the motivational difficulties and flatness of affect makes it very difficult for him to seek appropriate help when he does become unwell. ... If he were unable to obtain appropriate help, if he began to relapse I think that there would be a great risk that his deterioration would be very great and he would be at risk of acting in obedience to the hallucinations telling himself to harm himself or others ... Thus I do think that there is a substantial likelihood that forcible repatriation would result in significant and lasting adverse effect.”

She further advised that any change in medication from olanzapine to sulpiride would create a risk of deterioration in his negative symptoms and diminish the control of the positive symptoms.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Immigration legislation and rules

22. Subject to exceptions, persons who are not United Kingdom citizens may not enter or remain in the United Kingdom unless given leave to do so. The grant of leave may be for a limited or indefinite period. Leave to enter is granted by immigration officers. Leave to remain is granted by the Secretary of State.

23. The Secretary of State makes rules concerning the practice to be followed in applying the Immigration Act 1971. The rules concerning the admission and residence of spouses provide that indefinite leave to remain as a foreign spouse requires, *inter alia*, that the marriage be still subsisting.

24. Where there has been a refusal of leave to enter, there is a right of appeal under section 13 of the Immigration Act 1971 to an adjudicator. However, this appeal cannot be exercised until the applicant has left the United Kingdom.

25. Persons seeking to enter the United Kingdom for medical treatment must show that they can maintain and accommodate themselves without recourse to public funds. The Secretary of State retains a power to grant leave to enter outside the Immigration Rules, known as “exceptional leave”. The policy statement entitled “Exceptional Leave” (July 1998), although it applied to asylum-seekers, reflects the approach taken by the Secretary of State in this case:

“2.1. Eligibility criteria

ELE/R [exceptional leave to enter or remain] must be granted to asylum applicants if they fall under the following criteria

- where the 1951 UN Convention requirements are not met in the individual case but return to the country of origin would result in the applicant being subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or where the removal would result in an unjustifiable break up of family life. For example ...

- where there is credible medical evidence that return, due to the medical facilities in the country concerned, would reduce the applicant’s life expectancy and subject him to acute physical and mental suffering, in circumstances where the UK can be regarded as having assumed responsibility for his care. In cases of doubt, a second opinion should be sought from a credible source. ...

2.2. Disqualifying criteria

A person should never be disqualified from ELE/R if there are substantial reasons for believing that he or she would be tortured or otherwise subjected to inhuman or degrading treatment if they were to be returned to their country of origin ...”

B. Judicial review

26. Decisions of the Home Secretary to refuse asylum, to make a deportation order or to detain pending deportation are liable to challenge by way of judicial review and may be quashed by reference to the ordinary principles of English public law.

27. These principles do not permit the courts to make findings of fact on matters within the jurisdiction of the Secretary of State or to substitute their discretion for the minister’s. The courts may quash his decision only if he has failed to interpret or apply English law correctly, if he failed to take account of issues which he was required by law to address, or if his decision was so irrational or perverse that no reasonable Secretary of State could have made it (*Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 King’s Bench Reports 223).

28. In the recent case of *R. v. Home Secretary, ex parte Turgut* (28 January 2000) concerning the Secretary of State’s refusal of asylum to a young male Turkish Kurd draft evader, Lord Justice Simon Brown, in the Court of Appeal’s judgment, stated as follows:

“I therefore conclude that the domestic court’s obligation on an irrationality challenge in an Article 3 case is to subject the Secretary of State’s decision to rigorous examination and this it does by considering the underlying factual material for itself to see whether it compels a different conclusion to that arrived at by the Secretary of State. Only if it does will the challenge succeed.

All that said, however, this is not an area in which the Court will pay any especial deference to the Secretary of State’s conclusion on the facts. In the first place, the human right involved here – the right not to be exposed to a real risk of Article 3 treatment – is both absolute and fundamental: it is not a qualified right requiring a

balance to be struck with some competing social need. Secondly, the Court here is hardly less well placed than the Secretary of State himself to evaluate the risk once the relevant material is before it. Thirdly, whilst I would reject the applicant's contention that the Secretary of State has knowingly misrepresented the evidence or shut his eyes to the true position, we must, I think, recognise at least the possibility that he has (even if unconsciously) tended to depreciate the evidence of risk and, throughout the protracted decision-making process, may have tended also to rationalise the further material adduced so as to maintain his pre-existing stance rather than reassess the position with an open mind. In circumstances such as these, what has been called the 'discretionary area of judgment' – the area of judgment within which the Court should defer to the Secretary of State as the person primarily entrusted with the decision on the applicant's removal ... – is decidedly a narrow one."

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION

29. The applicant complained that his proposed expulsion to Algeria placed him at risk of inhuman and degrading treatment contrary to Article 3 of the Convention, which provides:

"No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment."

A. The parties' submissions

30. The applicant submitted that his removal to Algeria, where he would not receive the degree of support and access to medical facilities which he currently relies on in the United Kingdom, would place him at real risk of a relapse in his illness, which includes hallucinations and suggestions of self-harm and harm to others. He relied on information indicating that the GIA opposition group was active in the region of his village, which would render travel dangerous and add to the strains on his precarious mental balance. He disputed that he would have any reliable access to olanzapine, the drug necessary for controlling his symptoms, and that it would jeopardise his condition to try any other products. He was not able to claim any social insurance benefits to pay for any drugs and it was doubtful that olanzapine would be available to him as an outpatient at the nearest hospital, which was the Frantz-Fanon Hospital. He pointed out that even if olanzapine was available at the Frantz-Fanon Hospital, it was 75 to 80 km from his village. As his family did not have a car and would urge him to rely on faith rather than medicine, he would have considerable practical and motivational problems in obtaining treatment at the hospital.

31. The Government submitted that the applicant suffered from a mental illness, the effects of which were likely to be long term whether

he was in the United Kingdom or Algeria. They disputed that the applicant's village was in an area of Algeria which would place him at particular risk from terrorists and were satisfied that he could safely travel by day to the hospital at Blida. They relied on the letter by Professor Ridouh of the Frantz-Fanon Hospital that the drug olanzapine taken currently by the applicant was available in the hospital pharmacy. He would be able to receive the drug free, if an inpatient, and would be entitled, as an outpatient, to reimbursement of the cost if he subscribed to the national social insurance fund. In any event, other appropriate drugs would be available if olanzapine was not. In these circumstances, the Government argued that there were no substantial grounds for believing that, if deported, the applicant would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 of the Convention.

B. The Court's assessment

32. The Court recalls at the outset that Contracting States have the right, as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations including the Convention, to control the entry, residence and expulsion of aliens. However, in exercising their right to expel such aliens, Contracting States must have regard to Article 3 of the Convention which enshrines one of the fundamental values of democratic societies. It is precisely for this reason that the Court has repeatedly stressed in its line of authorities involving extradition, expulsion or deportation of individuals to third countries that Article 3 prohibits in absolute terms torture or inhuman or degrading treatment or punishment and that its guarantees apply irrespective of the reprehensible nature of the conduct of the person in question (see, for example, *Ahmed v. Austria*, judgment of 17 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI, p. 2206, § 38, and *Chahal v. the United Kingdom*, judgment of 15 November 1996, *Reports* 1996-V, p. 1853, §§ 73-74).

33. The Court observes that the above principle is applicable to the applicant's removal under the Immigration Act 1971. It is to be noted that he has been physically present in the United Kingdom since 1989, with only short absences, and that he has been receiving medical care and support in the United Kingdom in relation to his mental illness since 1994-95.

34. While it is true that Article 3 has been more commonly applied by the Court in contexts in which the risk to the individual of being subjected to any of the proscribed forms of treatment emanates from intentionally inflicted acts of the public authorities or non-State bodies in the receiving country (see, for example, *Ahmed*, cited above, p. 2207, § 44), the Court has, in the light of the fundamental importance of Article 3, reserved to

itself sufficient flexibility to address the application of that Article in other contexts which might arise. It is not, therefore, prevented from scrutinising an applicant's claim under Article 3 where the source of the risk of proscribed treatment in the receiving country stems from factors which cannot engage either directly or indirectly the responsibility of the public authorities of that country, or which, taken alone, do not in themselves infringe the standards of that Article. To limit the application of Article 3 in this manner would be to undermine the absolute character of its protection. In any such contexts, however, the Court must subject all the circumstances surrounding the case to rigorous scrutiny, especially the applicant's personal situation in the expelling State (see *D. v. the United Kingdom*, judgment of 2 May 1997, *Reports* 1997-III, p. 792, § 49).

35. The Court has therefore examined whether there is a real risk that the applicant's removal would be contrary to the standards of Article 3 in view of his present medical condition. In so doing, the Court has assessed the risk in the light of the material before it at the time of its consideration of the case, including the most recent information on the applicant's state of health (see *Ahmed*, cited above, p. 2207, § 43, and *D. v. the United Kingdom*, cited above, pp. 792-93, § 50).

36. In the present case, the applicant is suffering from a long-term mental illness, schizophrenia. He is currently receiving medication, olanzapine, which assists him in managing his symptoms. If he returns to Algeria, this drug will no longer be available to him free as an outpatient. He does not subscribe to any social insurance fund and cannot claim any reimbursement. It is, however, the case that the drug would be available to him if he was admitted as an inpatient and that it would be potentially available on payment as an outpatient. It is also the case that other medication, used in the management of mental illness, is likely to be available. The nearest hospital for providing treatment is at Blida, some 75 to 80 km from the village where his family live.

37. The difficulties in obtaining medication and the stress inherent in returning to that part of Algeria, where there is violence and active terrorism, would, according to the applicant, seriously endanger his health. Deterioration in his already existing mental illness could involve relapse into hallucinations and psychotic delusions involving self-harm and harm to others, as well as restrictions in social functioning (such as withdrawal and lack of motivation). The Court considers that the suffering associated with such a relapse could, in principle, fall within the scope of Article 3.

38. The Court observes, however, that the applicant faces the risk of relapse even if he stays in the United Kingdom as his illness is long term and requires constant management. Removal will arguably increase the risk, as will the differences in available personal support and accessibility

of treatment. The applicant has argued, in particular, that other drugs are less likely to be of benefit to his condition, and also that the option of becoming an inpatient should be a last resort. Nonetheless, medical treatment is available to the applicant in Algeria. The fact that the applicant's circumstances in Algeria would be less favourable than those enjoyed by him in the United Kingdom is not decisive from the point of view of Article 3 of the Convention.

39. The Court finds that the risk that the applicant would suffer a deterioration in his condition if he were returned to Algeria and that, if he did, he would not receive adequate support or care is to a large extent speculative. The arguments concerning the attitude of his family as devout Muslims, the difficulty of travelling to Blida and the effects on his health of these factors are also speculative. The information provided by the parties does not indicate that travel to the hospital is effectively prevented by the situation in the region. The applicant is not himself a likely target of terrorist activity. Even if his family does not have a car, this does not exclude the possibility of other arrangements being made.

40. The Court accepts the seriousness of the applicant's medical condition. Having regard, however, to the high threshold set by Article 3, particularly where the case does not concern the direct responsibility of the Contracting State for the infliction of harm, the Court does not find that there is a sufficiently real risk that the applicant's removal in these circumstances would be contrary to the standards of Article 3. The case does not disclose the exceptional circumstances of *D. v. the United Kingdom* (cited above), where the applicant was in the final stages of a terminal illness, Aids, and had no prospect of medical care or family support on expulsion to St Kitts.

41. The Court finds, therefore, that the implementation of the decision to remove the applicant to Algeria would not violate Article 3 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

42. The applicant complained that the expulsion would violate his right to respect for private life guaranteed under Article 8 of the Convention.

43. Article 8 of the Convention provides as relevant:

“1. Everyone has the right to respect for his private ... life ...

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of ... the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime ...”

A. The parties' submissions

44. The applicant argued under Article 8 that the removal would have a severely damaging effect on his private life in the sense of his moral and physical integrity. The National Health Service ("the NHS") has been responsible for the applicant's treatment since 1996 and withdrawal of that treatment would risk a deterioration in his serious mental illness, involving symptoms going beyond horrendous mental suffering – in particular, there would be a real and immediate risk that he would act in obedience to hallucinations telling him to harm himself and others. This would plainly have an impact on his psychological integrity. In addition to the ties deriving from his eleven years in the United Kingdom, the treatment which he currently receives is all that supports his precarious grip on reality, which in turn enables some level of social functioning. Without it, he would be unable to interact in the community and establish or develop relationships with others.

45. The Government disputed that the removal of the applicant from the United Kingdom, where he was illegally, to his country of nationality, where medical treatment was available, would show any lack of respect for his right to private life. Even if there was an interference, it would be justified under the second paragraph of Article 8 on the basis that the State immigration policy was necessary for the economic well-being of the country and the prevention of disorder and crime. They also referred to the fact that the applicant was seeking continued medical treatment at the expense of the British taxpayer, adding to the already considerable burdens of the NHS. It would have seriously destabilising effects if the NHS became liable to provide treatment to a potentially open-ended class of non-European Union citizens.

B. The Court's assessment

46. Not every act or measure which adversely affects moral or physical integrity will interfere with the right to respect to private life guaranteed by Article 8. However, the Court's case-law does not exclude that treatment which does not reach the severity of Article 3 treatment may nonetheless breach Article 8 in its private-life aspect where there are sufficiently adverse effects on physical and moral integrity (see *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, judgment of 25 March 1993, Series A no. 247-C, pp. 60-61, § 36).

47. "Private life" is a broad term not susceptible to exhaustive definition. The Court has already held that elements such as gender identification, name and sexual orientation and sexual life are important elements of the personal sphere protected by Article 8 (see, for example, *Dudgeon v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1981, Series A no. 45,

pp. 18-19, § 41; *B. v. France*, judgment of 25 March 1992, Series A no. 232-C, pp. 53-54, § 63; *Burghartz v. Switzerland*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B, p. 28, § 24; and *Laskey, Jaggard and Brown v. the United Kingdom*, judgment of 19 February 1997, *Reports* 1997-I, p. 131, § 36). Mental health must also be regarded as a crucial part of private life associated with the aspect of moral integrity. Article 8 protects a right to identity and personal development, and the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world (see, for example, *Burghartz*, cited above, opinion of the Commission, p. 37, § 47, and *Friedl v. Austria*, judgment of 31 January 1995, Series A no. 305-B, p. 20, § 45). The preservation of mental stability is in that context an indispensable precondition to effective enjoyment of the right to respect for private life.

48. Turning to the present case, the Court recalls that it has found above that the risk of damage to the applicant's health from return to his country of origin was based on largely hypothetical factors and that it was not substantiated that he would suffer inhuman and degrading treatment. Nor in the circumstances has it been established that his moral integrity would be substantially affected to a degree falling within the scope of Article 8 of the Convention. Even assuming that the dislocation caused to the applicant by removal from the United Kingdom where he has lived for the last eleven years was to be considered by itself as affecting his private life, in the context of the relationships and support framework which he enjoyed there, the Court considers that such interference may be regarded as complying with the requirements of the second paragraph of Article 8, namely as a measure "in accordance with the law", pursuing the aims of the protection of the economic well-being of the country and the prevention of disorder and crime, as well as being "necessary in a democratic society" for those aims.

49. Accordingly, it finds that the implementation of the decision to remove the applicant to Algeria would not violate Article 8 of the Convention.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

50. The applicant complained that he had no effective remedy against the proposed expulsion. He relied on Article 13 of the Convention, which provides:

"Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

A. The parties' submissions

51. The applicant submitted that he had no effective remedy available to him by which he could challenge the decision of the Secretary of State to deport him to Algeria. He argued that judicial review was limited in its scope to an examination of rationality and perverseness and could not enter into the merits. He referred to the recent *Smith and Grady v. the United Kingdom* judgment (nos. 33985/96 and 33986/96, ECHR 1999-VI), where judicial review was not found to give effective redress for the expulsion of homosexuals from the army. He emphasised that the courts refused to determine the essential disputes of fact between him and the Secretary of State. This inability to determine the substance of his Convention complaint deprived the procedure of effectiveness for the purposes of Article 13 of the Convention.

52. The Government submitted that judicial review furnished an effective remedy, and referred to previous findings of the Court to that effect in expulsion cases (see, for example, *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, judgment of 30 October 1991, Series A no. 215, and *D. v. the United Kingdom*, cited above). The domestic case-law demonstrated that the courts considered carefully the evidence before them in such cases. While they accepted that the Court of Appeal in the applicant's case did not resolve the factual disputes in the evidence before it, it nonetheless scrutinised the Secretary of State's decision closely, noting that the Secretary of State had answered with particularity the points made on the applicant's behalf and the exceptional steps which the Secretary of State had stated would be taken to ensure that the applicant was adequately cared for during the journey and on his arrival in Algeria.

B. The Court's assessment

53. The Court reiterates that Article 13 of the Convention guarantees the availability at the national level of a remedy to enforce the substance of the Convention rights and freedoms in whatever form they might happen to be secured in the domestic legal order. The effect of Article 13 is thus to require the provision of a domestic remedy to deal with the substance of an "arguable complaint" under the Convention and to grant appropriate relief, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they conform to their Convention obligations under this provision. The scope of the obligation under Article 13 varies depending on the nature of the applicant's complaint under the Convention. Nevertheless, the remedy required by Article 13 must be "effective" in practice as well as in law. In particular, its exercise must not be unjustifiably hindered by the acts or omissions of the authorities of the respondent State (see *Aksoy v. Turkey*, judgment of

18 December 1996, *Reports* 1996-VI, p. 2286, § 95; *Aydın v. Turkey*, judgment of 25 September 1997, *Reports* 1997-VI, pp. 1895-96, § 103; and *Kaya v. Turkey*, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I, pp. 329-30, § 106).

54. On the basis of the evidence adduced in the present case, the Court finds that the applicant's claim that he risked inhuman and degrading treatment contrary to Article 3 of the Convention if expelled to Algeria is therefore "arguable" for the purposes of Article 13 (see *Boyle and Rice v. the United Kingdom*, judgment of 27 April 1988, Series A no. 131, p. 23, § 52, and *Kaya*, cited above, p. 330, § 107). The Court has therefore examined whether he had available to him an effective remedy against the threatened expulsion.

55. In *Vilvarajah and Others* (cited above, p. 39, § 123) and *Soering v. the United Kingdom* (judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, pp. 47-48, §§ 121-24), the Court considered judicial review proceedings to be an effective remedy in relation to the complaints raised under Article 3 in the contexts of deportation and extradition. It was satisfied that English courts could effectively control the legality of executive discretion on substantive and procedural grounds and quash decisions as appropriate. It was also accepted that a court in the exercise of its powers of judicial review would have power to quash a decision to expel or deport an individual to a country where it was established that there was a serious risk of inhuman or degrading treatment, on the ground that in all the circumstances of the case the decision was one that no reasonable Secretary of State could take. This view was followed more recently in *D. v. the United Kingdom* (cited above, pp. 797-98, §§ 70-71).

56. While the applicant argued that, in judicial review applications, the courts will not reach findings of fact for themselves on disputed issues, the Court is satisfied that the domestic courts give careful and detailed scrutiny to claims that an expulsion would expose an applicant to the risk of inhuman and degrading treatment. The judgment delivered by the Court of Appeal did so in the applicant's case. The Court is not convinced, therefore, that the fact that this scrutiny takes place against the background of the criteria applied in judicial review of administrative decisions, namely, rationality and perverseness, deprives the procedure of its effectiveness. The substance of the applicant's complaint was examined by the Court of Appeal, and it had the power to afford him the relief he sought. The fact that it did not do so is not a material consideration, since the effectiveness of a remedy for the purposes of Article 13 does not depend on the certainty of a favourable outcome for the applicant (see *Vilvarajah and Others*, cited above, p. 39, § 122).

57. *Smith and Grady*, relied on by the applicant, in which there was a breach of Article 13 due to the ineffectiveness of judicial review, does not alter the Court's conclusion. In that case, the domestic courts were concerned with the general policy applied by the Ministry of Defence in

excluding homosexuals from the army, in which security context there was a wide area of discretion afforded to the authorities.

58. The Court concludes, therefore, that the applicant had available to him an effective remedy in relation to his complaints under Articles 3 and 8 of the Convention concerning the risk to his mental health of being expelled to Algeria. Accordingly, there has been no breach of Article 13.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that the implementation of the decision to remove the applicant to Algeria would not violate Article 3 of the Convention;
2. *Holds* that the implementation of the decision to remove the applicant to Algeria would not violate Article 8 of the Convention;
3. *Holds* that there has been no violation of Article 13 of the Convention.

Done in English, and notified in writing on 6 February 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

J.-P. COSTA
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the separate opinion of Sir Nicolas Bratza joined by Mr Costa and Mrs Greve is annexed to this judgment.

J.-P.C.
S.D.

SEPARATE OPINION OF JUDGE Sir Nicolas BRATZA
JOINED BY JUDGES COSTA AND GREVE

It is with considerable hesitation that I have voted in favour of a finding that the return of the applicant to Algeria would not violate Article 3 of the Convention.

As is rightly emphasised in the Court's judgment, it is beyond doubt that the applicant is suffering from a mental illness which is both genuine and serious. His condition, when his psychotic illness was first diagnosed, was so severe that consideration was given to his compulsory detention in a mental hospital. In the event, the applicant responded sufficiently to treatment to make this unnecessary and, subject to a minor relapse in 1997 for which he was admitted to hospital and to signs of deterioration in his condition in February 1999, his illness has been successfully managed with the use of antipsychotic medication – most recently and currently, olanzapine.

Nevertheless, the applicant's mental illness remains serious. In the view of Dr Johnson, not only was his illness likely to be a long-term one, but the applicant was likely to continue to have positive symptoms (delusions, hallucinations and thoughts of self-harm), which would persist and could worsen although controlled to a substantial degree by olanzapine. In addition, there had in her view been a significant deterioration in the applicant's level of social functioning which was likely to be significantly handicapping in the coming years. While, with continuing medication and support from the mental health services, the applicant would, in the view of Dr Johnson, be likely to remain at the same level and not require very long periods of institutionalisation, the prognosis if he were returned to Algeria was more uncertain. It was her uncontradicted view that it was "highly likely" that the stress caused by the deportation to Algeria and the environment there would trigger an exacerbation of the applicant's symptoms; that his fearfulness when unwell and motivational problems would make it difficult for him to seek help; and that if, without such help, he began to relapse "there would be a great risk that his deterioration would be very great and he would be at risk of acting in obedience to his hallucinations telling him to harm himself or others".

The availability of appropriate treatment and medication in Algeria remains imponderable. It is common ground that olanzapine would not be free to the applicant as an outpatient and that the closest hospital with facilities for dealing with mental patients, where he could be treated as an inpatient, is some 75 to 80 km from the village where his family live. It is in dispute whether olanzapine is available to outpatients on payment in hospital pharmacies, but the cost of such drug would be likely in any

event to prove prohibitive. It is also in dispute whether the security situation in Algeria would render travel to the Frantz-Fanon Hospital dangerous but, even if such a journey could be safely made, regular travel to the hospital at such a distance would be likely to pose serious practical problems for the applicant.

In these circumstances, the central question raised is whether the risk of a relapse and the risk that any such relapse would go untreated because of lack of appropriate support or medication have been shown to be sufficiently real and certain that the applicant's removal to Algeria would amount to a violation of Article 3. The standard required is a high one. In *D. v. the United Kingdom* (judgment of 2 May 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-III), the Court required that the circumstances surrounding the case should be subjected to a "rigorous scrutiny" where the source of the risk of proscribed treatment in the receiving country stemmed from factors which could not engage either directly or indirectly the responsibility of the public authorities of that country. The circumstances in *D. v. the United Kingdom* itself were correctly categorised by the Court as "very exceptional". The applicant in that case was in an advanced stage of a terminal and incurable illness; at the date of the Court's hearing there had been a marked decline in his condition and he had to be transferred to a hospital where his condition was giving rise to concern; the abrupt withdrawal of sophisticated treatment and medication which he enjoyed in the United Kingdom would, as the Court found, have entailed dramatic consequences for him, hastening his death and subjecting him to acute mental and physical suffering, since any medical treatment which he might hope to receive in St Kitts could not contend with the infections which he might possibly contract on account of his lack of shelter and proper diet, as well as exposure to the health and sanitation problems which beset the population of that island.

As is pointed out in the Court's judgment, the present case does not disclose exceptional circumstances similar to those of *D. v. the United Kingdom*, the risk that the applicant would, if returned to Algeria, suffer treatment reaching the threshold of Article 3 being less certain and more speculative than in that case. For this reason, I have on balance arrived at a different conclusion from that reached by the Court in *D. v. the United Kingdom*. Nevertheless, on the evidence before the Court, there exist in my view powerful and compelling humanitarian considerations in the present case which would justify and merit reconsideration by the national authorities of the decision to remove the applicant to Algeria.

BENSAID c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 44599/98)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 6 FÉVRIER 2001¹

1. Traduction ; original anglais.

SOMMAIRE¹**Renvoi d'un schizophrène dans un pays où le traitement médical approprié ne serait pas disponible****Article 3**

Expulsion – Traitement inhumain – Renvoi d'un schizophrène dans un pays où le traitement médical approprié ne serait pas disponible – Risques provenant d'autres sources que les autorités publiques – Risque pour la santé mentale en cas de renvoi – Existence du traitement médical dans le pays destinataire – Risques prétendument présentés par les trajets en direction de l'hôpital à cause des actes terroristes

Article 8

Vie privée – Renvoi – Renvoi d'un schizophrène dans un pays où le traitement médical approprié ne serait pas disponible – Sphère de la vie privée – Santé mentale et sauvegarde de la stabilité mentale – Bien-être économique du pays – Défense de l'ordre – Prévention des infractions pénales – Nécessaire dans une société démocratique – Proportionnalité

Article 13

Recours effectif – Contrôle juridictionnel de la décision de renvoi – Etendue du contrôle et compétences du tribunal

*
* *

Le requérant, ressortissant algérien, est schizophrène. Il arriva au Royaume-Uni en 1989 et se vit délivrer un permis de séjour de six mois, qui fut prorogé par la suite car l'intéressé entreprenait des études. En 1993, il épousa une citoyenne britannique et obtint en 1995 un permis de séjour à durée indéterminée en qualité de conjoint étranger. En 1996, il quitta le pays pour se rendre en Algérie; son permis de séjour à durée indéterminée devint donc caduc. En 1997, les services d'immigration britanniques lui refusèrent l'autorisation de rentrer sur le territoire, au motif que le permis de séjour à durée indéterminée avait été obtenu grâce à un mariage de convenance. Il ne pouvait interjeter appel de cette décision qu'une fois qu'il aurait quitté le Royaume-Uni. Il demanda en vain la levée des directives en vue du renvoi en invoquant son état médical. Il sollicita alors le contrôle juridictionnel de l'expulsion envisagée au motif que celle-ci provoquerait une rechute et constituerait un traitement inhumain et dégradant. La *High Court* lui ayant refusé l'autorisation de demander le contrôle juridictionnel, il réitéra sa

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

requête devant la Cour d'appel. Il fit aussi plusieurs démarches à propos de son état de santé, mais le ministre n'accéda pas à ses requêtes. Le Gouvernement indiqua par la suite à la Cour d'appel qu'il y aurait en Algérie, à 80 km environ du village du requérant, un hôpital qui pourrait admettre l'intéressé et lui dispenser les médicaments qu'il recevait. A la suite des informations reçues du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, le service de l'immigration déclara qu'il n'existait aucun risque particulier à se rendre du village du requérant à la ville où l'hôpital était situé. De son côté, le requérant produisit des avis de sa psychiatre selon lesquels il existait un fort risque de rechute dans le cas où l'intéressé serait renvoyé en Algérie, risque qu'aggraverait le fait que celui-ci devrait entreprendre un voyage difficile à travers une région en proie à des troubles. D'après la psychiatre, le traitement de cette maladie devait être dispensé sur place et être facilement accessible. Le requérant déposa aussi l'avis de l'Institut royal des affaires internationales d'après lequel la région qu'il devrait traverser pour gagner l'hôpital connaissait de graves problèmes de terrorisme. La Cour d'appel débouta le requérant, estimant qu'il lui appartenait non pas de se prononcer sur le point de savoir si le requérant devait être renvoyé en Algérie, mais seulement de contrôler la décision du ministre pour s'assurer qu'elle n'était pas « si déraisonnable (...) qu'aucun ministre sensé n'aurait pu la prendre ». Elle n'aperçut aucune possibilité qu'un tribunal ait la conviction qu'il en était ainsi.

1. Article 3: cette disposition peut s'appliquer au renvoi d'un étranger lorsque le risque d'un traitement prohibé provient de facteurs qui ne peuvent engager, directement ou non, la responsabilité des autorités publiques de ce pays ou qui, pris isolément, n'enfreignent pas par eux-mêmes les normes de cet article. Dans ce type de contexte, la Cour doit soumettre à un examen rigoureux toutes les circonstances de l'affaire, notamment la situation personnelle du requérant dans l'Etat qui expulse. La Cour recherche donc s'il existe un risque réel que le renvoi du requérant soit contraire aux règles de l'article 3 compte tenu de l'état de santé de l'intéressé à l'heure actuelle. Les souffrances qui accompagneraient une rechute de la maladie mentale pourraient en principe relever de l'article 3. Toutefois, le requérant risque une rechute même s'il demeure au Royaume-Uni, puisque sa maladie est de longue durée et exige un suivi constant. Le renvoi augmenterait sans doute ce risque, comme le feraient les changements qui surviendraient dans le soutien personnel et l'accès au traitement. Il n'en reste pas moins que le requérant peut prétendre à un traitement médical en Algérie et le fait que sa situation dans ce pays serait moins favorable que celle dont il jouit au Royaume-Uni n'est pas déterminant du point de vue de l'article 3. Le risque que son état se dégrade si le requérant retournait en Algérie et que, dans cette hypothèse, il ne reçoive pas le soutien ou les soins adéquats, relève dans une large mesure de la spéculation. De plus, il ne ressort pas des renseignements fournis par les parties que la situation régnant dans la région interdise effectivement de se rendre à l'hôpital. Le requérant n'est pas lui-même la cible probable d'actes terroristes et le fait que sa famille ne possède pas de voiture n'exclut pas la possibilité de s'organiser autrement. Compte tenu du seuil élevé fixé par l'article 3, notamment lorsque l'affaire n'engage pas la responsabilité directe de

L'Etat contractant à raison des maux infligés, il n'existe pas de risques suffisamment réels pour que le renvoi du requérant soit contraire aux normes de l'article 3.

Conclusion : non-violation (unanimité).

2. Article 8 : un traitement qui ne présente pas la gravité d'un traitement relevant de l'article 3 peut néanmoins nuire à l'intégrité physique et morale au point d'enfreindre l'article 8 sous l'aspect vie privée. L'expression de « vie privée » est large et ne se prête pas à une définition exhaustive. La santé mentale est aussi une partie essentielle de la vie privée relevant de l'intégrité morale. L'article 8 protège un droit à l'identité et à l'épanouissement personnel et celui de nouer et de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur. La sauvegarde de la stabilité mentale est à cet égard un préalable inéluctable à la jouissance effective du droit au respect de la vie privée. En l'espèce, la Cour a estimé sous l'angle de l'article 3 que le risque de préjudice qu'un retour dans son pays d'origine ferait peser sur la santé du requérant tient à des facteurs grandement hypothétiques et il n'est pas davantage établi que l'intégrité morale de l'intéressé subirait une atteinte d'un degré suffisant pour relever de l'article 8. A supposer même que le bouleversement que représenterait pour le requérant son renvoi du Royaume-Uni où il a vécu onze années porte en soi atteinte à la vie privée de l'intéressé, compte tenu des relations et du soutien dont il a bénéficié dans ce pays, pareille ingérence peut passer pour satisfaisante aux exigences du second paragraphe de l'article 8, autrement dit il s'agit d'une mesure « prévue par la loi », tendant à la protection du bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales et « nécessaire, dans une société démocratique », à ces buts.

Conclusion : non-violation (unanimité).

3. Article 13 : dans des affaires antérieures, la Cour a jugé qu'une procédure de contrôle juridictionnel constitue un recours effectif pour faire état de griefs fondés sur l'article 3 en matière d'expulsion ou d'extradition. Elle a estimé que les juridictions anglaises pouvaient effectivement contrôler la légalité tant matérielle que procédurale des décisions prises par l'exécutif dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et qu'elles avaient la faculté, le cas échéant, d'annuler les décisions. Une juridiction se livrant à pareil contrôle juridictionnel aurait compétence pour annuler une décision d'expulser un individu vers un pays s'il était établi que l'intéressé y serait exposé à un risque sérieux de subir des traitements inhumains et dégradants au motif qu'au vu de l'ensemble des circonstances de la cause la décision n'aurait jamais été prise par un ministre raisonnable. Par ailleurs, les tribunaux internes examinent soigneusement les allégations selon lesquelles une expulsion exposerait le demandeur à un risque de subir des traitements inhumains et dégradants et la Cour d'appel a procédé ainsi dans le cas du requérant. La Cour n'est pas convaincue que la procédure soit privée de son effectivité du fait que le contrôle s'effectue à l'aune de critères – irrationalité et arbitraire – appliqués en matière de contrôle juridictionnel de décisions administratives. La substance du grief du requérant a été examinée par la Cour d'appel, qui avait le pouvoir d'accorder à l'intéressé ce qu'il sollicitait. Le fait que la Cour d'appel n'ait pas accueilli la demande est dénué de pertinence, car le caractère effectif d'un recours aux fins de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le demandeur. En conclusion, le requérant

disposait d'un recours effectif quant à ses griefs relatifs au risque auquel son renvoi en Algérie exposerait sa santé mentale.

Conclusion : non-violation (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

Dudgeon c. Royaume-Uni, arrêt du 22 octobre 1981, série A n° 45

Boyle et Rice c. Royaume-Uni, arrêt du 27 avril 1988, série A n° 131

Soering c. Royaume-Uni, arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 161

Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 30 octobre 1991, série A n° 215

B. c. France, arrêt du 25 mars 1992, série A n° 232-C

Costello-Roberts c. Royaume-Uni, arrêt du 25 mars 1993, série A n° 247-C

Burghartz c. Suisse, arrêt du 22 février 1994, série A n° 280-B, et avis de la Commission

Friedl c. Autriche, arrêt du 31 janvier 1995, série A n° 305-B, avis de la Commission

Chahal c. Royaume-Uni, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V

Ahmed c. Autriche, arrêt du 17 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI

Aksoy c. Turquie, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI

Laskey, Jaggard et Brown c. Royaume-Uni, arrêt du 19 février 1997, *Recueil* 1997-I

D. c. Royaume-Uni, arrêt du 2 mai 1997, *Recueil* 1997-III

Aydın c. Turquie, arrêt du 25 septembre 1997, *Recueil* 1997-VI

Kaya c. Turquie, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I

Smith et Grady c. Royaume-Uni, nos 33985/96 et 33986/96, CEDH 1999-VI

En l'affaire Bensaid c. Royaume-Uni,

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

L. LOUCAIDES,

P. KÛRIS,

W. FUHRMANN,

Sir Nicolas BRATZA,

M^{me} H.S. GREVE,

M. K. TRAJA, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 6 juin 2000 et
16 janvier 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 44599/98) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant algérien, M. Abdel Kader Bensaid (« le requérant »), avait saisi la Cour le 18 novembre 1998 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^{me} S. Ghelani, du North Islington Law Centre, ainsi que par M. M. Henderson et M. A. Nicol *QC*, Doughty Street Chambers, Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. C. Whomersley, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Le requérant alléguait que son expulsion envisagée du Royaume-Uni en Algérie l'exposait à des risques de traitements inhumains et dégradants et faisait peser une menace sur son intégrité physique et mentale ; il affirmait aussi ne pas disposer de recours effectif. Il invoquait les articles 3, 8 et 13 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Le président de la chambre puis la chambre ont décidé d'appliquer l'article 39 du règlement, en indiquant au Gouvernement qu'il était souhaitable, dans l'intérêt des parties et pour le bon déroulement de la procédure, de ne pas expulser le requérant en Algérie tant que la Cour n'aurait pas statué.

5. Par une décision du 25 janvier 2000, la chambre a déclaré la requête recevable¹.

1. *Note du greffe* : la décision de la Cour est disponible au greffe.

6. Le requérant et le Gouvernement ont déposé des observations sur le fond (article 59 § 1 du règlement). La chambre ayant décidé, après avoir consulté les parties, qu'elle n'avait pas besoin d'audience sur le fond (article 59 § 2 *in fine*), les parties ont été invitées à soumettre d'autres informations et des observations sur le fond, ce qu'elles firent.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Schizophrène, le requérant est atteint de psychose. Les premiers symptômes sont, semble-t-il, apparus en 1994-1995. Lorsque son cas fut signalé pour la première fois aux services psychiatriques, le requérant était dans un état si grave que l'on envisagea de l'interner de force dans un établissement psychiatrique. Cela ne se révéla toutefois pas nécessaire car il réagit suffisamment au traitement et sa maladie fut circonscrite. A la fin de 1997, il fut hospitalisé quelques jours à la suite d'une rechute minime que son psychiatre attribua pour partie aux effets secondaires des médicaments qui avaient été administrés auparavant. On donna au requérant de l'olanzapine et non plus de la sulpiride pour traiter la psychose.

La schizophrénie est une maladie ou groupe de maladies qui touche le langage, l'aptitude prévisionnelle, les émotions, les perceptions et le mouvement. Les épisodes psychotiques aigus s'accompagnent souvent de « symptômes positifs » (parmi lesquels des délires, des hallucinations, une pensée désorganisée ou fragmentaire et des mouvements catatoniques). Parmi les « symptômes négatifs », qui apparaissent à long terme, on peut citer le sentiment d'un émoussement affectif, la difficulté de communiquer avec autrui, l'absence de motivation et l'incapacité d'entreprendre ou de mener à bien les tâches quotidiennes.

8. Le requérant arriva au Royaume-Uni en qualité de visiteur le 2 mai 1989 et se vit délivrer un permis de séjour de six mois, qui fut prorogé jusqu'au 11 février 1992 parce que l'intéressé entreprenait des études. En juin 1992, une demande tardive tendant à une nouvelle prorogation fut écartée et, en octobre 1992, le requérant fut invité à quitter le Royaume-Uni.

9. Le 8 avril 1993, le requérant épousa J., une ressortissante britannique. Le 5 mai 1993, il sollicita l'autorisation de demeurer au Royaume-Uni du fait de son mariage. L'autorisation lui fut accordée jusqu'au 29 juin 1994. Le 20 juin 1994, il sollicita un permis de séjour à durée indéterminée en qualité de conjoint étranger. Un refus lui fut opposé le 9 janvier 1995. Le 24 mars 1995, le requérant entreprit de nouvelles démarches et, le 12 mai, il obtint un permis de séjour à durée indéterminée en qualité de conjoint étranger.

10. Le 10 août 1996, le requérant quitta le Royaume-Uni pour se rendre en Algérie. Son permis de séjour à durée indéterminée devint en conséquence caduc. L'intéressé retourna au Royaume-Uni le 17 septembre 1996 et sollicita une autorisation d'entrée en tant que résident de retour. Le fonctionnaire des services d'immigration, qui concevait des doutes quant à la persistance du mariage qui avait valu à l'intéressé d'obtenir son permis de séjour, autorisa l'entrée temporaire en attendant un complément d'enquête. Le 24 mars 1997, les services d'immigration décidèrent de refuser le permis d'entrée au motif que le permis de séjour à durée indéterminée avait été obtenu par dol, le mariage constituant une union de convenance. L'intéressé fut avisé de l'intention de le renvoyer du Royaume-Uni. Il ne pouvait en appeler de cette décision qu'une fois qu'il aurait quitté cet Etat. Il sollicita le report de son renvoi pour raisons médicales. Le ministre refusa de prendre un arrêté en ce sens.

11. Le 7 avril 1997, le requérant demanda le contrôle juridictionnel de l'expulsion envisagée au motif qu'elle occasionnerait une rechute de ses troubles mentaux et constituerait un traitement inhumain et dégradant prohibé par l'article 3 de la Convention. Par une lettre du 7 mai 1997, le ministre indiqua en détail les motifs de sa décision.

12. Le 8 mai 1997, la *High Court* débouta le requérant de sa demande de contrôle juridictionnel. Il réitéra celle-ci devant la Cour d'appel.

13. Le requérant présenta de nouvelles observations au sujet de son état de santé; le ministre les examina et les rejeta par des lettres des 16 et 18 juillet 1997.

14. Le 21 juillet 1997, la Cour d'appel sursit à statuer pour permettre au Gouvernement de reconsidérer sa position à la lumière d'éléments complémentaires produits par le requérant. Elle estima que le Gouvernement souhaiterait peut-être faire procéder lui-même à un examen médical de l'intéressé.

15. Six mois plus tard, le Gouvernement indiqua que telle n'était pas son intention. D'après lui, il y avait en Algérie un hôpital qui ne soignait « pas seulement les personnes ayant commis des infractions », et le requérant pourrait y être admis et s'y voir administrer les soins qu'à sa connaissance l'intéressé recevait. L'hôpital se trouvait à Blida, de 75 à 80 km de Rouina, le village du requérant. Par une lettre du 15 juillet 1998, les services d'immigration indiquèrent que, d'après les renseignements du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, se déplacer de Rouina à Blida ne présentait alors aucun danger particulier. Pour ce qui était de l'état de santé du requérant, ils précisèrent qu'ils ne renverraient celui-ci que si un médecin certifiait qu'il était apte à voyager et il serait accompagné de personnel de santé pendant son voyage. Comme il pourrait bénéficier en Algérie de soins et de médicaments, les services concluaient que la situation du requérant n'était pas exceptionnelle ou impérieuse au point qu'il dût se voir accorder l'autorisation d'entrer sur le territoire.

16. Le requérant demanda à son psychiatre un avis quant aux effets que risquerait d'avoir son renvoi en Algérie. Par une lettre du 24 mars 1998, le docteur Johnson déclara que les symptômes psychotiques du requérant risqueraient fort de réapparaître si l'intéressé était renvoyé dans son pays. L'obligation d'entreprendre régulièrement un voyage difficile dans une région en proie à des troubles aggraverait ce risque. Le médecin indiqua que lorsque des individus atteints de troubles psychotiques font une rechute, ils ont d'habitude de grandes difficultés à s'organiser suffisamment bien pour demander de l'aide ou pour voyager. Il fallait donc que l'on pût suivre un traitement sur place et aisément. Dans ces conditions, il était fort improbable que, s'il rechutait, le requérant fût soigné efficacement. Dans un rapport complémentaire du 7 juillet 1998, le docteur Johnson précisa qu'une rechute s'accompagnerait probablement d'une grande souffrance. Dans les phases aiguës de sa maladie, le requérant ne se rendait plus compte qu'il était malade et il ajoutait foi aux délires de persécution dont il était la proie et aux insultes qu'il entendait, y compris aux voix qui lui disaient de faire du mal à autrui. Il avait été auparavant assez déprimé et désespéré pour songer au suicide.

17. Le requérant recueillit aussi l'avis de M. Joffé, directeur adjoint de l'Institut royal des affaires internationales, à propos de la situation en Algérie. Dans une lettre du 3 mars 1998, M. Joffé déclara que la région dans laquelle se trouvaient Rouina et Blida était un foyer de violences et d'actes terroristes depuis 1994.

18. Après plusieurs reports sollicités par le Gouvernement, la Cour d'appel examina l'affaire le 17 juillet 1998. Elle débouta le requérant. Dans son arrêt auquel les deux autres juges souscrivaient, *Lord Justice Hutchison* évoqua les éléments produits par le Gouvernement indiquant les possibilités de traitement et venant à l'appui de son opinion selon laquelle il n'y avait aucun danger particulier à emprunter de jour la route principale reliant Rouina à Blida. Le *Lord Justice* fit aussi état des éléments déposés par le requérant quant aux risques de rechute, aux moyens, insuffisants selon lui, et à la situation de troubles et de violences qui feraient sérieusement obstacle aux déplacements qu'il devrait effectuer pour se voir dispenser régulièrement un traitement. Le président de la Cour d'appel conclut néanmoins que des questions de ce genre relevaient de l'appréciation du ministre :

« Il n'appartient pas à notre Cour de dire si, au vu de l'ensemble des circonstances, le requérant doit être renvoyé en Algérie. Il lui appartient, dans un cas donné, de contrôler la décision du ministre à partir de motifs bien connus et les limitations imposées aux juridictions sont bien établies. [Le conseil du requérant] soutient bien entendu que les faits tels qu'ils ressortent des éléments de preuve produits au nom de son client montrent que la décision est déraisonnable au sens *Wednesbury* et/ou emporte violation de l'article 3. Or il faut dire que les lettres du chef du service d'immigration répondent, me semble-t-il, très précisément à chacun des arguments avancés pour le compte du

requérant. Il ne nous incombe pas de déterminer où se situe la vérité, par exemple, entre la position de M. Joffé [directeur adjoint de l'Institut royal des affaires internationales], d'une part, et le compte rendu sur lequel le ministre fonde son opinion, de l'autre, quant à la situation régnant dans la région de Rouina et Blida. Pour que la présente demande ait quelque chance d'aboutir, il faudrait établir que la décision du ministre à la lumière des informations disponibles était à ce point déraisonnable qu'aucun ministre raisonnable n'aurait pu la prendre. En ce qui me concerne, je n'aperçois aucune chance qu'une juridiction ait la conviction, si l'autorisation était accordée de la saisir, que tel est le cas. D'ailleurs, la lettre du 15 juillet laisse clairement apparaître que le ministre envisage de prendre des mesures tout à fait exceptionnelles pour s'employer à ce que le requérant soit dûment assisté au cours de son voyage et à son arrivée; j'observe enfin que l'on a dit à plusieurs reprises que le cas de l'intéressé serait réexaminé par rapport à la situation en Algérie et sans aucun doute aussi par rapport à son état de santé actuel avant que les directives en vue de son renvoi ne soient mises à exécution. (...) s'il s'agit d'une affaire à laquelle le ministre s'est assurément attaché à réfléchir et qui suppose des décisions difficiles, il s'est prononcé à partir des informations dont il disposait et en a donné pleinement les motifs. Je n'aperçois aucune possibilité que la Cour ait la conviction que sa décision est si déraisonnable dans les circonstances qu'aucun ministre sensé n'aurait pu la prendre.»

19. Des directives en vue du renvoi de l'intéressé furent émises le 20 novembre 1998.

20. Le village d'origine du requérant est Rouina. Ses parents y résident, comme cinq de ses frères et sa sœur. Son père est à la retraite et vit de sa pension. Sa maison comprend deux chambres. Aucun membre de la famille n'a de voiture. L'hôpital le plus proche en mesure de dispenser un traitement psychiatrique est l'hôpital Frantz-Fanon à Blida, à 75 ou 80 km de là. Le Gouvernement a communiqué une lettre du 28 juillet 1999 du professeur Ridouh, psychiatre en chef à cet hôpital, indiquant que cet établissement dispose de 160 lits destinés aux personnes internées pour actes criminels et 80 lits pour des patients internés sur décision administrative. Il a indiqué que l'olanzapine se trouve en Algérie et qu'elle peut être prescrite dans les pharmacies des hôpitaux. Le traitement médical, y compris les drogues, est dispensé gratuitement aux personnes hospitalisées.

21. Dans un nouvel avis daté du 20 mai 1999 qu'elle a donné à l'invitation du service d'immigration avec le consentement du requérant, le docteur Johnson a indiqué que, lorsqu'elle l'avait examiné en février 1999, l'intéressé présentait des signes de dégradation, car ses hallucinations auditives étaient devenues plus envahissantes; il avait des pensées autodestructrices et des voix lui disaient de se faire du mal («symptômes positifs»), ce qui l'empêchait de dormir. La posologie d'olanzapine avait été augmentée et il y avait réagi. Il éprouvait toutefois toujours des difficultés considérables en ce qui concernait la motivation et le retrait social («symptômes négatifs»). Ses troubles mentaux promettaient d'être de longue durée. Le médecin s'attendait à ce que ses symptômes positifs perdurent, persistent et même s'aggravent, bien

qu'une dose importante d'olanzapine pût les circonscrire. Ces symptômes pouvaient parfois exiger une aide d'urgence. Le fonctionnement social de l'intéressé s'était sensiblement dégradé, probablement en raison des symptômes négatifs; cela pouvait constituer un sérieux handicap dans les années à venir. L'état du patient pourrait cependant ne pas subir d'aggravation et ne pas justifier de très longues périodes d'institutionnalisation si la médication et le soutien des services psychiatriques se poursuivaient. Il n'y avait pas non plus de risque très sérieux de suicide. Le médecin précisa toutefois que son pronostic serait plus incertain si le requérant devait retourner en Algérie. Elle estimait

«fort probable que des événements stressants tels que le renvoi ainsi que l'environnement plus tendu dans lequel il risquerait de se retrouver en Algérie accentueraient ses symptômes comme cela s'était produit lors de sa dernière visite dans ce pays (...) L'anxiété qu'il éprouve lorsqu'il ne va pas bien ainsi que l'abdication de sa volonté et l'érousement affectif l'empêchent pratiquement de demander de l'aide lorsqu'il ne se sent pas bien (...) S'il devait ne pas être en mesure d'obtenir l'aide adéquate dans le cas où il ferait une rechute, je pense que son état risquerait fort de s'aggraver sensiblement et l'intéressé serait susceptible d'obéir aux hallucinations lui dictant de se faire du mal ou d'en faire à autrui (...) Je pense donc qu'il existe une forte probabilité qu'un rapatriement forcé ait un effet néfaste sensible et durable.»

Le médecin indiqua aussi que si l'on interrompait l'olanzapine pour donner de la sulpiride, les symptômes négatifs risqueraient de s'aggraver et la maîtrise des symptômes positifs de régresser.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La législation et les règles sur l'immigration

22. Sauf exceptions, une personne ne possédant pas la nationalité britannique ne peut entrer au Royaume-Uni ou y demeurer que si elle en a reçu l'autorisation. Le permis d'entrée peut être accordé pour une période déterminée ou illimitée. Un permis d'entrée est délivré par les services d'immigration, un permis de séjour par le ministre.

23. Le ministre édicte des règles fixant les modalités de mise en œuvre de la loi de 1971 sur l'immigration. D'après les règles sur l'admission et la résidence des conjoints, pour qu'un conjoint étranger puisse bénéficier d'un permis de séjour à durée illimitée, il faut notamment que le mariage persiste.

24. Une personne se voyant refuser l'autorisation d'entrée peut, en vertu de l'article 13 de la loi de 1971 sur l'immigration, en appeler à un organe d'appel, l'*adjudicator*. Elle ne peut toutefois exercer ce droit qu'une fois qu'elle a quitté le Royaume-Uni.

25. Les personnes cherchant à entrer au Royaume-Uni en vue d'y subir un traitement médical doivent démontrer qu'elles peuvent assurer leur

subsistance et se loger sans avoir recours aux deniers publics. Le ministre conserve le pouvoir de délivrer un permis d'entrée, qualifié d'«exceptionnel», qui ne relève pas des règles sur l'immigration. Bien qu'elle s'applique aux demandeurs d'asile, la directive intitulée «Permis exceptionnel» (de juillet 1998) reflète l'attitude adoptée par le ministre dans la présente affaire :

«2.1. Conditions d'entrée

Le ELE/R [permis exceptionnel d'entrer ou de séjourner (*exceptional leave to enter or remain*)] doit être délivré aux demandeurs d'asile s'ils relèvent des cas suivants :

– lorsque les conditions fixées par la Convention des Nations unies de 1951 ne se trouvent pas remplies mais que, s'il rentrait dans le pays d'origine, le demandeur serait soumis à la torture ou à d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants ou si son renvoi entraînerait une rupture injustifiée de la vie familiale. Par exemple (...)

– s'il existe des pièces médicales crédibles attestant que le renvoi de l'intéressé, compte tenu des moyens médicaux dont dispose le pays concerné, amoindrirait ses espérances de vie et lui ferait subir des souffrances physiques et mentales aiguës, dans l'hypothèse où le Royaume-Uni doit passer pour avoir assumé la responsabilité des soins à lui dispenser. En cas de doute, il faut solliciter un second avis auprès d'une source digne de foi. (...)

2.2. Circonstances entraînant le refus

Nul ne doit se voir refuser un ELE/R s'il y a des raisons solides de croire qu'il serait torturé ou soumis à un autre traitement inhumain ou dégradant dans le cas où il rentrerait dans son pays d'origine (...)

B. Le contrôle juridictionnel

26. Les décisions par lesquelles le ministre rejette une demande d'asile, émet une ordonnance d'expulsion ou ordonne une détention avant expulsion peuvent être contestées par la voie d'un contrôle juridictionnel et annulées sur la base des principes ordinaires du droit public anglais.

27. Ces principes n'autorisent pas les tribunaux à se livrer à des constatations de fait dans les matières relevant de la compétence du ministre ni à substituer leur pouvoir d'appréciation à celui du ministre. Les tribunaux ne peuvent annuler une décision du ministre que si ce dernier n'a pas interprété ou appliqué le droit anglais correctement, s'il a laissé de côté des éléments que la loi lui imposait de prendre en compte ou si sa décision est à ce point irrationnelle et/ou arbitraire qu'aucun ministre raisonnable n'aurait pu l'adopter (*Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation, King's Bench Reports* 1948, vol. 1, p. 223).

28. Dans la récente affaire *R. v. Home Secretary, ex parte Turgut* (28 janvier 2000), qui concernait le refus par le ministre d'accorder l'asile à un jeune

Kurde de Turquie qui avait déserté l'armée, *Lord Justice* Simon Brown s'exprima ainsi dans l'arrêt de la Cour d'appel :

«Je conclus donc que l'obligation de la juridiction interne saisie d'une contestation fondée sur le caractère irrationnel de la décision dans une affaire relevant de l'article 3 est de soumettre la décision du ministre à un examen rigoureux, ce qu'elle doit faire en examinant par elle-même les éléments de fait sous-jacents à la décision, afin de déterminer s'ils conduisent à une conclusion différente de celle à laquelle le ministre est parvenu. Ce n'est que dans ce cas que le recours peut prospérer.

Il convient de préciser à cet égard qu'il ne s'agit pas là d'un domaine dans lequel la Cour d'appel fait preuve d'une déférence particulière envers la conclusion tirée par le ministre quant aux faits. Premièrement, le droit fondamental ici invoqué – le droit à ne pas être exposé à un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 – est absolu. Ce n'est pas un droit susceptible de dérogation et nécessitant qu'un juste équilibre soit ménagé avec quelque besoin social entrant en concurrence avec lui. Deuxièmement, la Cour d'appel n'est en l'occurrence guère moins bien placée que le ministre lui-même pour évaluer le risque une fois les éléments pertinents produits devant elle. Troisièmement, si j'incline à rejeter l'affirmation du requérant selon laquelle le ministre a délibérément mal présenté les preuves ou ignorait la situation réelle, nous devons, me semble-t-il, reconnaître au moins la possibilité qu'il ait (même de manière inconsciente) tendu à sous-estimer les preuves du risque encouru et que, au travers du long processus décisionnel, il ait tendu également à appréhender les nouveaux éléments produits de façon à pouvoir maintenir son sentiment préexistant, là où il aurait fallu réexaminer la situation avec un esprit plus ouvert. Dans des circonstances telles que celle-là, ce que l'on a appelé le « pouvoir d'appréciation discrétionnaire » – c'est-à-dire le domaine à l'intérieur duquel la Cour d'appel doit s'en remettre au jugement du ministre en tant qu'il constitue la personne investie au premier chef du pouvoir de décider du renvoi du requérant (...) – est assurément très étroit.»

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

29. Le requérant allègue que son renvoi en Algérie l'exposerait à des risques de traitements inhumains et dégradants contraires à l'article 3 de la Convention, ainsi libellé :

«Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.»

A. Arguments des parties

30. Le requérant soutient que son renvoi en Algérie, où il ne bénéficierait pas du soutien et de l'accès à des soins médicaux comme ceux qu'il reçoit actuellement au Royaume-Uni, l'exposerait à un risque réel de rechute de sa maladie, dont des hallucinations et des suggestions

destructrices pour autrui et lui-même. Il s'appuie sur des renseignements d'après lesquels le groupe d'opposition GIA est actif dans la région où est situé son village, ce qui rendrait les déplacements dangereux et ajouterait des tensions alors que son état mental est déjà précaire. Il conteste qu'il pourrait compter sur l'olanzapine, le médicament qu'il faut pour maîtriser ses symptômes, et estime qu'essayer d'autres produits pharmaceutiques compromettrait son état de santé. Il ne peut prétendre à aucune prestation de sécurité sociale pour payer les médicaments qui lui seraient prescrits et il ne pourrait certainement pas se voir délivrer de l'olanzapine en consultation externe à l'hôpital le plus proche, l'hôpital Frantz-Fanon. Il précise que même si l'olanzapine est disponible dans cet établissement, celui-ci se trouve à 75 ou 80 km de son village. Comme sa famille ne possède pas de voiture et l'exhorterait à se tourner vers la foi plutôt que vers la médecine, il se heurterait à de considérables problèmes de motivation et d'ordre pratique pour obtenir un traitement à l'hôpital.

31. Le Gouvernement fait valoir que le requérant souffre d'une maladie mentale dont les effets risquent d'être durables, que l'intéressé soit au Royaume-Uni ou en Algérie. Il dément que le village du requérant soit situé dans une région d'Algérie qui exposerait l'intéressé à des risques terroristes particuliers, et il a la conviction que le requérant pourrait se rendre de jour en sécurité à l'hôpital de Blida. Il s'appuie sur la lettre du professeur Ridouh, de l'hôpital Frantz-Fanon, d'après laquelle la pharmacie de l'hôpital dispose de l'olanzapine que le requérant prend actuellement. Le requérant pourrait bénéficier de ce médicament gratuitement, s'il était hospitalisé, et aurait droit à se le voir rembourser, dans le cadre d'une consultation externe, s'il était affilié au régime national de sécurité sociale. Quoi qu'il en soit, d'autres drogues pourraient suppléer l'olanzapine si celle-ci faisait défaut. Dans ces conditions, le Gouvernement estime qu'il n'existe aucune raison solide de croire que, s'il était renvoyé dans son pays, le requérant serait exposé à un risque réel de traitements contraires à l'article 3 de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

32. La Cour rappelle tout d'abord que les Etats contractants ont, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités internationaux y compris la Convention, le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux. Toutefois, lorsqu'ils exercent leur droit d'expulser pareilles personnes, ils doivent avoir égard à l'article 3 de la Convention, qui consacre l'une des valeurs fondamentales de toute société démocratique. Telle est la raison pour laquelle la Cour a constamment répété, dans ses précédents arrêts portant sur l'extradition, l'expulsion

ou l'éloignement de personnes vers des pays tiers, que l'article 3 prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quelque répréhensible qu'ait pu être la conduite de l'intéressé (voir, par exemple, l'arrêt *Ahmed c. Autriche* du 17 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, p. 2206, § 38, et l'arrêt *Chahal c. Royaume-Uni* du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, p. 1853, §§ 73-74).

33. La Cour relève que le principe énoncé ci-dessus s'applique au renvoi du requérant en vertu de la loi de 1971 sur l'immigration. A noter que l'intéressé se trouve physiquement au Royaume-Uni depuis 1989, à de brèves absences près, et qu'il bénéficie dans cet Etat de soins médicaux et de soutien pour troubles mentaux depuis 1994-1995.

34. Il est vrai que l'article 3 a été plus couramment appliqué par la Cour dans des affaires où le risque que la personne soit soumise à l'un quelconque des traitements interdits découlait d'actes intentionnels des autorités publiques du pays de destination ou de ceux d'organismes indépendants de l'Etat (voir, par exemple, l'arrêt *Ahmed*, précité, p. 2207, § 44), mais, compte tenu de l'importance fondamentale de l'article 3, la Cour s'est réservé une souplesse suffisante pour traiter de l'application de cet article dans d'autres situations susceptibles de se présenter. Il ne lui est donc pas interdit d'examiner le grief d'un requérant au titre de l'article 3 lorsque le risque que celui-ci subisse dans le pays de destination des traitements interdits provient de facteurs qui ne peuvent engager, directement ou non, la responsabilité des autorités publiques de ce pays ou qui, pris isolément, n'enfreignent pas par eux-mêmes les normes de cet article. Restreindre ainsi le champ d'application de l'article 3 reviendrait à en atténuer le caractère absolu. Cependant, dans ce type de contexte, la Cour doit soumettre à un examen rigoureux toutes les circonstances de l'affaire, notamment la situation personnelle du requérant dans l'Etat qui expulse (arrêt *D. c. Royaume-Uni* du 2 mai 1997, *Recueil* 1997-III, p. 792, § 49).

35. La Cour recherchera donc s'il existe un risque réel que le renvoi du requérant soit contraire aux règles de l'article 3 compte tenu de son état de santé à l'heure actuelle. Pour cela, la Cour évaluera ce risque à la lumière des éléments dont elle dispose au moment où elle examine l'affaire, et notamment des informations les plus récentes sur la santé du requérant (arrêts précités *Ahmed*, p. 2207, § 43, et *D. c. Royaume-Uni*, pp. 792-793, § 50).

36. En l'espèce, le requérant souffre d'une maladie mentale de longue durée, la schizophrénie. Il prend actuellement un médicament, l'olanzapine, qui l'aide à maîtriser ses symptômes. S'il retourne en Algérie, il ne pourra plus bénéficier gratuitement de ce médicament en consultation externe. Il n'est affilié à aucun fonds d'assurance sociale et ne peut prétendre à aucun remboursement. Il pourrait par contre bénéficier de ce médicament s'il était hospitalisé ou pourrait se le

procurer dans le cadre d'une consultation externe mais alors moyennant paiement. D'autres médicaments utilisés dans le traitement de maladies mentales seraient aussi probablement disponibles. L'hôpital le plus proche qui puisse assurer ce traitement est situé à Blida, à 75 ou 80 km du village où vit la famille de l'intéressé.

37. Les difficultés qu'il y a à se procurer ce médicament et les tensions que ne pourrait manquer de provoquer un retour dans cette région d'Algérie, en proie à la violence et aux actes de terrorisme, compromettraient gravement la santé de l'intéressé, selon lui. Une aggravation de la maladie mentale dont il souffre déjà pourrait provoquer une résurgence des hallucinations et des délires psychotiques susceptibles d'induire des actes destructeurs pour lui-même ou autrui, et constituer un frein à un mode de fonctionnement social (par exemple retrait et manque de motivation). La Cour estime que les souffrances qui accompagneraient pareille rechute pourraient en principe relever de l'article 3.

38. La Cour observe toutefois que le requérant risque une rechute même s'il demeure au Royaume-Uni puisque sa maladie est de longue durée et exige un suivi constant. Le renvoi du requérant vers l'Etat de destination augmenterait sans doute ce risque, comme les changements qui surviendraient dans le soutien personnel et l'accès au traitement. Le requérant affirme en particulier que d'autres médicaments seraient moins à même d'améliorer son état et qu'il ne faut envisager qu'en dernier recours la solution qui consisterait à l'hospitaliser. Il n'en reste pas moins que le requérant peut prétendre à un traitement médical en Algérie. Le fait que sa situation dans ce pays serait moins favorable que celle dont il jouit au Royaume-Uni n'est pas déterminant du point de vue de l'article 3 de la Convention.

39. La Cour considère que le risque que le requérant voie son état se dégrader s'il retourne en Algérie et qu'il ne reçoive pas alors le soutien ou les soins adéquats, relève dans une large mesure de la spéculation. Les arguments tenant à l'attitude de la famille de l'intéressé, musulmane pratiquante, les difficultés de se rendre à Blida et les effets de ces facteurs sur sa santé sont eux aussi d'ordre spéculatif. Il ne ressort pas des renseignements fournis par les parties que la situation régnant dans la région interdise effectivement de se rendre à l'hôpital. Le requérant n'est pas lui-même une cible probable d'actes terroristes. Même si sa famille ne dispose pas de voiture, cela n'exclut pas la possibilité de s'organiser autrement.

40. La Cour admet que l'état de santé du requérant est grave. Compte tenu toutefois du seuil élevé fixé par l'article 3, notamment lorsque l'affaire n'engage pas la responsabilité directe de l'Etat contractant à raison du tort causé, la Cour n'estime pas qu'il existe un risque suffisamment réel pour que le renvoi du requérant dans ces

circonstances soit incompatible avec les normes de l'article 3. Ne sont pas présentes ici les circonstances exceptionnelles de l'affaire *D. c. Royaume-Uni* (précitée) où le requérant se trouvait en phase terminale d'une maladie incurable, le sida, et ne pouvait espérer bénéficier de soins médicaux ou d'un soutien familial s'il était expulsé à Saint-Kitts.

41. La Cour conclut dès lors que la mise à exécution de la décision de renvoyer le requérant en Algérie n'emporterait pas violation de l'article 3 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

42. Le requérant allègue que son expulsion méconnaîtrait son droit au respect de sa vie privée tel que le garantit l'article 8 de la Convention.

43. L'article 8 est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée (...)

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire (...) au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales (...)

A. Arguments des parties

44. Sur le terrain de l'article 8, le requérant affirme que son renvoi aurait un effet gravement préjudiciable sur sa vie privée en ce qu'il porterait atteinte à son intégrité morale et physique. Le service national de santé assume son traitement depuis 1996 et, en absence de ces soins, la grave maladie mentale de l'intéressé, dont les symptômes vont au-delà d'une souffrance mentale horrible, risquerait d'empirer – en particulier, il y aurait un risque réel et immédiat que le requérant obéisse aux hallucinations dont il est la proie et qui l'incitent à des actes destructeurs dirigés contre lui-même ou autrui. Ce qui aurait assurément une incidence sur son intégrité psychologique. Hormis les liens qu'il a noués au cours des onze années passées au Royaume-Uni, le traitement dont il bénéficie actuellement est la seule chose qui l'aide à garder une prise précaire avec la réalité, ce qui à son tour lui permet un certain degré de fonctionnement social. Sans quoi il serait incapable d'interagir au sein de la société et d'établir ou de développer des relations avec d'autres personnes.

45. Le Gouvernement conteste que le renvoi du requérant du Royaume-Uni, où il se trouve irrégulièrement, dans le pays dont il est ressortissant, où il disposerait d'un traitement médical, témoignerait d'une quelconque méconnaissance du droit de l'intéressé au respect de sa

vie privée. Même s'il y a ingérence, elle se justifierait au regard du second paragraphe de l'article 8, la politique de l'Etat en matière d'immigration étant nécessaire au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales. Le Gouvernement mentionne également le fait que le requérant sollicite un traitement médical continu aux frais du contribuable britannique, ce qui ajoute aux charges déjà considérables du service national de santé. Si celui-ci devait être tenu d'assurer un traitement à une catégorie virtuellement infinie de personnes qui ne sont pas citoyennes de l'Union européenne, cela aurait des effets profondément déstabilisateurs.

B. Appréciation de la Cour

46. Les actes ou décisions dommageables pour l'intégrité physique ou morale d'une personne n'entraînent pas nécessairement une atteinte au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8. La jurisprudence de la Cour n'exclut toutefois pas qu'un traitement qui ne présente pas la gravité d'un traitement relevant de l'article 3 puisse néanmoins nuire à l'intégrité physique et morale au point d'enfreindre l'article 8 sous l'aspect vie privée (arrêt *Costello-Roberts c. Royaume-Uni* du 25 mars 1993, série A n° 247-C, pp. 60-61, § 36).

47. L'expression de «vie privée» est large et ne se prête pas à une définition exhaustive. La Cour a déjà dit que des éléments tels que le sexe, le nom et l'orientation sexuelle ainsi que la vie sexuelle sont des composantes importantes du domaine personnel protégé par l'article 8 (voir, par exemple, les arrêts *Dudgeon c. Royaume-Uni* du 22 octobre 1981, série A n° 45, pp. 18-19, § 41, *B. c. France* du 25 mars 1992, série A n° 232-C, pp. 53-54, § 63, *Burghartz c. Suisse* du 22 février 1994, série A n° 280-B, p. 28, § 24, et *Laskey, Jaggard et Brown c. Royaume-Uni* du 19 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 131, § 36). Il faut voir dans la santé mentale aussi une partie essentielle de la vie privée relevant de l'intégrité morale. L'article 8 protège un droit à l'identité et à l'épanouissement personnel et celui de nouer et de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur (voir, par exemple, les arrêts *Burghartz*, précité, avis de la Commission, p. 37, § 47, et *Friedl c. Autriche* du 31 janvier 1995, série A n° 305-B, avis de la Commission, p. 20, § 45). La sauvegarde de la stabilité mentale est à cet égard un préalable inéluctable à la jouissance effective du droit au respect de la vie privée.

48. Pour en venir à la présente affaire, la Cour rappelle avoir estimé plus haut que le risque de préjudice qu'un retour dans son pays ferait peser sur la santé du requérant tient à des facteurs grandement hypothétiques et qu'il n'est pas établi que l'intéressé subirait un traitement inhumain et dégradant. Il n'est pas davantage établi en

l'occurrence que son intégrité morale subirait une atteinte d'un degré suffisant pour relever de l'article 8 de la Convention. A supposer même que l'on considère que le bouleversement que représenterait pour le requérant son renvoi du Royaume-Uni où il a vécu ces onze dernières années porte en soi atteinte à la vie privée de l'intéressé, compte tenu des relations et du soutien dont il a bénéficié dans ce pays, la Cour estime que pareille ingérence peut passer pour satisfaire aux exigences du second paragraphe de l'article 8, autrement dit qu'il s'agit d'une mesure «prévue par la loi», tendant à la protection du bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales et «nécessaire, dans une société démocratique» à ces buts.

49. Dès lors, la Cour conclut que la mise à exécution de la décision de renvoyer le requérant en Algérie n'emporterait pas violation de l'article 8 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

50. Le requérant allègue ne disposer d'aucun recours effectif contre l'expulsion envisagée; il invoque l'article 13 de la Convention, ainsi libellé:

«Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.»

A. Arguments des parties

51. Le requérant soutient qu'il ne dispose pas de recours effectif lui permettant de contester la décision du ministre de le renvoyer en Algérie. Selon lui, le contrôle juridictionnel a une portée limitée en ce qu'il se borne à vérifier le caractère raisonnable et l'absence d'arbitraire mais ne peut envisager la décision au fond. Le requérant se réfère au récent arrêt *Smith et Grady c. Royaume-Uni* (n^{os} 33985/96 et 33986/95, CEDH 1999-VI) dans lequel la Cour a estimé que le contrôle juridictionnel ne constituait pas une voie de recours effective contre l'expulsion d'homosexuels de l'armée. Il souligne que les tribunaux se sont refusés à statuer sur les questions de fait fondamentales qui l'opposaient au ministre. Cette incapacité à se prononcer sur le fond du grief qu'il tire de la Convention aurait privé la procédure du caractère effectif voulu par l'article 13.

52. Le Gouvernement estime quant à lui que le contrôle juridictionnel constitue une voie de recours effective et il renvoie à de précédents arrêts en ce sens rendus par la Cour dans des affaires d'expulsion (voir, par exemple, les arrêts *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni* du 30 octobre 1991, série A n° 215, et *D. c. Royaume-Uni* précité). Leur jurisprudence démontrerait que les cours et tribunaux internes examinent de près les éléments qui leur sont fournis en pareil cas. Si le Gouvernement admet que dans le cas du requérant la Cour d'appel n'a pas tranché les contestations factuelles ressortant des éléments qui lui avaient été communiqués, elle n'en a pas moins examiné minutieusement la décision du ministre, a relevé que celui-ci avait répondu précisément aux arguments présentés au nom du requérant et a pris note des mesures exceptionnelles que le ministre s'engageait à prendre pour que le requérant bénéficiât de soins adéquats pendant son voyage et à son arrivée en Algérie.

B. Appréciation de la Cour

53. La Cour rappelle que l'article 13 garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés de la Convention, tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à connaître du contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition. La portée de l'obligation découlant de l'article 13 varie en fonction de la nature du grief que le requérant fonde sur la Convention. Toutefois, le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit. En particulier, son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'Etat défendeur (arrêts *Aksoy c. Turquie* du 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, p. 2286, § 95; *Aydin c. Turquie* du 25 septembre 1997, *Recueil* 1997-VI, pp. 1895-1896, § 103; *Kaya c. Turquie* du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 329-330, § 106).

54. Sur la base des preuves produites en l'espèce, la Cour considère que l'allégation du requérant selon laquelle il risque de se voir infliger, au mépris de l'article 3 de la Convention, des traitements inhumains et dégradants si on le renvoie en Algérie est « défendable » aux fins de l'article 13 (arrêts *Boyle et Rice c. Royaume-Uni* du 27 avril 1988, série A n° 131, p. 23, § 52, et *Kaya* précité, p. 330, § 107). Elle a donc examiné la question de savoir si l'intéressé avait à sa disposition un recours effectif pour contester la décision d'expulsion qui le frappait.

55. Dans ses arrêts *Vilvarajah et autres* précité (p. 39, § 123), et *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989 (série A n° 161, pp. 47-48, §§ 121-124), la

Cour a considéré qu'une procédure de contrôle juridictionnel constitue un recours effectif pour faire état de griefs fondés sur l'article 3 en matière d'expulsion et d'extradition. Elle a estimé que les juridictions anglaises pouvaient effectivement contrôler la légalité des décisions prises par l'exécutif dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, tant par rapport aux règles de fond que par rapport aux règles de procédure, et qu'elles avaient la faculté, le cas échéant, d'annuler les décisions. Elle a également admis qu'une juridiction se livrant à pareil contrôle juridictionnel aurait compétence pour annuler une décision d'expulser un individu vers un pays s'il était établi que l'intéressé y serait exposé à un risque sérieux de subir des traitements inhumains et dégradants au motif que, au vu de l'ensemble des circonstances de la cause, la décision n'aurait jamais été prise par un ministre raisonnable. Ce raisonnement a été suivi dans l'arrêt *D. c. Royaume-Uni* précité adopté plus récemment (pp. 797-798, §§ 70-71).

56. Le requérant soutient que lorsqu'elles sont saisies de demandes de contrôle juridictionnel les juridictions britanniques ne se livrent pas de façon indépendante à des constatations de fait sur des questions controversées. La Cour considère pour sa part qu'elles examinent soigneusement les allégations selon lesquelles une expulsion exposerait le demandeur à un risque de subir des traitements inhumains et dégradants. C'est ainsi que la Cour d'appel a procédé dans le cas du requérant. La Cour n'est dès lors pas convaincue que la procédure soit privée de son effectivité du fait que le contrôle s'effectue à l'aune de critères – irrationalité et arbitraire – appliqués en matière de contrôle juridictionnel de décisions administratives. La substance du grief du requérant a été examinée par la Cour d'appel, qui avait le pouvoir d'accorder à l'intéressé ce qu'il sollicitait. Le fait que la Cour d'appel n'ait pas accueilli la demande est dénué de pertinence, car le caractère effectif d'un recours aux fins de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le demandeur (arrêt *Vilvarajah et autres* précité, p. 39, § 122).

57. L'affaire *Smith et Grady*, invoquée par le requérant, dans laquelle il y avait eu violation de l'article 13 en raison de l'ineffectivité du contrôle juridictionnel, ne modifie pas la conclusion de la Cour. Dans cette affaire-là, les juridictions internes avaient à connaître de la politique générale du ministère de la Défense qui consistait à exclure les homosexuels de l'armée; dans ce contexte sécuritaire, les autorités jouissaient d'un grand pouvoir discrétionnaire.

58. Aussi la Cour conclut-elle que le requérant avait à sa disposition un recours effectif pour énoncer ses griefs fondés sur les articles 3 et 8 de la Convention concernant le risque auquel son renvoi en Algérie exposerait sa santé mentale. En conséquence, il n'y a pas eu violation de l'article 13.

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

1. *Dit* que la mise à exécution de la décision de renvoyer le requérant en Algérie n'emporterait pas violation de l'article 3 de la Convention ;
2. *Dit* que la mise à exécution de la décision de renvoyer le requérant en Algérie n'emporterait pas violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 6 février 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée de Sir Nicolas Bratza, à laquelle déclarent se rallier M. Costa et M^{me} Greve.

J.-P.C.
S.D.

OPINION SÉPARÉE DE Sir Nicolas BRATZA, JUGE,
À LAQUELLE DÉCLARENT SE RALLIER M. COSTA
ET M^{me} GREVE, JUGES

(Traduction)

C'est avec bien des hésitations que j'ai voté pour le constat d'après lequel le renvoi du requérant en Algérie n'emporterait pas violation de l'article 3 de la Convention.

Comme l'arrêt de la Cour le relève à juste titre, il ne fait aucun doute que le requérant est atteint d'une maladie mentale véritable et grave. Lorsque sa psychose fut diagnostiquée pour la première fois, il était dans un état assez grave pour que l'on envisageât de l'interner de force dans un établissement psychiatrique. Il devait finalement réagir suffisamment à un traitement pour que cela devînt superflu et, si ce n'est une rechute mineure en 1997 qui nécessita son admission à l'hôpital et des signes de dégradation en février 1999, sa maladie est bien maîtrisée grâce à des médicaments antipsychotiques – en dernier lieu et à l'heure actuelle l'olanzapine.

Il n'en demeure pas moins que la maladie mentale du requérant est grave. D'après le docteur Johnson, non seulement elle risque d'être de longue durée, mais le requérant continuera probablement à présenter des symptômes positifs (délires, hallucinations et idées autodestructrices) qui persisteront et pourraient s'aggraver bien qu'ils soient circonscrits par une posologie importante d'olanzapine. En outre, d'après ce médecin, le niveau de fonctionnement social du requérant s'est sensiblement dégradé, ce qui risque de constituer un sérieux handicap dans les années à venir. Si la prise de médicaments et le soutien des services psychiatriques continuent, le requérant pourrait, d'après le docteur Johnson, se maintenir au même niveau et de très longues périodes d'institutionnalisation ne seraient pas nécessaires; par contre, le pronostic est plus incertain dans le cas où l'intéressé retournerait en Algérie. Ce médecin estime – et cela n'a pas été contredit – «fort probable» que le stress causé par son renvoi en Algérie et la situation dans ce pays provoqueraient une aggravation des symptômes du requérant; que l'anxiété qu'il éprouve lorsqu'il ne va pas bien ainsi que l'abdication de sa volonté l'empêcheraient de demander de l'aide; et que si, en l'absence d'une telle aide, il commençait à rechuter, «son état risquerait fort de s'aggraver sensiblement et l'intéressé serait susceptible d'obéir aux hallucinations lui dictant de se faire du mal ou d'en faire à autrui».

Il n'est pas possible de vérifier si le traitement et les médicaments appropriés seraient disponibles en Algérie. Il ne prête pas à controverse que le requérant ne pourrait pas bénéficier gratuitement de l'olanzapine

en consultation externe et que l'hôpital le plus proche doté des moyens de soigner les malades mentaux, où l'intéressé pourrait être traité s'il était hospitalisé, se trouve à 75 ou 80 km du village où réside sa famille. Les parties sont en désaccord sur le point de savoir si les patients en consultation externe peuvent se procurer moyennant paiement de l'olanzapine auprès des pharmacies des hôpitaux, mais le coût de ce médicament risquerait en tout cas d'être prohibitif. La question de savoir s'il serait dangereux de se rendre à l'hôpital Frantz-Fanon à cause de la situation sécuritaire en Algérie prête elle aussi à controverse ; cependant, même si ce déplacement pouvait être entrepris en sécurité, se rendre régulièrement à l'hôpital à une distance pareille poserait probablement de sérieux problèmes pratiques au requérant.

Dans ces conditions, il s'agit de savoir – et c'est la question clé – s'il est démontré que le risque d'une rechute et le risque que cette rechute éventuelle reste sans traitement faute du soutien ou des soins appropriés sont suffisamment réels et certains pour que l'on puisse dire que le renvoi du requérant en Algérie emporterait violation de l'article 3. Le niveau de risque requis est élevé. Dans l'affaire *D. c. Royaume-Uni* (arrêt du 2 mai 1997, *Recueil des arrêts et décisions 1997-III*), la Cour a dit que les circonstances de l'affaire devraient faire l'objet d'un « examen rigoureux » lorsque le risque d'un traitement prohibé dans le pays de destination tient à des facteurs qui ne peuvent engager, directement ou non, la responsabilité des autorités publiques de ce pays. La Cour a qualifié à juste titre les circonstances de l'affaire *D. c. Royaume-Uni* de « très exceptionnelles ». Dans cette affaire-là, le requérant se trouvait en phase terminale d'une maladie incurable ; le jour de l'audience, on avait fait part d'une nette aggravation de sa santé, de son transfert à l'hôpital et de ce que son état inspirait des inquiétudes ; l'arrêt brutal du traitement et des médicaments sophistiqués que l'intéressé recevait au Royaume-Uni entraînerait, comme la Cour l'a constaté, les conséquences les plus graves, hâterait sa fin et lui causerait des souffrances physiques et morales extrêmes car le traitement médical qu'il pourrait espérer recevoir à Saint-Kitts ne saurait combattre les infections qu'il risquerait de contracter du fait de l'absence de logement et de nourriture correcte et des problèmes sanitaires dans lesquels se débat la population de cette île.

Comme la Cour le relève dans l'arrêt, la présente affaire ne laisse pas apparaître des circonstances exceptionnelles comme celles de l'affaire *D. c. Royaume-Uni*, car le risque que s'il était renvoyé en Algérie le requérant subisse un traitement atteignant le seuil requis pour tomber sous le coup de l'article 3 est moins certain et relève davantage de la spéculation que celui en cause dans cette affaire-là. C'est pourquoi, tout bien pesé, je suis parvenu à une conclusion différente de celle à laquelle la Cour a abouti dans l'affaire *D. c. Royaume-Uni*. Néanmoins, compte tenu des éléments dont la Cour dispose, dans cette affaire-ci de puissantes et

impérieuses considérations d'humanité justifieraient à mes yeux que les autorités nationales reconsidèrent la décision de renvoyer le requérant en Algérie.

LIETZOW v. GERMANY
(Application no. 24479/94)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 13 FEBRUARY 2001¹

1. English original.

SUMMARY¹**Refusal of access to investigation file in connection with detention on remand****Article 5 § 4**

Review of lawfulness of detention – Refusal of access to investigation file in connection with detention on remand – Detention on remand – Procedural guarantees of review – Adversarial proceedings – Equality of arms – Access to investigation file – Relevance of Article 6 to pre-trial proceedings – Relevance of guarantees of Article 6 to proceedings for review of lawfulness of detention – Obligation to give accused access to information essential for assessment of lawfulness of detention

*
* *

In January 1992 a district court issued a warrant for the applicant's arrest on suspicion of fraud and corruption. According to the court, there was strong suspicion that, in his position as director of a sewage disposal department, the applicant had accepted payments from N. and W. to award contracts to their engineering company. The court indicated that the facts as given in the arrest warrant were based on statements made by N. and W. as well as the investigations; no further details were given. The court found that there was a risk of collusion on the part of the applicant. He was duly arrested. His counsel requested the district court to hold an oral hearing on detention on remand and also applied to the public prosecutor for leave to consult the investigation file, or at least the statements made by N. and W. The public prosecutor refused this request on the ground that access to the file would endanger the purpose of the ongoing investigations. The public prosecutor subsequently forwarded to the court six volumes of a file relating to the applicant's detention. The applicant's request for judicial review of the public prosecutor's decision was declared inadmissible by the court of appeal. In the meantime, the district court had ordered the applicant's continued detention on remand, stating that strong suspicion against the applicant still existed and that there remained a risk of collusion. The applicant appealed against that decision and, as a consequence, the execution of the arrest warrant was suspended and he was released. Two further requests for access to the file were rejected before the applicant's counsel was finally granted access in August 1994. The applicant was convicted of corruption in July 1996.

Held

Article 5 § 4: A court examining an appeal against detention must provide guarantees of a judicial procedure. The proceedings must be adversarial and

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

must always ensure “equality of arms” between the parties, the prosecutor and the detainee. Equality of arms is not ensured if counsel is denied access to those documents in the investigation file which are essential in order to challenge effectively the lawfulness of the detention. These requirements are derived from the right to an adversarial trial as laid down in Article 6, which has some application to pre-trial proceedings. In view of the dramatic impact of deprivation of liberty on the fundamental rights of the person concerned, proceedings conducted under Article 5 § 4 should in principle also meet, to the largest extent possible under the circumstances of an ongoing investigation, the basic requirements of a fair trial, such as the right to an adversarial procedure. While national law may satisfy this last requirement in various ways, the chosen method should ensure that the other party is aware that observations have been filed and has a real opportunity to comment on them. In the present case, the statements of N. and W. appeared to have played a key role in the district court’s decision to prolong the applicant’s detention on remand. However, while the public prosecutor and the court were familiar with them, their precise content had not been brought to the applicant’s or his counsel’s knowledge and as a consequence they had no opportunity to challenge adequately the findings referred to by the public prosecutor and the court. The information provided in the arrest warrant was only an account of the facts as construed by the court on the basis of the information provided by the public prosecutor’s office and it is hardly possible for an accused to challenge properly the reliability of such an account without being made aware of the evidence on which it is based. An accused must be given sufficient opportunity to take cognisance of statements and other pieces of evidence underlying them, irrespective of whether he is able to provide any indication as to the relevance for his defence of the pieces of evidence to which he seeks access. While there is a need for criminal investigations to be conducted efficiently, which may imply that part of the information collected during them is to be kept secret in order to prevent suspects from tampering with evidence and undermining the course of justice, this legitimate goal cannot be pursued at the expense of substantial restrictions on the rights of the defence. Therefore, information essential for the assessment of the lawfulness of a person’s detention should be made available in an appropriate manner to the suspect’s lawyer. In these circumstances, and given the importance the district court gave to the statements of N. and W., the procedure before the district court concerning the review of the lawfulness of the applicant’s detention on remand did not comply with the guarantees afforded by Article 5 § 4.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court considered that the finding of a violation constituted in itself just satisfaction for any non-pecuniary damage sustained by the applicant. It made an award in respect of costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Lamy v. Belgium, judgment of 30 March 1989, Series A no. 151

Brandstetter v. Austria, judgment of 28 August 1991, Series A no. 211

Imbrioscia v. Switzerland, judgment of 24 November 1993, Series A no. 275

Nikolova v. Bulgaria [GC], no. 31195/96, ECHR 1999-II

In the case of Lietzow v. Germany,

The European Court of Human Rights (First Section), sitting as a Chamber composed of:

Mrs E. PALM, *President*,

Mrs W. THOMASSEN,

Mr L. FERRARI BRAVO,

Mr J. CASADEVALL,

Mr B. ZUPANČIČ,

Mr T. PANTȚIRU, *judges*,

Mr H. JUNG, *ad hoc judge*,

and Mr M. O'BOYLE, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 23 January 2001,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case was referred to the Court by the European Commission of Human Rights ("the Commission") on 9 December 1998. It originated in an application (no. 24479/94) against the Federal Republic of Germany lodged with the Commission under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") by a German national, Mr Hugo Lietzow ("the applicant"), on 4 March 1994.

2. The applicant was represented by Mr E. Kempf, a lawyer practising in Frankfurt am Main (Germany). The German Government ("the Government") were represented by their Agent, Mrs H. Voelskow-Thies, *Ministerialdirigentin*, Federal Ministry of Justice.

3. The case concerns the applicant's complaint that, in the proceedings for the review of his detention on remand, his defence counsel had no access to the criminal files. The applicant relied on Article 5 § 4 of the Convention.

4. On 14 January 1999 a panel of the Grand Chamber decided, in accordance with Article 5 § 4 of Protocol No. 11 to the Convention taken together with Rules 100 § 1 and 24 § 6 of the Rules of Court, that the case should be dealt with by a Chamber constituted within one of the Sections of the Court. Subsequently the President of the Court assigned the case to the First Section. Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1. Mr G. Ress, the judge elected in respect of Germany, withdrew from sitting in the case (Rule 28). The Government accordingly appointed Mr H. Jung to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

5. The applicant and the Government each filed written observations on the merits (Rule 59 § 1).

6. On 12 October 1999 the Chamber decided, pursuant to Rule 59 § 2 *in fine*, not to hold a hearing in the case.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant is a German national born in 1925 and living in Schwalbach.

8. On 30 January 1992 the Frankfurt am Main District Court (*Amtsgericht*) issued a warrant for the applicant's arrest on suspicion of fraud (*Betrug*) and corruption (*Bestechlichkeit*).

According to the District Court, there was a strong suspicion that, between 1981 and 1989, the applicant, in his position as director of the Vordertaunus Sewage Disposal Department (*Abwasserverband*), had regularly accepted payments by the owner of an engineering company, Mr N., and his deputy, Mr W., and that these amounts, increased by at least 100%, were subsequently included in bills for public construction works financed by the Vordertaunus Sewage Disposal Department. Moreover, the applicant had also received a jacuzzi. Mr N. and Mr W. were the subject of separate investigations. There was an agreement between them and the applicant to the effect that the applicant ensured that contracts were regularly given to the engineering company by the Sewage Disposal Department. The District Court added that the account of the facts given in the arrest warrant resulted from statements made by Mr N. and Mr W. as well as from the investigations; no further details were given about their precise content.

The District Court further considered that there was a risk of collusion (*Verdunkelungsgefahr*) within the meaning of Article 112 of the German Code of Criminal Procedure (*Strafprozeßordnung*), on the ground that if the applicant remained free he might try to contact other accomplices or witnesses, in particular officials of the Sewage Disposal Department or employees of the engineering company, with a view to coordinating their statements or changing or destroying written evidence, thereby hindering the establishment of the facts.

9. The applicant was arrested on 6 February 1992.

10. On 7 February 1992 Mr Kempf, counsel for the applicant, requested the Frankfurt District Court to hold an oral hearing on the applicant's detention on remand (*Haftprüfung*). With reference to this request, he also applied to the Frankfurt public prosecutor (*Staatsanwalt*)

for leave to consult the investigation file, or at least the statements made by Mr N. and Mr W., since the arrest warrant made reference to them.

11. On the same day, the public prosecutor, referring to Article 147 § 2 of the Code of Criminal Procedure, refused counsel's request, including the request to consult only Mr N.'s and Mr W.'s statements, on the ground that to decide otherwise would endanger the purpose of the ongoing investigations, which formed part of very complex proceedings concerning economic offences (*Wirtschaftsstrafverfahren*), including corruption, and involving a large number of public officials and employees. In addition, the investigation against the applicant could not be separated from the other issues with which they were concerned.

12. In view of the hearing to be held before the District Court (see paragraph 10 above), on 10 February 1992 the public prosecutor forwarded to that court six volumes of a special file relating to the applicant's detention, which was composed of copies taken from the general investigation file relating to all the accused.

13. In written submissions of 12 February 1992, the applicant, through his counsel, commented on the charges.

14. On 17 February 1992 the applicant asked the Frankfurt Court of Appeal (*Oberlandesgericht*) for a judicial review (*Antrag auf gerichtliche Entscheidung*) of the public prosecutor's decision of 7 February 1992 (see paragraph 11 above).

15. On 19 February 1992 the applicant, when questioned by the public prosecutor, mainly referred to his submissions of 12 February 1992 (see paragraph 13 above).

16. On 24 February 1992 the Frankfurt District Court, following the applicant's request of 7 February 1992, held a hearing for the review of his detention on remand. On questioning, the applicant clarified some statements contained in his submissions of 12 February 1992 regarding the venue of his meetings with Mr W. He further explained his general position in relation to the Sewage Disposal Department and the circumstances in which he had contacted Mr W. shortly before his arrest.

At the end of the hearing, the District Court ordered the applicant's continued detention on remand. As regards the strong suspicion against the applicant, the court confined itself to confirming in one sentence that it still existed as stated in the arrest warrant. Furthermore, the court found that there remained a risk of collusion, having regard in particular to the applicant's statement at the hearing that he had contacted Mr W. shortly before his own arrest. The court therefore considered that the applicant had already at that stage attempted to influence another suspect and to induce him to make a favourable statement if questioned by the public prosecutor's office. In that context, particular weight was to be given to the fact that all of this had occurred before the applicant knew the concrete charges against him, the nature of the relevant evidence or

the content of the statements made by witnesses or other suspects. The District Court also noted that the public prosecutor's office had made progress in the investigations, which might therefore be completed soon.

17. The applicant filed further written comments on the charges against him on 5 and 13 March 1992. On 18 March 1992 he was again heard by the police in the presence of his counsel.

18. On 27 March 1992 the applicant appealed (*Beschwerde*) against the decision of 24 February 1992. As a consequence, the Frankfurt District Court decided on 3 April 1992 to suspend the execution of the arrest warrant on condition that the applicant did not change residence – or notified any change to the Frankfurt public prosecutor's office –, that he complied with any summons in the case, that he refrained from any conversation about the criminal proceedings with officials of the Vordertaunus Sewage Disposal Department or with the employees of the engineering company concerned and that he deposited 200,000 German marks (DEM) as security. The applicant was released the same day.

19. On 24 April 1992 the Frankfurt Court of Appeal declared the applicant's request for judicial review of the public prosecutor's decision of 7 February 1992 inadmissible.

The court first considered that the impugned decision was a measure of judicial administration (*Justizverwaltungsakt*) which could in principle be the subject of a judicial review under sections 23 et seq. of the Introductory Act to the Courts Organisation Act (*Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz*). However, that remedy was of a subsidiary nature and could therefore not be used here, as other remedies were available to the applicant for the purposes of challenging the lawfulness of the decision denying him access to the investigation file.

The Court of Appeal found that it was for the trial judge to decide on the applicant's access to the file, once the public prosecutor's investigations had been completed. This decision would then be open to an appeal by the applicant. This kind of subsequent judicial review fulfilled the constitutional requirements regarding judicial protection, and the temporary absence of a remedy until the preliminary investigation was over had to be accepted in the interest of the efficiency of criminal justice. The Court of Appeal added that the constitutional right to a court remedy ensures a right to judicial review within a reasonable time, rather than an immediate judicial review.

Furthermore, the fact that the applicant was detained on remand could not be regarded as a special circumstance calling – as in the case of an arbitrary prosecution – for a judicial remedy before the end of the preliminary investigation. In the Court of Appeal's view, the applicant's rights were sufficiently secured by the judicial review of his continued detention on remand, under Articles 120 et seq. of the Code of Criminal Procedure. Of course, courts reviewing an accused's detention on remand

were prevented in principle from deciding whether or not to grant access to the file, that being a matter within the sole competence of the public prosecutor's office. However, the absence of such immediate judicial supervision did not amount to a denial of judicial protection, since the competent court had also to examine whether the denial of access to the file to a remand prisoner was in breach of procedural safeguards such as those laid down in Article 5 § 4 of the Convention and, if so, to order his release.

The Court of Appeal's decision was served on the applicant on 6 May 1992.

20. On 13 May 1992 the applicant, noting that Mr W. had died in the meantime, applied to the public prosecutor's office for leave to consult the statements made by him in the course of the criminal proceedings.

21. On 19 May 1992 the public prosecutor's office rejected the request pursuant to Article 147 § 2 of the Code of Criminal Procedure, on the ground that access to the file would still endanger the purpose of the investigations.

22. On 3 June 1992 the applicant lodged a constitutional complaint (*Verfassungsbeschwerde*) against the decisions of 7 February and 24 April 1992.

23. On 27 April 1993 the applicant's counsel renewed his request for access to the file. The public prosecutor, referring to his previous decision, rejected the request on 3 May 1993.

24. On 29 October 1993 the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) decided not to entertain the applicant's constitutional complaint. The decision was served on 5 November 1993.

25. On 8 July 1994 the Frankfurt District Court set aside the arrest warrant against the applicant.

26. On 31 August 1994 the applicant's counsel was granted access to the file.

27. On 25 January 1995 the applicant's counsel requested the public prosecutor to discontinue the proceedings against his client, arguing that there were insufficient grounds for suspecting him. In this connection, he referred to the result of the investigations thus far and discussed in detail the statements of the co-accused, including their wording and later amendments.

28. On 18 December 1995 the Frankfurt public prosecutor discontinued the proceedings in respect of events prior to February 1987, which had become time-barred, and issued an indictment against the applicant, charging him with two counts of corruption.

29. On 8 July 1996 the Frankfurt District Court convicted the applicant of corruption on two counts and imposed on him a fine of DEM 40,000. The applicant lodged an appeal, which he subsequently withdrew for personal reasons.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

30. Articles 112 et seq. of the Code of Criminal Procedure (*Strafprozessordnung*) concern the arrest and detention of a person on reasonable suspicion of having committed an offence. According to Article 112, a person may be detained on remand if there is a strong suspicion that he or she has committed a criminal offence and if there is a reason for arrest, such as the risk of absconding or the risk of collusion. Article 116 regulates the suspension of the execution of an arrest warrant.

31. Under Article 117 of the Code of Criminal Procedure, remand prisoners can ask at any time for judicial review of the arrest warrant. An oral hearing will be held at the request of the remand prisoner, or if the court so decides of its own motion (Article 118 § 1). If the arrest warrant is held to be valid following the hearing, the remand prisoner is entitled to a new oral hearing only if the detention has lasted for three months altogether and if two months have elapsed since the last oral hearing (Article 118 § 3). Article 120 provides that an arrest warrant has to be quashed if reasons justifying the detention on remand no longer persist or if the continued detention appears disproportionate. Any prolongation of detention on remand beyond an initial six months is to be decided by the Court of Appeal (Articles 121-22).

32. Articles 137 et seq. of the Code of Criminal Procedure concern the defence of a person charged with having committed a criminal offence, in particular the choice of defence counsel or appointment of official defence counsel. According to Article 147 § 1, defence counsel is entitled to consult the files which have been presented to the trial court, or which would be presented to the trial court in case of an indictment, and to inspect the exhibits. Paragraph 2 of this provision allows for a refusal of access to part or all of the files or to the exhibits for as long as the preliminary investigation has not been terminated, if the purpose of the investigation would otherwise be endangered. Pending the termination of the preliminary investigation, it is for the public prosecutor's office to decide whether to grant access to the file or not; thereafter it is for the president of the trial court (Article 147 § 5). By an Act amending the Code of Criminal Procedure (*Strafverfahrensänderungsgesetz*, *Bundesgesetzblatt*, 2000, vol. I, p. 1253) with effect from 1 November 2000, the latter provision has been amended to the effect, *inter alia*, that an accused who is in detention is now entitled to ask for judicial review of the decision of the public prosecutor's office denying access to the file.

33. Articles 151 et seq. of the Code of Criminal Procedure regulate the principles of criminal prosecution and the preparation of the indictment. Article 151 provides that any trial has to be initiated by an indictment. According to Article 152, the indictment is to be preferred by the public prosecutor's office which is, unless otherwise provided, bound to

investigate any criminal offence for which there exist sufficient grounds of suspicion.

34. Preliminary investigations are to be conducted by the public prosecutor's office according to Articles 160 and 161 of the Code of Criminal Procedure. On the basis of these investigations, the public prosecutor's office decides under Article 170 whether to prefer an indictment or to discontinue the proceedings.

35. According to Article 103 § 1 of the Basic Law (*Grundgesetz*), every person involved in proceedings before a court is entitled to be heard by that court (*Anspruch auf rechtliches Gehör*).

According to the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*), this rule requires a court decision to be based only on those facts and evidential findings which could be commented upon by the parties. In cases involving arrest and detention on remand, the arrest warrant and all court decisions upholding it must be founded only on those facts and pieces of evidence of which the accused was previously aware and on which he was able to comment (Federal Constitutional Court, decision of 11 July 1994 (*Neue juristische Wochenschrift*, 1994, p. 3219), with further references).

In the aforementioned decision, the Federal Constitutional Court held that, following his arrest, an accused had to be informed of the content of the arrest warrant and promptly brought before a judge who, when questioning him, had to inform him of all relevant incriminating evidence as well as of evidence in his favour. Moreover, in the course of ensuing review proceedings, the accused must be heard and, to the extent that the investigation will not be prejudiced, the relevant results of the investigation at that stage must be given to him. In some cases, such oral information may not be sufficient. If the facts and the evidence forming the basis of a decision in detention matters cannot or can no longer be communicated orally, other means of informing the accused, such as a right to consult the files (*Akteneinsicht*), are to be used. On the other hand, statutory limitations on an accused's access to the files until the preliminary investigation are completed are to be accepted if the efficient conduct of criminal investigations so requires. However, even while those investigations are in progress, an accused who is detained on remand has a right of access to the files through his lawyer if and to the extent that the information which they contain might affect his position in the review proceedings and oral information is not sufficient. If in such cases the prosecution refuses access to the relevant parts of the files pursuant to Article 147 § 2 of the Code of Criminal Procedure, the reviewing court cannot base its decision on those facts and evidence and, if necessary, has to set the arrest warrant aside (Federal Constitutional Court, *op. cit.*).

PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

36. Mr Lietzow applied to the Commission on 4 March 1994. He complained under Article 5 § 4 of the Convention that he had been denied access to the investigation file in connection with the judicial review of his detention on remand. He further submitted that, in breach of Article 6 § 3 (b), he had not been given sufficient time to prepare his defence.

37. On 10 April 1997 the Commission declared admissible the complaint under Article 5 § 4 and the remainder of the application (no. 24479/94) inadmissible. In its report of 17 September 1998 (former Article 31 of the Convention)¹, it expressed the opinion, by twenty-seven votes to five, that there had been a violation of Article 5 § 4.

FINAL SUBMISSIONS TO THE COURT

38. In their written submissions, the Government requested the Court to find that the Federal Republic of Germany had not violated its obligations under the Convention.

39. The applicant requested the Court to hold that his rights under Article 5 § 4 of the Convention had been violated and to award him compensation for non-pecuniary damage and for legal costs and expenses under Article 41.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 5 § 4 OF THE CONVENTION

40. The applicant complained about the proceedings for the review of his detention on remand. He relied on Article 5 § 4 of the Convention, which reads as follows:

“Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful.”

A. Arguments before the Court

41. The applicant stated that the review proceedings were not truly adversarial. The arrest warrant indicated that the strong suspicion against him was based on the statements made by two other suspects,

1. *Note by the Registry.* The report is obtainable from the Registry.

Mr N. and Mr W. In his view, the summary information which it provided on the charges against him did not offer a sufficient basis on which to ensure his defence. Without access to the file and knowledge of the details of the said statements, which turned out to be decisive pieces of evidence against him, his counsel had not been able to put the credibility of Mr N. and Mr W. in doubt and to argue properly that the suspicions of fraud and corruption were not sufficiently established and his detention was therefore unlawful. Not until January 1995, following inspection of the relevant files, had his counsel been in a position to set out effectively his defence and discuss the statements made by Mr N. and Mr W.

42. According to the Government, Article 5 § 4 did not provide for a general right for a person detained on remand or his counsel to inspect the files concerning the investigations against him. What mattered was to ensure that the person concerned was in a position to exercise effectively his rights and this could be done by different means.

In the present case, the information stated in the arrest warrant was sufficient to allow the applicant to exercise his defence rights properly, as it contained details about all relevant facts and pieces of evidence which grounded the suspicion against him, along with the reasons justifying his detention in the District Court's opinion. In addition, at the hearing of 24 February 1992, the applicant was orally informed of the reason why the District Court considered that there existed a danger of collusion: shortly before his arrest the applicant had attempted to influence another suspect. In the Government's view, the applicant had failed to state what specific piece of information he still missed in order to be able to exercise his defence rights adequately.

As regards the denial of access to the investigation file, it was to be explained by the fact that the investigations against the applicant formed part of a complex set of proceedings concerning more than 160 accused. Having regard to the conspiratorial behaviour of all those concerned, and the collusion established in the course of the investigations, the establishment of the truth would have been seriously hindered if access had been granted too early.

43. In substance, the Commission shared the applicant's view. It considered that, given the importance in the review proceedings of the statements by Mr N. and Mr W., the applicant or his counsel should have been given an opportunity to read them in full, in order to be able to challenge them properly.

B. The Court's assessment

44. The Court recalls that arrested or detained persons are entitled to a review bearing upon the procedural and substantive conditions which

are essential for the “lawfulness”, in the sense of the Convention, of their deprivation of liberty. This means that the competent court has to examine “not only compliance with the procedural requirements set out in [domestic law] but also the reasonableness of the suspicion grounding the arrest and the legitimacy of the purpose pursued by the arrest and the ensuing detention”.

A court examining an appeal against detention must provide guarantees of a judicial procedure. The proceedings must be adversarial and must always ensure “equality of arms” between the parties, the prosecutor and the detained person. Equality of arms is not ensured if counsel is denied access to those documents in the investigation file which are essential in order effectively to challenge the lawfulness of his client’s detention. In the case of a person whose detention falls within the ambit of Article 5 § 1 (c), a hearing is required (see, among other authorities, *Lamy v. Belgium*, judgment of 30 March 1989, Series A no. 151, pp. 16-17, § 29, and *Nikolova v. Bulgaria* [GC], no. 31195/96, § 58, ECHR 1999-II).

These requirements are derived from the right to an adversarial trial as laid down in Article 6 of the Convention, which means, in a criminal case, that both the prosecution and the defence must be given the opportunity to have knowledge of and comment on the observations filed and the evidence adduced by the other party. According to the Court’s case-law, it follows from the wording of Article 6 – and particularly from the autonomous meaning to be given to the notion of “criminal charge” – that this provision has some application to pre-trial proceedings (see *Imbrioscia v. Switzerland*, judgment of 24 November 1993, Series A no. 275, p. 13, § 36). It thus follows that, in view of the dramatic impact of deprivation of liberty on the fundamental rights of the person concerned, proceedings conducted under Article 5 § 4 of the Convention should in principle also meet, to the largest extent possible under the circumstances of an ongoing investigation, the basic requirements of a fair trial, such as the right to an adversarial procedure. While national law may satisfy this requirement in various ways, whatever method is chosen should ensure that the other party will be aware that observations have been filed and will have a real opportunity to comment thereon (see, *mutatis mutandis*, *Brandstetter v. Austria*, judgment of 28 August 1991, Series A no. 211, pp. 27-28, § 67).

45. In the present case, the arrest warrant served on the applicant on 6 February 1992 contained a summary of the facts underlying the charges against him, the reasons justifying in the District Court’s opinion the applicant’s detention and a short reference to the evidence relied on by the Court, that is to say the statements of two other suspects in the case, Mr N. and Mr W., along with the results of the ongoing investigations, no further details being provided, however, as to the precise content of the evidence referred to.

On 7 February 1992 the applicant's counsel asked the District Court for judicial review of his client's detention. He also requested the public prosecutor to grant him access to the case file or, in the alternative, to provide him at least with copies of the statements of Mr N. and Mr W., as they appeared to have been decisive in the District Court's decision to order the applicant's detention. Referring to Article 147 § 2 of the Code of Criminal Procedure, the public prosecutor rejected this request on the ground that the consultation of these documents would endanger the purpose of the investigations. On 10 February 1992 the public prosecutor forwarded to the District Court six volumes of a file relating to the investigations against the applicant and other accused.

On 24 February 1992 the District Court ordered the applicant's continued detention. While it held that the strong suspicion against him persisted, it provided no further details about the relevant facts and confined itself to referring to the arrest warrant. The court further held that, given the attempts made by the applicant before his arrest to influence other suspects in the case, there was still a serious risk of collusion if his detention was discontinued.

46. The statements of Mr N. and Mr W. thus appear to have played a key role in the District Court's decision to prolong the applicant's detention on remand. However, while the public prosecutor and the Frankfurt District Court were familiar with them, their precise content had not at that stage been brought to the applicant's or his counsel's knowledge. As a consequence, neither of them had an opportunity to challenge adequately the findings referred to by the public prosecutor and the District Court, notably by questioning the reliability or conclusiveness of the statements made by Mr N. and Mr W., who were themselves affected by investigations in the applicant's case.

It is true that, as the Government point out, the arrest warrant gave some details about the facts grounding the suspicion against the applicant. However, the information provided in this way was only an account of the facts as construed by the District Court on the basis of all the information made available to it by the public prosecutor's office. In the Court's opinion, it is hardly possible for an accused to challenge properly the reliability of such an account without being made aware of the evidence on which it is based. This requires that the accused be given a sufficient opportunity to take cognisance of statements and other pieces of evidence underlying them, such as the results of the police and other investigations, irrespective of whether the accused is able to provide any indication as to the relevance for his defence of the pieces of evidence to which he seeks to be given access.

47. The Court is aware that the public prosecutor denied the requested access to the file documents on the basis of Article 147 § 2 of the Code of Criminal Procedure, arguing that to act otherwise would

entail the risk of compromising the success of the ongoing investigations, which were said to be very complex and to involve a large number of other suspects. This view was endorsed by the Frankfurt Court of Appeal in its decision of 24 April 1992 (see paragraph 19 above).

The Court acknowledges the need for criminal investigations to be conducted efficiently, which may imply that part of the information collected during them is to be kept secret in order to prevent suspects from tampering with evidence and undermining the course of justice. However, this legitimate goal cannot be pursued at the expense of substantial restrictions on the rights of the defence. Therefore, information which is essential for the assessment of the lawfulness of a person's detention should be made available in an appropriate manner to the suspect's lawyer.

48. In these circumstances, and given the importance in the District Court's reasoning of the statements made by Mr N. and Mr W., which could not be adequately challenged by the applicant as they had not been communicated to him, the procedure before the Frankfurt District Court, which reviewed the lawfulness of the applicant's detention on remand, did not comply with the guarantees afforded by Article 5 § 4 of the Convention. This provision has therefore been violated.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

49. Under Article 41 of the Convention,

"If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party."

A. Non-pecuniary damage

50. The applicant claimed a sum of not less than 5,000 German marks (DEM) for non-pecuniary damage. He stressed that owing to the denial of access to the investigation file, he was totally unable to avert his detention on remand, which lasted for as long as almost two months, from 6 February until 3 April 1992, and appeared to have been disproportionate given that the District Court sentenced him only to a fine. As he was already 66 years old and in bad health at that time, he even came to feel faint during a transfer between places of detention.

51. The Government did not comment on this issue.

52. The Court considers that it is impossible to determine whether or not the applicant's arrest warrant would have been set aside by the Frankfurt District Court if there had been no violation of Article 5 § 4 of the Convention. As to the alleged frustration suffered by the applicant on

account of the absence of adequate procedural guarantees during his detention, the Court finds that in the particular circumstances of the case the finding of a violation is sufficient (see *Nikolova*, cited above, § 76).

B. Costs and expenses

53. In addition, the applicant claimed DEM 968.87 in respect of the costs and expenses relating to his legal representation before the domestic courts. He also claimed reimbursement of the costs of his representation before the Convention organs, but provided no details as to their amount.

54. The Government did not comment on this issue.

55. As regards the costs and expenses incurred by the applicant in respect of his legal representation, the Court, making an assessment on an equitable basis, awards the applicant DEM 2,000, together with any value-added tax that may be chargeable.

C. Default interest

56. According to the information available to the Court, the statutory rate of interest applicable in Germany at the date of adoption of the present judgment is 8.42% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 5 § 4 of the Convention;
2. *Holds* that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicant;
3. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months, DEM 2,000 (two thousand German marks) for costs and expenses, together with any value-added tax that may be chargeable;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 8.42% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
4. *Dismisses* the remainder of the applicant's claims for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 13 February 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Elisabeth PALM
President

LIETZOW c. ALLEMAGNE
(*Requête n° 24479/94*)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 13 FÉVRIER 2001¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Refus de donner accès à un dossier d'instruction se rapportant à une détention provisoire****Article 5 § 4**

Contrôle de la légalité d'une détention -- Refus de donner accès à un dossier d'instruction se rapportant à une détention provisoire -- Détention provisoire -- Garanties procédurales du contrôle -- Procédure contradictoire -- Égalité des armes -- Accès à un dossier d'instruction -- Applicabilité de l'article 6 aux phases antérieures au procès -- Applicabilité des garanties de l'article 6 à une procédure de contrôle de la légalité d'une détention -- Obligation de mettre à disposition du prévenu des informations essentielles pour l'appréciation de la légalité de sa détention

*
* * *

En janvier 1992, un tribunal de district émit un mandat d'arrêt à l'encontre du requérant pour escroquerie et corruption. Selon le tribunal, le requérant était fortement soupçonné d'avoir perçu, alors qu'il dirigeait un service des eaux, des sommes d'argent de MM. N. et W. en échange de contrats accordés par son service à leur entreprise du bâtiment. Le tribunal indiqua, sans autre précision, que le compte rendu des faits figurant dans le mandat d'arrêt était tiré des dépositions de MM. N. et W., ainsi que des résultats de l'enquête. Le tribunal estima que le requérant risquait de détruire des preuves, et l'intéressé fut dûment arrêté. Son avocat demanda au tribunal de district de tenir une audience sur la détention provisoire de son client, et sollicita également du procureur l'autorisation de consulter le dossier d'instruction, ou du moins les dépositions de MM. N. et W. Le procureur rejeta la demande au motif qu'une telle autorisation compromettrait l'objectif des investigations en cours. Le procureur transmit par la suite au tribunal les six volumes du dossier relatif à la détention du requérant. La cour d'appel déclara irrecevable la demande du requérant visant à obtenir un contrôle juridictionnel de la décision du procureur. Dans l'intervalle, le tribunal de district avait ordonné le maintien du requérant en détention provisoire, déclarant que les forts soupçons qui pesaient sur l'intéressé et le risque de destruction de preuves persistaient. Le requérant présenta un recours contre cette décision; en conséquence, l'exécution du mandat d'arrêt fut suspendue et le requérant fut libéré. Deux autres demandes d'accès au dossier furent rejetées avant que l'avocat du requérant ne puisse finalement le consulter en août 1994. Le requérant fut reconnu coupable de corruption en juillet 1996.

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

Article 5 § 4: un tribunal examinant un recours formé contre une détention doit présenter les garanties inhérentes à une instance de caractère judiciaire. Le procès doit être contradictoire et garantir dans tous les cas l'«égalité des armes» entre les parties, le procureur et le détenu. Il n'y a pas égalité des armes lorsqu'un avocat se voit refuser l'accès aux documents du dossier d'instruction dont l'examen est indispensable pour contester efficacement la légalité de la détention de son client. Ces exigences découlent du droit à un procès contradictoire garanti par l'article 6, qui peut s'appliquer aux phases antérieures au procès. Eu égard aux conséquences dramatiques de la privation de liberté sur les droits fondamentaux de la personne concernée, toute procédure relevant de l'article 5 § 4 doit en principe également respecter, autant que possible dans les circonstances d'une instruction, les exigences fondamentales d'un procès équitable, telles que le droit à une procédure contradictoire. La législation nationale peut remplir cette exigence de diverses manières, mais la méthode adoptée par elle doit garantir que la partie adverse soit au courant du dépôt d'observations et jouisse d'une possibilité véritable de les commenter. En l'espèce, il semble que les dépositions de MM. N. et W. aient joué un rôle décisif dans la décision du tribunal de district de maintenir le requérant en détention provisoire. Toutefois, alors que le procureur et le tribunal de district de Francfort en avaient pris connaissance, leur teneur précise n'avait pas été communiquée au requérant ou à son conseil. En conséquence, aucun des deux n'avait eu la possibilité de contester de façon satisfaisante les conclusions invoquées par le procureur et le tribunal. Les informations fournies dans le mandat d'arrêt ne constituaient qu'un compte rendu des faits élaboré par le tribunal sur la base des renseignements communiqués par le ministère public. Il n'est guère possible à une personne mise en cause de contester de manière satisfaisante la fiabilité d'un tel compte rendu si elle ignore les éléments sur lesquels il se fonde. Il faut que l'intéressé ait une possibilité suffisante de prendre connaissance des dépositions et autres éléments de preuve y relatifs, indépendamment de la question de savoir s'il peut donner des indications quant à la pertinence pour sa défense des éléments auxquels il cherche à avoir accès. S'il est nécessaire de conduire efficacement les enquêtes pénales, ce qui peut impliquer qu'une partie des informations recueillies durant ces investigations doivent être gardées secrètes afin d'empêcher des suspects d'altérer des preuves et de nuire à la bonne administration de la justice, ce but légitime ne saurait être poursuivi au prix de restrictions importantes apportées aux droits de la défense. En conséquence, des informations essentielles pour apprécier la légalité de la détention d'une personne doivent être mises à disposition de l'avocat du suspect d'une manière adaptée à la situation. Dans ces circonstances, et eu égard à l'importance donnée par le tribunal de district dans son raisonnement aux dépositions faites par MM. N. et W., la procédure devant le tribunal de district visant à contrôler la légalité de la détention provisoire du requérant n'a pas respecté les garanties prévues par l'article 5 § 4.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41: la Cour estime que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable pour tout préjudice moral subi par le requérant. Elle lui octroie une indemnité pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Lamy c. Belgique, arrêt du 30 mars 1989, série A n° 151

Brandstetter c. Autriche, arrêt du 28 août 1991, série A n° 211

Imbrioscia c. Suisse, arrêt du 24 novembre 1993, série A n° 275

Nikolova c. Bulgarie [GC], n° 31195/96, CEDH 1999-II

En l'affaire Lietzow c. Allemagne,

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

M^{mcs} E. PALM, *présidente*,

W. THOMASSEN,

MM. L. FERRARI BRAVO,

J. CASADEVALL,

B. ZUPANČIĆ,

T. PANȚIRU, *juges*,

H. JUNG, *juge ad hoc*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 janvier 2001,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 9 décembre 1998. A son origine se trouve une requête (n° 24479/94) dirigée contre la République fédérale d'Allemagne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Hugo Lietzow (« le requérant »), avait saisi la Commission le 4 mars 1994 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté devant la Cour par M^c E. Kempf, avocat à Francfort-sur-le-Main (Allemagne). Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{mc} H. Voelskow-Thies, *Ministerialdirigentin*, ministère fédéral de la Justice.

3. L'affaire concerne le grief du requérant relatif à l'impossibilité pour son avocat, dans le cadre de la procédure de contrôle de sa détention provisoire, d'accéder au dossier pénal de l'affaire. L'intéressé invoque l'article 5 § 4 de la Convention.

4. Le 14 janvier 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé, conformément à l'article 5 § 4 du Protocole n° 11 à la Convention combiné avec les articles 100 § 1 et 24 § 6 du règlement, que l'affaire devait être examinée par une chambre constituée au sein de l'une des sections de la Cour. Par la suite, le président de la Cour a attribué la requête à la première section. Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. G. Ress, juge élu au titre de l'Allemagne (article 28 du règlement), le Gouvernement a désigné M. H. Jung pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

6. Le 12 octobre 1999, la chambre a décidé, conformément à l'article 59 § 2 *in fine* du règlement, de ne pas tenir d'audience en l'espèce.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est un ressortissant allemand né en 1925 et domicilié à Schwalbach.

8. Le 30 janvier 1992, le tribunal de district (*Amtsgericht*) de Francfort-sur-le-Main émit un mandat d'arrêt à l'encontre du requérant pour escroquerie (*Betrug*) et corruption (*Bestechlichkeit*).

Selon le tribunal de district, le requérant était fortement soupçonné d'avoir régulièrement perçu, entre 1981 et 1989, alors qu'il dirigeait le service des eaux (*Abwasserverband*) du Vordertaunus, des sommes d'argent du propriétaire d'une entreprise du bâtiment, M. N., et de son adjoint, M. W., et d'avoir ensuite inclus ces montants, majorés de 100 % au moins, dans des factures correspondant à des travaux de construction financés par le service des eaux du Vordertaunus. En outre, le requérant avait également reçu un jacuzzi. MM. N. et W. faisaient l'objet d'investigations séparées. Il y avait entre eux et le requérant un accord selon lequel ce dernier veillait à ce que des contrats soient régulièrement accordés à l'entreprise par le service des eaux. Le tribunal de district ajouta que le compte rendu des faits figurant dans le mandat d'arrêt était tiré des dépositions de MM. N. et W., ainsi que des résultats de l'enquête; il ne donna aucun autre détail sur son contenu précis.

Le tribunal de district estima par ailleurs qu'il existait un risque de destruction de preuves (*Verdunkelungsgefahr*) au sens de l'article 112 du code de procédure pénale (*Strafprozeßordnung*) allemand, au motif que si le requérant était laissé en liberté, il pourrait tenter de prendre contact avec d'autres complices ou témoins, en particulier des fonctionnaires du service des eaux ou des employés de l'entreprise concernée, en vue d'harmoniser leurs déclarations ou de modifier ou détruire des preuves écrites, entravant ainsi l'établissement des faits.

9. Le requérant fut arrêté le 6 février 1992.

10. Le 7 février 1992, M^e Kempf, l'avocat du requérant, demanda au tribunal de district de Francfort de tenir une audience sur la détention provisoire (*Haftprüfung*) de son client. Invoquant cette demande, il sollicita également du procureur (*Staatsanwalt*) de Francfort l'autorisation de consulter le dossier d'instruction, ou du moins les dépositions de N. et W., puisque le mandat d'arrêt y faisait référence.

11. Le même jour, le procureur, se fondant sur l'article 147 § 2 du code de procédure pénale, rejeta la demande de l'avocat, y compris la requête de ne consulter que les dépositions de N. et W., au motif qu'une telle autorisation compromettrait l'objectif des investigations en cours, qui s'inscrivaient dans une procédure très complexe concernant des infractions d'ordre économique (*Wirtschaftsstrafverfahren*), notamment des chefs de corruption, et impliquant de nombreux fonctionnaires et employés. En outre, l'enquête menée à l'encontre du requérant ne pouvait être séparée d'autres questions dont se préoccupait le parquet.

12. Eu égard à l'audience qui devait se tenir devant le tribunal de district (paragraphe 10 ci-dessus), le procureur transmit le 10 février 1992 à cette juridiction les six volumes du dossier spécial relatif à la détention du requérant, qui se composait de copies de documents figurant au dossier d'instruction général concernant tous les accusés.

13. Dans des conclusions écrites en date du 12 février 1992, le requérant, par l'intermédiaire de son avocat, formula des observations sur les charges portées à son encontre.

14. Le 17 février 1992, le requérant demanda à la cour d'appel (*Oberlandgericht*) de Francfort un contrôle juridictionnel (*Antrag auf gerichtliche Entscheidung*) de la décision prise le 7 février 1992 par le procureur (paragraphe 11 ci-dessus).

15. Le 19 février 1992, le requérant, interrogé par le procureur, renvoya essentiellement à ses conclusions du 12 février 1992 (paragraphe 13 ci-dessus).

16. Le 24 février 1992, le tribunal de district de Francfort, à la suite de la demande présentée le 7 février 1992 par le requérant, tint une audience visant à contrôler la détention provisoire de l'intéressé. En réponse à une question, le requérant précisa certaines déclarations contenues dans ses conclusions du 12 février 1992 concernant l'endroit où avaient lieu ses rencontres avec M. W. Il précisa par ailleurs sa position en général par rapport au service des eaux et les circonstances dans lesquelles il avait pris contact avec M. W. peu avant son arrestation.

A l'issue de l'audience, le tribunal de district ordonna le maintien du requérant en détention provisoire. Quant aux forts soupçons qui pesaient sur l'intéressé, le tribunal se borna à confirmer en une phrase qu'ils persistaient tels qu'ils avaient été exposés dans le mandat d'arrêt. En outre, le tribunal estima que le risque de destruction de preuves demeurait, eu égard en particulier à la déclaration du requérant selon laquelle il avait pris contact avec M. W. peu avant sa propre arrestation. Le tribunal estima en conséquence que le requérant, déjà à ce stade, avait tenté d'influencer un autre suspect et de l'inciter à faire une déclaration favorable si jamais il devait être interrogé par le ministère public. Dans ce contexte, il convenait d'attacher une importance particulière au fait que tout cela s'était produit avant que le requérant ne fût informé des charges

concrètes portées contre lui, de la nature des éléments de preuve pertinents ou de la teneur des déclarations faites par des témoins ou d'autres suspects. Le tribunal de district releva également que l'instruction menée par le parquet avait progressé et devait donc bientôt s'achever.

17. Le requérant présenta les 5 et 13 mars 1992 d'autres observations écrites sur les accusations portées contre lui. Le 18 mars 1992, il fut de nouveau entendu par la police en présence de son avocat.

18. Le 27 mars 1992, le requérant présenta un recours (*Beschwerde*) contre la décision du 24 février 1992. A la suite de ce recours, le tribunal de district de Francfort décida de suspendre l'exécution du mandat d'arrêt sous réserve que l'intéressé ne change pas de résidence ou qu'il notifie tout changement à cet égard au parquet de Francfort, qu'il obéisse à toute citation à comparaître dans cette affaire, qu'il s'abstienne de toute discussion sur la procédure pénale avec des fonctionnaires du service des eaux du Vordertaunus et avec les employés de l'entreprise concernée, et qu'il dépose une caution de 200 000 marks allemands (DEM). Le requérant fut libéré le jour même.

19. Le 24 avril 1992, la cour d'appel de Francfort déclara irrecevable la demande du requérant visant à obtenir un contrôle juridictionnel de la décision prise le 7 février 1992 par le procureur.

La cour estima tout d'abord que la décision litigieuse constituait une mesure d'administration judiciaire (*Justizverwaltungsakt*) qui pouvait en principe faire l'objet d'un contrôle juridictionnel en vertu des articles 23 et suivants de la loi introductive à la loi sur l'organisation judiciaire (*Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz*). Toutefois, ce recours était de nature subsidiaire et ne pouvait donc pas être utilisé en l'espèce, puisque le requérant avait à sa disposition d'autres voies de droit pour contester la légalité de la décision lui refusant l'accès au dossier d'instruction.

La cour d'appel estima qu'il incombait au juge du fond de décider de la question de l'accès du requérant au dossier une fois les investigations du procureur terminées. Cette décision serait alors susceptible d'appel par le requérant. Ce type de contrôle juridictionnel exercé *a posteriori* satisfaisait aux exigences constitutionnelles concernant la protection judiciaire, et il fallait admettre l'absence provisoire de recours jusqu'au terme de l'instruction préparatoire dans l'intérêt de l'efficacité de la justice pénale. La cour d'appel ajouta que le droit constitutionnel à un recours judiciaire garantissait un droit à un contrôle juridictionnel dans un délai raisonnable, non à bref délai.

En outre, le fait que le requérant soit en détention provisoire ne pouvait être considéré comme une circonstance spéciale exigeant – comme dans le cas de poursuites arbitraires – un recours judiciaire avant la fin de l'instruction préparatoire. De l'avis de la cour d'appel, les droits du requérant étaient suffisamment garantis par le contrôle juridictionnel de son maintien en détention, conformément aux articles 120 et suivants du

code de procédure pénale. Bien entendu, les tribunaux chargés de statuer sur la détention provisoire d'un prévenu ne pouvaient en principe décider s'il fallait ou non accorder l'accès au dossier, puisque cette question relevait de la seule compétence du parquet. Cependant, le défaut d'un contrôle juridictionnel immédiat ne constituait pas un déni de protection judiciaire, puisque le tribunal compétent devait également examiner si le refus d'accorder l'accès au dossier d'une personne en détention enfreignait les garanties procédurales telles que celles qui étaient énoncées à l'article 5 § 4 de la Convention et, dans l'affirmative, ordonner sa libération.

L'arrêt de la cour d'appel fut signifié au requérant le 6 mai 1992.

20. Le 13 mai 1992, le requérant, prenant note du décès de M. W. dans l'intervalle, sollicita du parquet l'autorisation de consulter les dépositions faites par celui-ci au cours de la procédure pénale.

21. Le 19 mai 1992, le parquet rejeta la demande du requérant en vertu de l'article 147 § 2 du code de procédure pénale, au motif que l'accès au dossier risquait toujours de compromettre l'objet des investigations en cours.

22. Le 3 juin 1992, le requérant présenta un recours constitutionnel (*Verfassungsbeschwerde*) contre les décisions du 7 février et du 24 avril 1992.

23. Le 27 avril 1993, le conseil du requérant renouvela la demande d'accès au dossier. Invoquant sa précédente décision, le procureur rejeta la demande le 3 mai 1993.

24. Le 29 octobre 1993, la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) décida de ne pas retenir le recours constitutionnel du requérant. Cette décision fut signifiée le 5 novembre 1993.

25. Le 8 juillet 1994, le tribunal de district de Francfort annula le mandat d'arrêt contre le requérant.

26. Le 31 août 1994, le conseil du requérant fut autorisé à accéder au dossier.

27. Le 25 janvier 1995, le conseil du requérant demanda au procureur d'abandonner les poursuites contre son client, alléguant qu'il n'existait pas de motif suffisant pour le soupçonner. A cet égard, il invoqua les résultats de l'instruction jusqu'alors et commenta de façon détaillée les dépositions des coprévenus, notamment leur libellé et les modifications qui y avaient ultérieurement été apportées.

28. Le 18 décembre 1995, le procureur de Francfort abandonna les poursuites quant aux faits antérieurs à février 1987 en raison de la prescription, et émit un acte d'accusation contre le requérant, l'inculpant de deux chefs de corruption.

29. Le 8 juillet 1996, le tribunal de district de Francfort condamna le requérant pour deux chefs de corruption à une amende de 40 000 DEM. Le requérant fit appel, mais se désista par la suite de l'instance pour des raisons personnelles.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

30. Les articles 112 et suivants du code de procédure pénale (*Strafprozeßordnung*) portent sur l'arrestation et la détention de toute personne dont on peut raisonnablement présumer qu'elle a commis une infraction. Selon l'article 112, la détention provisoire peut être ordonnée contre une personne, si elle est fortement soupçonnée d'avoir commis une infraction et s'il existe un motif d'arrestation, par exemple un risque de fuite ou de destruction de preuves. L'article 116 prévoit les cas de sursis à l'exécution du mandat d'arrêt.

31. Selon l'article 117 du code de procédure pénale, une personne en détention provisoire peut demander à tout moment qu'il soit procédé à un contrôle juridictionnel du mandat d'arrêt. Une audience est tenue à la demande de la personne en détention provisoire ou à l'initiative du juge (article 118 § 1). Si le mandat d'arrêt est déclaré valable à l'issue de l'audience, la personne en détention provisoire ne pourra demander une nouvelle audience que si la durée globale de la détention provisoire a atteint trois mois minimum et si deux mois au moins se sont écoulés depuis la dernière audience (article 118 § 3). L'article 120 dispose que le mandat d'arrêt doit être levé dès lors que les raisons justifiant la détention provisoire ne sont plus réunies ou si le maintien en détention apparaît disproportionné. Toute prorogation de la détention provisoire au-delà de la période initiale de six mois doit être décidée par la cour d'appel (articles 121-122).

32. Les articles 137 et suivants du code de procédure pénale traitent de la défense d'une personne inculpée d'une infraction, notamment du choix de l'avocat de la défense ou de la désignation d'un avocat commis d'office. D'après l'article 147 § 1, l'avocat de la défense est en droit de consulter les dossiers remis au tribunal chargé de l'affaire ou qui lui seraient remis si un acte d'accusation devait être élaboré, et d'examiner les pièces qui y sont jointes. Le paragraphe 2 de cette disposition permet de refuser à la défense d'accéder à tout ou partie des dossiers ou pièces tant que l'instruction préparatoire n'est pas achevée, si le but des investigations s'en trouverait compromis. En attendant l'issue de l'instruction, c'est le ministère public qui décide ou non d'accorder l'accès au dossier; c'est ensuite au président du tribunal de prendre la décision (article 147 § 5). Par une loi portant modification du code de procédure pénale (*Strafverfahrensänderungsgesetz, Bundesgesetzblatt 2000, vol. I, p. 1253*), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2000, cette dernière disposition a été modifiée de sorte que, notamment, un inculpé qui se trouve en détention est à présent en droit de demander un contrôle juridictionnel de la décision du ministère public lui refusant l'accès au dossier.

33. Les articles 151 et suivants du code de procédure pénale exposent les principes régissant les poursuites pénales et l'élaboration de l'acte

d'accusation. L'article 151 exige que tout procès doit être amorcé par un acte d'accusation. Aux termes de l'article 152, l'action publique est mise en œuvre par le ministère public qui, sauf dispositions contraires de la loi, doit poursuivre toute infraction dès lors qu'il existe des motifs suffisants de soupçonner la personne concernée.

34. L'instruction préparatoire doit être conduite par le parquet en vertu des articles 160 et 161 du code de procédure pénale. Sur la base de ces investigations, le parquet décide conformément à l'article 170 s'il met en œuvre l'action publique ou s'il classe l'affaire sans suite.

35. Aux termes de l'article 103 § 1 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), devant les tribunaux, chacun a le droit d'être entendu (*Anspruch auf rechtliches Gehör*).

Selon la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), cette règle commande que toute décision judiciaire soit fondée uniquement sur les faits et les éléments de preuve qui ont pu faire l'objet d'observations par les parties. Dans des affaires où les personnes concernées sont arrêtées et mises en détention provisoire, le mandat d'arrêt et les décisions judiciaires qui le confirment doivent se fonder uniquement sur les faits et les preuves dont l'inculpé avait connaissance au préalable et sur lesquels il a pu formuler des observations (Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 11 juillet 1994 (*Neue juristische Wochenschrift* 1994, p. 3219), avec d'autres références).

Dans l'arrêt susmentionné, la Cour constitutionnelle fédérale dit qu'après son arrestation une personne accusée d'une infraction doit être mise au courant de la teneur du mandat d'arrêt et être traduite à bref délai devant un juge qui, en l'entendant, doit l'informer de tout élément de preuve à charge ou à décharge. En outre, au cours de la procédure de contrôle ultérieure, l'intéressé doit être entendu et, dans la mesure où l'instruction n'en est pas compromise, les résultats pertinents des investigations doivent lui être communiqués. Dans certains cas, il se peut que ces informations orales ne suffisent pas. Si les faits et les preuves à la base d'une décision en matière de détention ne peuvent pas ou ne peuvent plus être communiqués oralement, il convient d'utiliser d'autres moyens d'informer l'inculpé, tels que le droit de consulter les dossiers (*Akteneinsicht*). En revanche, il y a lieu d'admettre l'existence de restrictions légales à l'accès de l'accusé aux dossiers en attendant l'issue de l'instruction préparatoire, si la conduite efficace des investigations pénales l'impose. Toutefois, même en attendant le terme de l'instruction, un accusé en détention provisoire a un droit d'accès aux dossiers par l'intermédiaire de son avocat, si et dans la mesure où les renseignements qu'ils contiennent sont susceptibles d'affecter sa position pendant la procédure de contrôle et que les informations orales ne suffisent pas. Si, en pareil cas, le parquet refuse l'accès aux passages pertinents des dossiers en vertu de l'article 147 § 2 du code de procédure pénale, le

tribunal procédant au contrôle ne peut fonder sa décision sur ces faits et preuves et doit, si nécessaire, annuler le mandat d'arrêt (Cour constitutionnelle fédérale, *op. cit.*).

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

36. M. Lietzow a saisi la Commission le 4 mars 1994. Invoquant l'article 5 § 4 de la Convention, il se plaignait de ne pas avoir eu accès au dossier d'instruction dans le cadre du contrôle juridictionnel de sa détention provisoire. Il alléguait également ne pas avoir disposé de suffisamment de temps pour préparer sa défense, en violation de l'article 6 § 3 b).

37. Le 10 avril 1997, la Commission a retenu le grief tiré de l'article 5 § 4 et a déclaré la requête (n° 24479/94) irrecevable pour le surplus. Dans son rapport du 17 septembre 1998 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle conclut, par vingt-sept voix contre cinq, à la violation de l'article 5 § 4.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

38. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour à dire que la République fédérale d'Allemagne n'a pas violé les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention.

39. De son côté, le requérant prie la Cour de constater que les droits qui lui sont garantis par l'article 5 § 4 de la Convention ont été méconnus et de lui allouer une indemnité pour dommage moral et frais et dépens au titre de l'article 41.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 4 DE LA CONVENTION

40. Le requérant se plaint de la procédure de contrôle de sa détention provisoire. Il invoque l'article 5 § 4 de la Convention, qui se lit ainsi :

« Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

1. *Note du greffe* : le rapport est disponible au greffe.

A. Thèses des comparants

41. Le requérant affirme que la procédure de contrôle n'était pas réellement contradictoire. Le mandat d'arrêt indiquait que les forts soupçons qui pesaient sur lui se fondaient sur les déclarations de deux autres suspects, MM. N. et W. De son point de vue, les informations sommaires fournies par le mandat sur les accusations portées à son encontre ne constituaient pas une base suffisante pour lui permettre d'assurer sa défense. Sans possibilité d'accéder au dossier et d'avoir connaissance des détails relatifs auxdites déclarations, qui se sont avérées être des preuves à charge décisives, son avocat n'a pas été en mesure de mettre en doute la crédibilité de MM. N. et W. ni de soutenir dans des conditions satisfaisantes que les soupçons d'escroquerie et de corruption n'étaient pas suffisamment établis et, dès lors, que la détention de son client était illégale. Ce n'est qu'en janvier 1995, après examen des dossiers pertinents, que son avocat a pu effectivement élaborer sa défense et débattre des déclarations faites par MM. N. et W.

42. Pour le Gouvernement, l'article 5 § 4 ne donne pas un droit général à une personne en détention provisoire ou à son avocat de consulter les dossiers d'instruction la concernant. Ce qui compte est de garantir que l'intéressé est en mesure d'exercer effectivement ses droits, objectif qui peut être atteint par différents moyens.

En l'espèce, les renseignements donnés dans le mandat d'arrêt étaient suffisants pour permettre au requérant d'exercer ses droits de la défense dans des conditions satisfaisantes, puisqu'il contenait des précisions sur tous les faits et éléments pertinents qui fondaient les soupçons à son encontre, ainsi que les raisons qui, de l'avis du tribunal de district, justifiaient sa détention. De plus, à l'audience du 24 février 1992, le requérant a été oralement informé de la raison pour laquelle le tribunal de district estimait qu'il existait un risque de destruction des preuves: peu avant son arrestation, il avait tenté d'influencer un autre suspect. Selon le Gouvernement, le requérant n'a pas indiqué quelle était l'information particulière qui lui manquait encore afin de pouvoir exercer convenablement ses droits de la défense.

Quant au refus d'accès au dossier d'instruction, il faut l'expliquer par le fait que les investigations contre le requérant s'inscrivaient dans un ensemble complexe de procédures concernant plus de 160 personnes incriminées. Eu égard au comportement collusoire des personnes concernées, et au risque de destruction de preuves qui ressortait de l'instruction, l'établissement de la vérité aurait été sérieusement entravé si l'accès avait été accordé trop tôt.

43. En substance, la Commission partage les vues du requérant. Elle estime que, eu égard à l'importance des déclarations de MM. N. et W. dans le cadre de la procédure de contrôle, il aurait fallu donner au

requérant ou à son conseil la possibilité de les consulter dans leur intégralité, afin de pouvoir les contester dans des conditions satisfaisantes.

B. Appréciation de la Cour

44. La Cour rappelle que les personnes arrêtées ou détenues ont droit à un examen du respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la «légalité», au sens de la Convention, de leur privation de liberté. Par conséquent, le tribunal compétent doit vérifier «à la fois l'observation des règles de procédure de la [législation interne] et le caractère raisonnable des soupçons motivant l'arrestation, ainsi que la légitimité du but poursuivi par celle-ci puis par la [détention]».

Un tribunal examinant un recours formé contre une détention doit présenter les garanties inhérentes à une instance de caractère judiciaire. Le procès doit être contradictoire et garantir dans tous les cas l'«égalité des armes» entre les parties, le procureur et le détenu. Il n'y a pas égalité des armes lorsqu'un avocat se voit refuser l'accès aux documents du dossier d'instruction dont l'examen est indispensable pour contester efficacement la légalité de la détention de son client. S'il s'agit d'une personne dont la détention relève de l'article 5 § 1 c), une audience s'impose (voir, parmi d'autres, les arrêts *Lamy c. Belgique* du 30 mars 1989, série A n° 151, pp. 16-17, § 29, et *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 58, CEDH 1999-II).

Ces exigences découlent du droit à un procès contradictoire garanti par l'article 6 de la Convention qui, au pénal, implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie, ainsi que de les discuter. Selon la jurisprudence de la Cour, il ressort du libellé de l'article 6 – et spécialement du sens autonome à donner à la notion d'«accusation en matière pénale» – que cette disposition peut s'appliquer aux phases antérieures au procès (arrêt *Imbrioscia c. Suisse* du 24 novembre 1993, série A n° 275, p. 13, § 36). Dès lors, eu égard aux conséquences dramatiques de la privation de liberté sur les droits fondamentaux de la personne concernée, toute procédure relevant de l'article 5 § 4 de la Convention doit en principe également respecter, autant que possible dans les circonstances d'une instruction, les exigences fondamentales d'un procès équitable, telles que le droit à une procédure contradictoire. La législation nationale peut remplir cette exigence de diverses manières, mais la méthode adoptée par elle doit garantir que la partie adverse soit au courant du dépôt d'observations et jouisse d'une possibilité véritable de les commenter (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Brandstetter c. Autriche* du 28 août 1991, série A n° 211, pp. 27-28, § 67).

45. En l'espèce, le mandat d'arrêt signifié au requérant le 6 février 1992 exposait un résumé des faits à la base des accusations portées contre lui, les raisons justifiant, selon le tribunal de district, la détention de l'intéressé et un bref renvoi aux preuves sur lesquelles s'était fondé le tribunal, c'est-à-dire les déclarations de deux autres suspects dans cette affaire, MM. N. et W., ainsi que les résultats des investigations en cours, aucun autre détail n'étant toutefois donné quant au contenu exact des éléments auxquels il était fait référence.

Le 7 février 1992, le conseil du requérant a demandé au tribunal de district de procéder à un contrôle juridictionnel de la détention de son client. Il a également demandé au procureur de lui donner accès au dossier ou, à titre subsidiaire, de lui fournir au moins des copies des dépositions de MM. N. et W., puisque celles-ci avaient apparemment joué un rôle déterminant dans la décision du tribunal de district d'ordonner la détention du requérant. Invoquant l'article 147 § 2 du code de procédure pénale, le procureur a rejeté cette demande au motif que la consultation de ces documents compromettrait le but de l'instruction. Le 10 février 1992, le procureur a transmis au tribunal de district un dossier de six volumes relatif à l'instruction concernant le requérant et d'autres prévenus.

Le 24 février 1992, le tribunal de district a ordonné le maintien en détention du requérant. Tout en déclarant que de forts soupçons pesaient toujours sur l'intéressé, il n'a fourni aucune précision sur les faits pertinents et s'est borné à renvoyer au mandat d'arrêt. Le tribunal a ajouté que, vu les tentatives du requérant avant son arrestation visant à influencer d'autres suspects, il existait toujours un grave risque de collusion s'il devait être libéré.

46. Il semble donc que les dépositions de MM. N. et W. aient joué un rôle décisif dans la décision du tribunal de district de maintenir le requérant en détention provisoire. Toutefois, alors que le procureur et le tribunal de district de Francfort en avaient pris connaissance, leur teneur précise n'avait pas, à ce stade, été communiquée au requérant ou à son conseil. En conséquence, aucun des deux n'avait eu la possibilité de contester de façon satisfaisante les conclusions invoquées par le procureur et le tribunal de district, notamment en mettant en cause la fiabilité ou le caractère probant des déclarations de MM. N. et W., qui étaient eux-mêmes visés par les investigations conduites dans l'affaire du requérant.

Certes, comme le souligne le Gouvernement, le mandat d'arrêt donnait certaines précisions sur les faits à la base des soupçons envers le requérant. Cependant, les informations fournies par ce moyen ne constituaient qu'un compte rendu des faits élaboré par le tribunal de district sur la base de l'ensemble des informations communiquées par le ministère public. De l'avis de la Cour, il n'est guère possible à une personne mise en cause de contester de manière satisfaisante la fiabilité d'un tel compte rendu si elle ignore les éléments sur lesquels il se fonde. Il

faut donc que l'intéressé ait une possibilité suffisante de prendre connaissance des dépositions et autres éléments de preuve y relatifs, tels que les résultats de l'enquête de police et des autres investigations, indépendamment de la question de savoir si le prévenu peut donner des indications quant à la pertinence pour sa défense des éléments auxquels il cherche à avoir accès.

47. La Cour relève que le procureur a refusé la demande d'accès aux documents versés au dossier en vertu de l'article 147 § 2 du code de procédure pénale, au motif qu'une autre décision aurait risqué de compromettre le succès de l'instruction en cours, dont il a précisé qu'elle était complexe et impliquait un grand nombre d'autres suspects. Ce point de vue a été entériné par la cour d'appel de Francfort dans son arrêt du 24 avril 1992 (paragraphe 19 ci-dessus).

La Cour reconnaît la nécessité d'une conduite efficace des enquêtes pénales, ce qui peut impliquer qu'une partie des informations recueillies durant ces investigations doivent être gardées secrètes afin d'empêcher des suspects d'altérer des preuves et de nuire à la bonne administration de la justice. Toutefois, ce but légitime ne saurait être poursuivi au prix de restrictions importantes apportées aux droits de la défense. En conséquence, des informations essentielles pour apprécier la légalité de la détention d'une personne doivent être mises à disposition de l'avocat du suspect d'une manière adaptée à la situation.

48. Dans ces circonstances, et eu égard à l'importance donnée par le tribunal de district dans son raisonnement aux dépositions faites par MM. N. et W., que le requérant n'a pas pu contester de manière satisfaisante puisqu'il n'en a pas eu communication, la procédure devant le tribunal de district de Francfort, qui a contrôlé la légalité de la détention provisoire du requérant, n'a pas respecté les garanties prévues par l'article 5 § 4 de la Convention. Dès lors, il y a eu violation de cette disposition.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

49. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

«Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.»

A. Dommage moral

50. Le requérant réclame une somme d'au moins 5 000 marks allemands (DEM) pour préjudice moral. Il souligne qu'en raison du refus

d'accéder au dossier de l'instruction, il a été dans l'incapacité totale de contester sa détention provisoire, qui a duré près de deux mois – du 6 février au 3 avril 1992 – et s'est avérée disproportionnée puisque le tribunal de district ne l'a condamné qu'à une amende. Comme il avait déjà soixante-six ans et était en mauvaise santé à cette époque, il s'est même senti mal durant un transfèrement entre deux lieux de détention.

51. Le Gouvernement ne formule pas d'observations sur ce point.

52. La Cour considère qu'il est impossible de déterminer si le mandat d'arrêt à l'encontre du requérant aurait été annulé par le tribunal de district de Francfort s'il n'y avait pas eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention. Quant à la frustration que le requérant aurait ressentie du fait de l'absence de garanties procédurales suffisantes pendant sa détention, la Cour estime que, dans les circonstances particulières de l'affaire, le constat de violation est suffisant (arrêt *Nikolova* précité, § 76).

B. Frais et dépens

53. Le requérant demande en outre 968,87 DEM pour les frais et dépens correspondant à sa représentation légale devant les juridictions internes. Il réclame également le remboursement de ses frais de représentation devant les organes de la Convention, mais ne donne aucune précision quant à leur montant.

54. Le Gouvernement ne formule pas d'observations sur ce point.

55. Quant aux frais et dépens exposés par le requérant dans le cadre de sa représentation légale, la Cour, statuant en équité, lui alloue une indemnité de 2 000 DEM, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

C. Intérêts moratoires

56. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en Allemagne à la date d'adoption du présent arrêt est de 8,42 % l'an.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention;
2. *Dit* que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout préjudice moral subi par le requérant;

3. *Dit*

- a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif, conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 2 000 DEM (deux mille marks allemands) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée;
- b) que ce montant sera à majorer d'un intérêt simple de 8,42 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 13 février 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente

SCHÖPS v. GERMANY
(Application no. 25116/94)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 13 FEBRUARY 2001¹

1. English original.

SUMMARY¹**Refusal of access to investigation file in connection with detention on remand****Article 5 § 4**

Review of lawfulness of detention – Refusal of access to investigation file in connection with detention on remand – Detention on remand – Procedural guarantees of review – Adversarial proceedings – Equality of arms – Access to investigation file – Relevance of Article 6 to pre-trial proceedings – Relevance of guarantees of Article 6 to proceedings for review of lawfulness of detention – Obligation to give accused access to information essential for assessment of lawfulness of detention – Waiver of rights

*
* *

In March 1993 a district court issued a warrant for the applicant's arrest on suspicion of criminal association, drug trafficking and fraud. He was arrested and informed by the detention judge of the charges against him and of the arrest warrant. The arrest warrant was later amended and on 14 September 1993 the applicant was informed of the amended warrant. His counsel then applied for access to the investigation files. However, no action was taken, as the duplicate copy of the files had been forwarded to the Düsseldorf Court of Appeal for the purposes of review proceedings, while the original files were needed for the continuing investigations. Also on 14 September, the public prosecutor's office requested the prolongation of the applicant's detention on remand and attached 24 investigation files. The applicant's counsel applied to the Court of Appeal for access to the files. According to a handwritten note by the Court of Appeal rapporteur, counsel allegedly agreed in a telephone conversation that the decision on the detention be taken without prior access to the files. However, the applicant disputed this. On 3 November 1993 the Court of Appeal ordered the applicant's continued detention on remand. On 22 November 1993 the public prosecutor's office allowed the applicant's counsel to consult the files. On 7 February 1994, following changes in the jurisdiction of courts, the public prosecutor's office requested the Hamm Court of Appeal to order the applicant's continued detention and enclosed the investigation files, which by then numbered around 70 volumes. In his written submission, the applicant's counsel stated that he had been able to consult only 22 volumes of the files and was thus unable to add anything to his previous observations. On 1 March 1994 the Court of Appeal ordered the applicant's continued detention on remand. On 9 June 1994 the public prosecutor's office served on the applicant's counsel the bill of indictment, setting out the charges, the relevant facts and the evidence, and forwarded to him

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

copies of the files, consisting of over 130 volumes, requesting their return within one week. On 30 June 1994 the Court of Appeal ordered the applicant's continued detention on remand. However, in October 1994, as it considered that continued detention had ceased to be proportionate, the court ordered his release. In December 1998 the regional court found him guilty of, *inter alia*, fraud and bribery and sentenced him to imprisonment.

Held

Article 5 § 4: A court examining an appeal against detention must provide guarantees of a judicial procedure. The proceedings must be adversarial and must always ensure "equality of arms" between the parties, the prosecutor and the detainee. Equality of arms is not ensured if counsel is denied access to those documents in the investigation file which are essential in order to challenge effectively the lawfulness of the detention. These requirements are derived from the right to an adversarial trial as laid down in Article 6, which has some application to pre-trial proceedings. In view of the dramatic impact of deprivation of liberty on the fundamental rights of the person concerned, proceedings conducted under Article 5 § 4 should in principle also meet, to the largest extent possible under the circumstances of an ongoing investigation, the basic requirements of a fair trial, such as the right to an adversarial procedure. While national law may satisfy this last requirement in various ways, whatever method is chosen should ensure that the other party is aware that observations have been filed and has a real opportunity to comment thereon. In the present case, the lawfulness of the applicant's detention on remand was reviewed in three sets of proceedings before the Düsseldorf and Hamm Courts of Appeal. As regards the first review proceedings, access to the investigation files was not granted to the applicant's counsel on the ground that the original files were needed for the continuing investigations and the duplicate copies had already been transmitted to the Court of Appeal. In that connection, it is for the judicial authorities to organise their procedure in such a way as to meet the procedural requirements of Article 5 § 4. The Court of Appeal had more than six weeks before 3 November 1993 to take cognisance of the files, which left ample time to make them available to the defence. As to the Government's claim that defence counsel agreed to the review proceedings being held without prior access to the files, given the remaining doubts as to the precise content of the telephone conversation and having regard to the importance of the hearing, defence counsel could not be said to have waived expressly or in an unequivocal manner the right to inspect the files. As a result, when the review hearing was held defence counsel had not been able to inspect the files. The public prosecutor's request for the prolongation of the applicant's detention on remand was based on the contents of those files and those elements appeared to have been essential to the issue of the continuation of the detention. Although the applicant was informed about the charges against him by the detention judge and through the original and amended arrest warrants, the information provided in this way was only an account of the facts as construed by the district court on the basis of the information provided by the public prosecutor's office and it is hardly possible for an accused to challenge properly the reliability of such an account without being made aware of the evidence on which it is based. An accused must be given a

sufficient opportunity to take cognisance of statements and other pieces of evidence underlying them, irrespective of whether he is able to provide any indication as to the relevance for his defence of the pieces of evidence to which he seeks access. This was even more so in the present case, given the complexity of the investigations and the large quantity of material on which the suspicion against the applicant was founded and which was only referred to in general terms in the arrest warrants and in the request in September 1993 for prolongation of his detention on remand. It was therefore essential for the defence to inspect the files prior to the hearing before the Düsseldorf Court of Appeal in November 1993. As regards the ensuing proceedings, when in February 1994 a further prolongation of the detention on remand was requested, more than 40 files had been added to the original files and these had not been made available to defence counsel. Consequently, at the time of the hearing before the Hamm Court of Appeal, counsel had been able to consult no more than a limited part of the case file before the court. Although under German law access to the file is dependent on a request by the defence, in the particular circumstances an effective opportunity to inspect the additional files ought to have been offered to the defence, which by its previous requests for full access had indicated the urgency of its interest in being kept informed about the content of the file. It was therefore over-formalistic and disproportionate to require another request for access to the new volumes. In view of the findings of the Hamm Court of Appeal, it was essential for the defence to inspect the voluminous case file in order to be able to challenge effectively the lawfulness of the arrest warrant. In the absence of such an opportunity, this phase of the proceedings did not comply with the basic requirements of judicial procedure. As to the proceedings leading to the third review hearing, all the files were available to defence counsel at least two weeks before the Court of Appeal decided on the continued detention on remand. He was thus given an opportunity to acquaint himself with the essential parts of the file and to present the applicant's defence in an appropriate manner. In sum, the proceedings held in 3 November 1993 and 1 March 1994 for the review of the lawfulness of the applicant's detention did not satisfy the requirements laid down in Article 5 § 4.

Conclusion: violation (unanimously).

Case-law cited by the Court

Lamy v. Belgium, judgment of 30 March 1989, Series A no. 151

Brandstetter v. Austria, judgment of 28 August 1991, Series A no. 211

Pfeifer and Plankl v. Austria, judgment of 25 February 1992, Series A no. 227

Imbrioscia v. Switzerland, judgment of 24 November 1993, Series A no. 275

Kampanis v. Greece, judgment of 13 July 1995, Series A no. 318-B

Nikolova v. Bulgaria [GC], no. 31195/96, ECHR 1999-II

In the case of Schöps v. Germany,

The European Court of Human Rights (First Section), sitting as a Chamber composed of:

Mrs E. PALM, *President*,

Mrs W. THOMASSEN,

Mr L. FERRARI BRAVO,

Mr J. CASADEVALL,

Mr B. ZUPANČIČ,

Mr T. PANȚIRU, *judges*,

Mr H. JUNG, *ad hoc judge*,

and Mr M. O'BOYLE, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 23 January 2001,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case was referred to the Court by the European Commission of Human Rights ("the Commission") on 9 December 1998. It originated in an application (no. 25116/94) against the Federal Republic of Germany lodged with the Commission under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") by a German national, Mr Jörg Rudolf Schöps ("the applicant"), on 4 July 1994.

2. The applicant was represented by Mr K. Hütsch and Mr W. Küpper-Fahrenberg, both lawyers and notaries practising in Essen (Germany). The German Government ("the Government") were represented by their Agent, Mrs H. Voelskow-Thies, *Ministerialdirigentin*, Federal Ministry of Justice.

3. The case concerns the applicant's complaint that, in the proceedings for the review of his detention on remand, his defence counsel was denied access to the criminal files, contrary to Article 5 § 4 of the Convention.

4. On 14 January 1999 a panel of the Grand Chamber decided, in accordance with Article 5 § 4 of Protocol No. 11 to the Convention taken together with Rules 100 § 1 and 24 § 6 of the Rules of Court, that the case should be dealt with by a Chamber constituted within one of the Sections of the Court. Subsequently the President of the Court assigned the case to the First Section. Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1. Mr G. Ress, the judge elected in respect of Germany, withdrew from sitting in the case (Rule 28). The Government accordingly appointed Mr H. Jung to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

5. The Government filed written observations on the merits (Rule 59 § 1). In spite of several reminders, counsel for the applicant did not.

6. On 12 October 1999 the Chamber decided, pursuant to Rule 59 § 2 *in fine*, not to hold a hearing in the case.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant is a German national, born in 1953 and living in Essen.

8. In 1992 the Essen public prosecutor's office (*Staatsanwaltschaft*) started investigations against the applicant and a number of other people suspected of fraud.

9. On 11 March 1993 the Essen District Court (*Amtsgericht*) issued a warrant for the arrest of the applicant and two other suspects, Ms S. and Ms L., on suspicion of criminal association, drug trafficking and several counts of fraud.

In its decision, the District Court noted that the suspects had been charged with having founded – towards the end of December 1988 – an association for the purpose of gaining large profits from fraudulent trading in options. Moreover, as from mid-1990 the suspects had agreed to import cocaine from Majorca to Germany and to sell it there. Several accomplices had been recruited as members of the criminal organisation and had been involved in the numerous criminal offences. As regards the fraudulent trading in options, almost one thousand victims had been defrauded by the criminal association between the beginning of 1989 and March 1993, and they had lost a total of sixty million German marks. Moreover, between October 1990 and August 1992 approximately 100 kg of cocaine had been imported to and sold in Germany. The District Court found that, having regard to the statements made by some witnesses and the defendants, the results of the telephone-tapping operations and other results of the investigations, there was a strong suspicion that the applicant, Ms S. and Ms L. had committed the criminal offences in question.

The District Court also considered that there was a danger of absconding within the meaning of Article 112 § 2.2 of the Code of Criminal Procedure (*Strafprozeßordnung*). In this respect, the court found that, taking into account the seriousness of the offences with which the suspects were charged and the importance of the damage they had caused, they had to expect a long term of imprisonment. Moreover, the suspects obviously had sufficient financial means to abscond. According to the District Court, there was also a danger of collusion within the meaning of Article 112 § 2.3 of the Code of Criminal Procedure, since, as members of a criminal association, the suspects were accustomed to

disguising the extent of their activities by having recourse to “men of straw” and fictitious contracts, and were therefore likely to suppress evidence or influence witnesses.

10. The applicant was arrested on 19 March 1993. In the presence of his defence counsel, Mr Hütsch, he was informed by the detention judge (*Haftrichter*) of the charges against him and of the arrest warrant of 11 March 1993. The applicant did not make a statement. He requested an oral hearing on the lawfulness of his detention (*Haftprüfung*) but later withdrew his request.

11. According to the applicant, his counsel applied as early as March 1993 to the Essen public prosecutor’s office for leave to consult the investigation files, but his request was rejected on the ground that access to those documents would endanger the course of the investigations. However, neither the request nor its dismissal are recorded in the files of the public prosecutor’s office.

12. In the ensuing proceedings, counsel for the applicant was joined by a colleague, Mr Küpper-Fahrenberg.

13. On 3 May 1993 the applicant, in the presence of defence counsel, was questioned by the police about the charges against him. He indicated that he had, in the meantime, repeatedly consulted his counsel. In the course of further interrogations on 5 and 6 May, and 13 and 20 July 1993, mostly in the presence of counsel, the applicant was questioned in detail about the charges against him, in particular about the contents of telephone calls which had been recorded by tapping under an order made in May 1992.

14. On 8 September 1993 the Essen District Court amended the arrest warrant, adding in particular further charges of tax evasion, corruption, incitement to make a false entry in official records and making a false affidavit. The District Court confirmed that there was still a danger of the applicant and other suspects absconding and that less stringent measures could be taken only in the case of Ms S. Consequently the execution of the warrant for Ms S.’s arrest could be suspended, whereas the applicant and Ms L. had to be further remanded in custody.

15. On 14 September 1993 the applicant was informed of the amended arrest warrant. His counsel then applied for access to the files. No action was taken on that request as the duplicate copy of the files had already been forwarded to the Düsseldorf Court of Appeal (*Oberlandesgericht*) for the purposes of the review proceedings, while the original files were needed for the purposes of the continuing investigations.

16. On 14 September 1993 the Hamm public prosecutor’s office (*Generalstaatsanwaltschaft*) requested the prolongation of the applicant’s and Ms L.’s detention on remand. In this request, to which 24 investigation files were attached, the public prosecutor noted the history of the detention proceedings and summarised the offences of which the

suspects were accused. As to the factual details, he referred to the arrest warrant and a police report of July 1993 which were to be found in the attached files. According to the public prosecutor, the strong suspicion against the suspects was based on the statements of the suspects and of witnesses, the opinion of a stockbroking expert, records of telephone tapping and seized business documents, which were all included in the investigation files. He also confirmed that there was a danger of absconding.

17. In his reply of 21 October 1993, the applicant's defence counsel applied to the Düsseldorf Court of Appeal for access to the files, for an oral hearing on the question of the applicant's continued detention and for his release. He submitted that he could not comment in detail on the public prosecutor's submission as, despite repeated promises, he had not yet been granted access to the investigation files, and the public prosecutor's submissions were fragmentary and therefore did not provide a sufficient basis for him to rely on.

18. According to a handwritten file note drafted by the Court of Appeal rapporteur, the applicant's counsel, in answer to a telephone query, had agreed to a decision on the question of the applicant's continued detention on remand being taken without him having been given access to the files beforehand. However, according to the applicant, as confirmed by his counsel, Mr Hütsch, and the latter's colleague, Mr Pott, the rapporteur and counsel had agreed that counsel could not comment on the question of the applicant's continued detention on remand without having had access to the files and that the Court of Appeal judge would therefore arrange for a consultation of the files.

19. On 3 November 1993 the Düsseldorf Court of Appeal ordered the applicant's continued detention on remand.

The Court of Appeal, having regard to the result of the investigations thus far, in particular the applicant's and the co-suspects' statements, the statements of the victims, the records of telephone tapping, seized business documents and the provisional opinion of a stockbroking expert, confirmed that there was a strong suspicion that the applicant had committed the offences in question. As regards the danger of the applicant's absconding, the Court of Appeal noted that he had substantial financial means and real property in Majorca. Moreover, until his arrest, he had had contacts in the United States of America, Switzerland and Spain.

The Court of Appeal also considered that the applicant's continued detention on remand was not disproportionate. As to the conduct of the investigation proceedings, the Court of Appeal observed that the complex nature and the scope of the investigations had not yet enabled a judgment to be reached. In this connection, the Court of Appeal noted that the investigation files already comprised 24 volumes, the indictment being

envisaged for November 1993. Finally, the Court of Appeal stated that there had been no need for an oral review hearing.

20. On 22 November 1993 the Essen public prosecutor's office decided to allow the applicant's defence counsel to consult the investigation files. According to the applicant, only 22 of the then 24 files were made available. They were returned in January 1994. According to the applicant, his counsel applied for further consultation of the files at the beginning of 1994.

21. On 7 February 1994, following changes in the jurisdiction of the courts, the Hamm public prosecutor's office requested the Hamm Court of Appeal to order the applicant's continued detention on remand. The public prosecutor's office enclosed the criminal files, which comprised 69 volumes and 3 subsidiary files (*Beiakten*).

22. In his written submission of 28 February 1994, the applicant's counsel stated that he had thus far been able to consult only 22 volumes of the criminal files and that he could not, therefore, add anything to his previous observations.

23. On 1 March 1994 the Hamm Court of Appeal granted the request of 7 February 1994 and ordered the applicant's continued detention on remand.

The Court of Appeal considered that the reasons stated in the Düsseldorf Court of Appeal's previous decision remained valid. Moreover, the investigations had progressed. The police had prepared an intermediate report in January 1994 and indicated that the questioning of about one thousand witnesses had almost been completed. The final police report and the report of the tax-investigation authorities had been announced for the end of February 1994. The public prosecutor's office envisaged preparing the bill of indictment immediately afterwards. Thus the obligation to conduct the proceedings expeditiously had not been disregarded.

The Court of Appeal further found that the applicant's complaint under Article 5 § 4 of the Convention about the lack of access to the investigation files did not affect the validity of the arrest warrant.

24. On 25 March 1994 the applicant lodged a constitutional complaint (*Verfassungsbeschwerde*) about the decisions of 3 November 1993 and 1 March 1994, complaining in particular about the lack of sufficient access to the investigation files. In this respect, he stressed that he had been granted access to only 22 volumes of the investigation files which, at that time, comprised 132 volumes altogether. He and his defence counsel had not, therefore, been able to comment properly on the accusation against him and to exercise the defence rights effectively.

25. On 2 May 1994 the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) decided not to entertain the applicant's complaint.

26. On 25 March 1994 the Essen public prosecutor's office drew up the bill of indictment (*Anklageschrift*) against the applicant and four

co-accused, who were charged with various criminal offences. As far as the applicant was concerned, the bill of indictment mentioned 91 counts of fraud, corruption, incitement to make a false entry in an official record and swearing a false affidavit. The proceedings relating to the charges of tax evasion were severed from these main proceedings. Prosecution for unlawful association was discontinued in view of the seriousness of the other charges. The bill of indictment, which set out in detail the charges against the applicant, the relevant facts and the evidence, was served on the applicant's counsel on 9 June 1994.

27. On 9 June 1994 the Essen public prosecutor's office forwarded copies of the investigation files, namely 132 main, and 2 supplementary, volumes (about 16,000 pages altogether) to the applicant's defence counsel for consultation. It requested that they be returned within one week to allow consultation by the other defence counsel. On 23 June 1994 the office sent a reminder regarding the return of the files. The date of their return was not recorded. According to the applicant, the copies made available to his counsel were not complete.

28. On 30 June 1994 the Hamm Court of Appeal ordered the applicant's continued detention on remand. Upon request by counsel of one of the applicant's co-accused, the decision had to be adjourned for one week in order to allow an adequate opportunity for submissions to be filed.

The Court of Appeal confirmed the findings as laid down in the earlier decisions of 3 November 1993 and 1 March 1994. As regards the charges against the applicant, the Court of Appeal noted the changes resulting from the bill of indictment, which did not include the charges of founding a criminal association and of tax evasion. The prosecution regarding the first of these charges had been discontinued in accordance with the relevant provisions of the Code of Criminal Procedure, in view of the minor importance of the offence as compared to those set out in the bill of indictment. As regards the tax-evasion offence, further investigations were pending.

The Court of Appeal also considered that the investigations had progressed. The bill of indictment had meanwhile been drawn up and forwarded to the Economic Offences Division at the Essen Regional Court (*Landgericht*). The Regional Court had started examining the complex case and envisaged, if the main trial proceedings were to begin, starting the hearings in September 1994.

29. On 19 October 1994 the Hamm Court of Appeal ordered the applicant's release. The Court of Appeal confirmed that there was still a strong case against the applicant and that the reasons for detaining him on remand remained; however, his continued detention had ceased to be proportionate. The Court of Appeal considered, in particular, that since May 1994 the Essen Regional Court had not made progress in the proceedings. The applicant was released from detention the same day.

30. On 15 December 1998 the Essen Regional Court found the applicant guilty of fraud, bribery and swearing a false affidavit and sentenced him to an aggregate term of five years and six months' imprisonment.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

31. Articles 112 et seq. of the Code of Criminal Procedure (*Strafprozessordnung*) concern the arrest and detention of a person on reasonable suspicion of having committed an offence. According to Article 112, a person may be detained on remand if there is a strong suspicion that he or she has committed a criminal offence and if there is a reason for arrest, such as the risk of absconding or the risk of collusion. Article 116 regulates the suspension of the execution of an arrest warrant.

32. Under Article 117 of the Code of Criminal Procedure, remand prisoners can ask at any time for judicial review of the arrest warrant. An oral hearing will be held at the request of the remand prisoner, or if the court so decides of its own motion (Article 118 § 1). If the arrest warrant is held to be valid following the hearing, the remand prisoner is entitled to a new oral hearing only if the detention has lasted for three months altogether and if two months have elapsed since the last oral hearing (Article 118 § 3). Article 120 provides that an arrest warrant has to be quashed if reasons justifying the detention on remand no longer persist or if the continued detention appears disproportionate. Any prolongation of detention on remand beyond an initial six months is to be decided by the Court of Appeal (Articles 121-22).

33. Articles 137 et seq. of the Code of Criminal Procedure concern the defence of a person charged with having committed a criminal offence, in particular the choice of defence counsel or appointment of official defence counsel. According to Article 147 § 1, defence counsel is entitled to consult the files which have been presented to the trial court or which would be presented to the trial court in case of an indictment, and to inspect the exhibits. Paragraph 2 of this provision allows for a refusal of access to part or all of the files or to the exhibits for as long as the preliminary investigation has not been terminated, if the purpose of the investigation would otherwise be endangered. Pending the termination of the preliminary investigation, it is for the public prosecutor's office to decide whether to grant access to the file or not; thereafter it is for the president of the trial court (Article 147 § 5). By an Act amending the Code of Criminal Procedure (*Strafverfahrensänderungsgesetz, Bundesgesetzblatt, 2000, vol. I, p. 1253*) with effect as from 1 November 2000, the latter provision has been amended to the effect, *inter alia*, that an accused who is in detention is now entitled to ask for judicial review of the decision of the public prosecutor's office denying access to the file.

34. Articles 151 et seq. of the Code of Criminal Procedure regulate the principles of criminal prosecution and the preparation of the indictment. Article 151 provides that any trial has to be initiated by an indictment. According to Article 152, the indictment is to be preferred by the public prosecutor's office which is, unless otherwise provided, bound to investigate any criminal offence for which there exist sufficient grounds of suspicion.

35. Preliminary investigations are to be conducted by the public prosecutor's office according to Articles 160 and 161 of the Code of Criminal Procedure. On the basis of these investigations the public prosecutor's office decides under Article 170 whether to prefer an indictment or to discontinue the proceedings.

36. According to Article 103 § 1 of the Basic Law (*Grundgesetz*), every person involved in proceedings before a court is entitled to be heard by that court (*Anspruch auf rechtliches Gehör*).

According to the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*), this rule requires a court decision to be based only on those facts and evidential findings which could be commented upon by the parties. In cases involving arrest and detention on remand, the arrest warrant and all court decisions upholding it must be founded only on those facts and pieces of evidence of which the accused was previously aware and on which he was able to comment (Federal Constitutional Court, decision of 11 July 1994 (*Neue juristische Wochenschrift*, 1994, p. 3219), with further references).

In the aforementioned decision, the Federal Constitutional Court held that, following his arrest, an accused had to be informed of the content of the arrest warrant and promptly brought before a judge who, when questioning him, had to inform him of all relevant incriminating evidence as well as of evidence in his favour. Moreover, in the course of ensuing review proceedings, the accused must be heard and, to the extent that the investigation will not be prejudiced, the relevant results of the investigation at that stage must be given to him. In some cases, such oral information may not be sufficient. If the facts and the evidence forming the basis of a decision in detention matters cannot or can no longer be communicated orally, other means of informing the accused, such as a right to consult the files (*Akteneinsicht*), are to be used. On the other hand, statutory limitations on an accused's access to the files until the preliminary investigation is completed are to be accepted if the efficient conduct of criminal investigations so requires. However, even while those investigations are in progress, an accused who is detained on remand has a right of access to the files through his lawyer if and to the extent that the information which they contain might affect his position in the review proceedings and oral information is not sufficient. If in such cases the prosecution refuses access to the relevant parts of the files

pursuant to Article 147 § 2 of the Code of Criminal Procedure, the reviewing court cannot base its decision on those facts and evidence and, if necessary, has to set the arrest warrant aside (Federal Constitutional Court, *op. cit.*).

PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

37. Mr Schöps applied to the Commission on 4 July 1994. He complained under Article 5 § 4 of the Convention that he had been denied access to the investigation files in connection with the judicial review of his detention on remand. He further submitted that he had been the victim of a violation of Articles 5 § 3 and 6 § 3 (a) and (b) of the Convention.

38. On 10 April 1997 the Commission declared admissible the complaint under Article 5 § 4, and the inadmissible remainder of the application (no. 25116/94). In its report of 17 September 1998 (former Article 31 of the Convention)¹, it expressed the opinion, by twenty-seven votes to five, that there had been a violation of Article 5 § 4.

FINAL SUBMISSIONS TO THE COURT BY THE GOVERNMENT

39. In their written submissions, the Government requested the Court to find that the Federal Republic of Germany had not violated its obligations under the Convention.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 5 § 4 OF THE CONVENTION

40. The applicant complained about the proceedings for the review of his detention on remand. He relied on Article 5 § 4 of the Convention, which reads as follows:

“Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful.”

1. *Note by the Registry.* The report is obtainable from the Registry.

A. Arguments before the Court

41. The applicant stated that the review proceedings were not truly adversarial, as he and his counsel were not given sufficient access to the investigation files and thus could not properly question the lawfulness of his continued detention on remand.

42. According to the Government, Article 5 § 4 did not provide for a general right for a person detained on remand or his counsel to inspect the files concerning the investigations against him. What mattered was that the accused was given an opportunity to take effective legal action. In the Government's view, it followed from the different scope of application and purpose of Article 5 § 4, when compared with Article 6, that Article 5 § 4 secured only the right for the person concerned to have access to a court and to be heard by it.

As regards the present case, the Government submitted that the proceedings to review the lawfulness of the applicant's detention on remand were truly adversarial and did not infringe the principle of equality of arms. Three stages of proceedings were to be distinguished.

As to the first stage, leading up to the Düsseldorf Court of Appeal's decision of 3 November 1993, the Government argued that no request to inspect the files was made by counsel for the applicant before 14 September 1993. Contrary to the Commission's opinion, the claim that a request to inspect the files was made prior to this date could not be assumed to be correct, in the absence of any entry or record to this effect in the files. If nothing actually happened in response to the request of 14 September 1993, this was because the duplicate files had already been sent to the Düsseldorf Court of Appeal for the purposes of the review proceedings, whereas the original files were still needed for further investigation of the case. However, upon receiving the written reply of 21 October 1993 by counsel for the applicant (see paragraph 17 above), the rapporteur in charge of the case at the Court of Appeal contacted defence counsel by telephone on 28 October 1993. According to a file note of the rapporteur, they both agreed to a court decision without prior inspection of the files. Counsel for the applicant having thus waived his right to have access to the files at this stage of the proceedings, no impediment to the rights of the defence could be identified with respect to the decision of 3 November 1993.

As to the second stage of the proceedings, the one leading up to the Hamm Court of Appeal's decision of 1 March 1994, the Government pointed out that, following the applicant's request of 14 September 1993, on 22 November 1993 all the investigation files which existed at that time, that is to say 24 volumes, were made available to counsel for the applicant, and not only 22 volumes, as claimed by the applicant. The other 45 volumes which were added to the investigation files between the end of

November 1993 and the beginning of February 1994 were not automatically delivered to defence counsel as, in the absence of any explicit subsequent request by the latter, the investigation authorities were not under an obligation to do so. Particularly in very extensive proceedings involving detailed investigations, as in the present case, it is up to the accused or his counsel to follow developments and to keep abreast of them and, where necessary, make further requests for inspection of the files. Rather than confining himself to complaining of this state of affairs as late as 28 February 1994, counsel for the applicant should have made another request for inspection of the files immediately after the public prosecutor's request of 7 February 1994 for the applicant's detention to be prolonged. In any event, a renewed inspection of the files was not necessary at that stage, as the evidence relevant to the issue of the applicant's custody, especially the witness statements, was known to defence counsel following the inspection of the files granted on 22 November 1993 (see paragraph 20 above).

As to the third and last stage of the proceedings, the one leading up to the Hamm Court of Appeal's decision of 30 June 1994, the Government recalled that on 9 June 1994 a full set of copies of the investigation files was handed over to the applicant's defence counsel, well in advance of the hearing before the Court of Appeal.

43. The Commission found that the review proceedings held on 3 November 1993 and 1 March 1994 respectively before the Düsseldorf and Hamm Courts of Appeal did not meet the requirements laid down in Article 5 § 4 of the Convention, whereas those held on 30 June 1994 did.

B. The Court's assessment

44. The Court recalls that arrested or detained persons are entitled to a review bearing upon the procedural and substantive conditions which are essential for the "lawfulness", in the sense of the Convention, of their deprivation of liberty. This means that the competent court has to examine "not only compliance with the procedural requirements set out in [domestic law] but also the reasonableness of the suspicion grounding the arrest and the legitimacy of the purpose pursued by the arrest and the ensuing detention".

A court examining an appeal against detention must provide guarantees of a judicial procedure. The proceedings must be adversarial and must always ensure "equality of arms" between the parties, the prosecutor and the detained person. Equality of arms is not ensured if counsel is denied access to those documents in the investigation file which are essential in order effectively to challenge the lawfulness of his client's detention. In the case of a person whose detention falls within the

ambit of Article 5 § 1 (c), a hearing is required (see, among other authorities, *Lamy v. Belgium*, judgment of 30 March 1989, Series A no. 151, pp. 16-17, § 29, and *Nikolova v. Bulgaria* [GC], no. 31195/96, § 58, ECHR 1999-II).

These requirements are derived from the right to an adversarial trial as laid down in Article 6 of the Convention, which means, in a criminal case, that both the prosecution and the defence must be given the opportunity to have knowledge of and comment on the observations filed and the evidence adduced by the other party. According to the Court's case-law, it follows from the wording of Article 6 – and particularly from the autonomous meaning to be given to the notion of “criminal charge” – that this provision has some application to pre-trial proceedings (see *Imbrosia v. Switzerland*, judgment of 24 November 1993, Series A no. 275, p. 13, § 36). It thus follows that, in view of the dramatic impact of deprivation of liberty on the fundamental rights of the person concerned, proceedings conducted under Article 5 § 4 of the Convention should in principle also meet, to the largest extent possible under the circumstances of an ongoing investigation, the basic requirements of a fair trial, such as the right to an adversarial procedure. While national law may satisfy this requirement in various ways, whatever method is chosen should ensure that the other party will be aware that observations have been filed and will have a real opportunity to comment thereon (see, *mutatis mutandis*, *Brandstetter v. Austria*, judgment of 28 August 1991, Series A no. 211, pp. 27-28, § 67).

45. In the instant case, the lawfulness of the applicant's detention on remand was reviewed in three sets of proceedings before the Düsseldorf Court of Appeal and the Hamm Court of Appeal, respectively.

At the stage of proceedings leading to the first review hearing before the Düsseldorf Court of Appeal, the applicant was, upon his arrest on 19 March 1993, informed by the detention judge of the charges against him and the content of the arrest warrant, his defence counsel being present. On 14 September 1993 the applicant was, again in the presence of his defence counsel, informed of the amended arrest warrant. In the Government's submission, it was not until the latter date that defence counsel asked for access to the investigation files (see paragraph 15 above). According to the applicant, however, his counsel had unsuccessfully requested access to the files as early as March 1993 (see paragraph 11 above).

46. The Court considers that, while an accused complaining of a denial of access to the investigation files must in principle have duly applied for such access in compliance with the national law (see, *mutatis mutandis*, *Kampanis v. Greece*, judgment of 13 July 1995, Series A no. 318-B, p. 46, § 51), the mere absence of any record of such a request in the case file is, in itself, not sufficient proof that it has not been made.

47. Whatever the date of the first request for access to the files, the Court notes that, as the Government conceded, the request dated 14 September 1993 was not followed by immediate action on the part of the judicial authorities as, in the Government's submission, the original files were needed for the purpose of continuing the investigations, whereas the duplicates had already been sent to the Düsseldorf Court of Appeal.

In this connection, the Court considers that it is for the judicial authorities to organise their procedure in such a way as to meet the procedural requirements laid down in Article 5 § 4, since the Convention is intended to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective. This would not appear to have been too difficult to achieve in the present case. With no hearing held before the Düsseldorf Court of Appeal until 3 November 1993, that court was given more than six weeks to take cognisance of the files for the sole purpose of reviewing the lawfulness of the applicant's detention. There was thus ample time to facilitate the consultation of the files by the defence.

48. As regards the Government's further argument that counsel had agreed to the review proceedings being held without prior access to the files, the Court recalls that for the waiver of a right guaranteed by the Convention to be given effect – if at all – it must be established in an unequivocal manner, a waiver of procedural rights requiring in addition minimum guarantees commensurate to its importance (see *Pfeifer and Plankl v. Austria*, judgment of 25 February 1992, Series A no. 227, pp. 16-17, § 37).

In the present case, the Court finds that, given the remaining doubts as to the precise content of the telephone conversation in question and regard being had to the importance of the hearing before the Court of Appeal, defence counsel cannot be said to have waived on behalf of the applicant, expressly or in any other unequivocal manner, his right to inspect the files prior to the hearing of 3 November 1993.

49. As a result, when the Düsseldorf Court of Appeal held the review hearing on the last-mentioned date, the applicant's defence counsel had not been able to inspect the investigation files, which amounted to 24 volumes and contained, according to the arrest warrant of March 1993, several statements, by witnesses and by the other two suspects, along with documents relating to the telephone tapping carried out during the investigations. When, in September 1993, the public prosecutor's office requested the prolongation of the applicant's detention on remand, it based the suspicion against him on the contents of the investigation files, which then also included the opinion of a stockbroking expert and business documents which had been seized in the meantime. Those elements thus appear to have been essential to the issue of the applicant's continued detention. In his reply to the prosecutor's request for the applicant's

detention to be continued, counsel for the applicant drew the Court of Appeal's attention to the limitations on the defence resulting from the refusal of access to the files (see paragraph 17 above).

50. Admittedly, the applicant was informed about the charges against him by the detention judge and through the arrest warrant as issued and later amended by the Essen District Court (see paragraphs 9-10 and 14-15 above). However, the information provided in this way was only an account of the facts as construed by the District Court on the basis of all the information made available to it by the public prosecutor's office. In the Court's opinion, it is hardly possible for an accused to challenge properly the reliability of such an account without being made aware of the evidence on which it is based. This requires that the accused be given a sufficient opportunity to take cognisance of statements and other pieces of evidence underlying them, such as the results of the police and other investigations, irrespective of whether the accused is able to provide any indication as to the relevance for his defence of the pieces of evidence to which he seeks to be given access.

This is even more so in the present case, given the complexity of the investigations against, *inter alios*, the applicant and the large quantity of material on which the suspicion against the applicant was grounded, and which was only referred to in general terms in the arrest warrants and in the request of 14 September 1993 for prolongation of the applicant's detention on remand.

51. In this situation, it was essential for the defence to inspect the files prior to the hearing before the Düsseldorf Court of Appeal, in order to be able effectively to challenge the lawfulness of the applicant's detention on remand, which by that time had already lasted almost eight months.

52. As regards the ensuing proceedings, it was not until 22 November 1993 that access to the files was granted to defence counsel, who had asked for it not later than on 14 September 1993 (see paragraph 15 above). The files then amounted to 24 volumes, all (or most) of which were made available to defence counsel, who returned them in January 1994. However, when, in February 1994, the public prosecutor's office asked for another prolongation of the applicant's detention on remand, the first 24 volumes of the investigation files had been augmented in the meantime by another 45 volumes and 3 subsidiary files, which had not yet been made available to applicant's counsel. Consequently, at the time of the hearing before the Hamm Court of Appeal on 1 March 1994, counsel had been able to consult no more than a limited part of the case file which was before the Court. In his written submissions of 28 February 1994 to the Court of Appeal, counsel stated that he had seen only 22 volumes of the file and could not add anything to his previous observations.

The Court acknowledges that, under German law, access to the file is dependent on a request by the defence. However, in the particular

circumstances, an effective opportunity to inspect the additional files ought to have been offered to the defence in a situation where, by its previous requests for full access to the file, the defence had indicated the urgency of its interest in being kept informed about the content of the file and a renewed request for the applicant's continued detention had been made. In view of this, it is an over-formalistic and disproportionate response to require yet another request for access to the numerous new volumes of the case file which had been compiled since access to the file had been granted in November 1993 (see paragraph 20 above). In this connection, the Court notes that the public prosecutor's office does not appear to have waited for another request by the defence before sending to it the complete investigation files on 9 June 1994 (see paragraph 27 above).

53. Regard being had to the findings of the Hamm Court of Appeal as stated in its decision of 1 March 1994 (see paragraph 23 above), it was essential for the defence to inspect the voluminous case file in order to be able to challenge effectively the lawfulness of the arrest warrant, as amended. In the absence of such an opportunity, this stage of the proceedings, for the same reasons as those set out in respect of the first stage of the proceedings (see paragraphs 49-51 above), did not comply with the basic requirements of judicial procedure.

54. As to the proceedings leading to the third review hearing, the Court notes that all the files were forwarded to the applicant's defence counsel on 9 June 1994, once the preliminary investigations were closed and the bill of indictment was served on him. Counsel had the files – 132 main and 2 supplementary volumes – at his disposal for consultation for a period of at least two weeks before the Court of Appeal decided on the applicant's continued detention on remand on 30 June 1994. Consequently, he was given an opportunity of acquainting himself with the essential parts of the admittedly voluminous file and of presenting the applicant's defence in an appropriate manner.

55. In sum, the Court finds that the proceedings held on 3 November 1993 and 1 March 1994 for the review of the lawfulness of the applicant's detention did not satisfy the requirements laid down in Article 5 § 4 of the Convention. This provision has therefore been violated.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

56. Under Article 41 of the Convention,

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

57. Despite several reminders, counsel for the applicant did not file any claims for just satisfaction under Article 41. The Court, for its part, sees no ground for examining this question of its own motion (see, *mutatis mutandis*, *Nasri v. France*, judgment of 13 July 1995, Series A no. 320-B, p. 26, § 49).

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

Holds that there has been a violation of Article 5 § 4 of the Convention.

Done in English, and notified in writing on 13 February 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Elisabeth PALM
President

SCHÖPS c. ALLEMAGNE
(Requête n° 25116/94)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 13 FÉVRIER 2001¹

1. Traduction ; original anglais.

SOMMAIRE¹**Refus de donner accès à un dossier d'instruction se rapportant à une détention provisoire****Article 5 § 4**

Contrôle de la légalité d'une détention – Refus de donner accès à un dossier d'instruction se rapportant à une détention provisoire – Détention provisoire – Garanties procédurales du contrôle – Procédure contradictoire – Égalité des armes – Accès à un dossier d'instruction – Applicabilité de l'article 6 aux phases antérieures au procès – Applicabilité des garanties de l'article 6 à une procédure de contrôle de la légalité d'une détention – Obligation de mettre à disposition du prévenu des informations essentielles pour l'appréciation de la légalité de sa détention – Renonciation à des droits

*

* *

En mars 1993, un tribunal de district délivra un mandat d'arrêt à l'encontre du requérant pour association de malfaiteurs, trafic de drogue et escroquerie. Le requérant fut arrêté, puis le juge de la détention l'informa des accusations portées contre lui et du mandat d'arrêt. Ce document fut par la suite modifié, ce dont le requérant fut avisé le 14 septembre 1993. Son avocat demanda alors à accéder au dossier d'instruction. Toutefois, aucune suite ne fut donnée à sa requête, car la copie du dossier avait été transmise à la cour d'appel de Düsseldorf aux fins de la procédure de contrôle, et les originaux étaient nécessaires à la poursuite des investigations. A la même date, le parquet général demanda que la détention provisoire du requérant fût prolongée et joignit à sa demande vingt-quatre dossiers d'instruction. L'avocat du requérant demanda à la cour d'appel l'accès aux dossiers. D'après une note manuscrite du rapporteur près la cour d'appel, l'avocat aurait accepté lors d'une conversation téléphonique que la décision relative à la détention fût prise sans qu'il pût consulter les dossiers au préalable, élément néanmoins contesté par le requérant. Le 3 novembre 1993, la cour d'appel ordonna le maintien de l'intéressé en détention provisoire. Le 22 novembre 1993, le parquet autorisa son avocat à consulter le dossier d'instruction. Le 7 février 1994, à la suite d'une réforme concernant la compétence des tribunaux, le parquet pria la cour d'appel de Hamm d'ordonner le maintien du requérant en détention provisoire et joignit à sa demande le dossier d'instruction, qui comprenait alors environ soixante-dix volumes. Dans ses observations écrites, l'avocat du requérant indiqua qu'il avait pu consulter vingt-deux volumes seulement parmi ceux qui constituaient le dossier et qu'il ne pouvait donc rien ajouter à ses précédentes considérations. Le 1^{er} mars 1994, la cour d'appel ordonna le maintien du requérant en détention provisoire. Le 9 juin 1994,

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

le parquet notifia à l'avocat du requérant l'acte d'accusation exposant les motifs d'inculpation, les faits pertinents et les éléments de preuve, et lui adressa la copie du dossier, soit plus de cent trente volumes, dont il demandait le retour dans le délai d'une semaine. Le 30 juin 1994, la cour d'appel ordonna le maintien du requérant en détention provisoire. En octobre 1994, estimant que son maintien en détention avait cessé d'être une mesure proportionnée, elle ordonna toutefois sa remise en liberté. En décembre 1998, le tribunal régional déclara le requérant coupable notamment d'escroquerie et de corruption, et le condamna à une peine d'emprisonnement.

Article 5 § 4: un tribunal examinant un recours formé contre une détention doit présenter les garanties inhérentes à une instance de caractère judiciaire. Le procès doit être contradictoire et garantir dans tous les cas l'«égalité des armes» entre les parties, le procureur et le détenu. Il n'y a pas égalité des armes lorsqu'un avocat se voit refuser l'accès aux documents du dossier d'instruction dont l'examen est indispensable pour contester efficacement la légalité de la détention de son client. Ces exigences découlent du droit à un procès contradictoire garanti par l'article 6, qui peut s'appliquer aux phases antérieures au procès. Eu égard aux conséquences dramatiques de la privation de liberté sur les droits fondamentaux de la personne concernée, toute procédure relevant de l'article 5 § 4 doit en principe également respecter, autant que possible dans les circonstances d'une instruction, les exigences fondamentales d'un procès équitable, telles que le droit à une procédure contradictoire. La législation nationale peut remplir cette exigence de diverses manières, mais la méthode adoptée par elle doit garantir que la partie adverse soit au courant du dépôt d'observations et jouisse d'une possibilité véritable de les commenter. En l'espèce, la légalité de la détention provisoire du requérant a été contrôlée dans le cadre de trois procédures, devant les cours d'appel de Düsseldorf et de Hamm respectivement. Au stade du premier contrôle juridictionnel, l'avocat du requérant n'a pas obtenu l'accès au dossier d'instruction au motif que les originaux étaient nécessaires à la poursuite des investigations, tandis que les copies avaient déjà été transmises à la cour d'appel. Or il incombe aux autorités judiciaires d'organiser leurs procédures de telle sorte qu'elles satisfassent aux exigences procédurales énoncées à l'article 5 § 4. Avant le 3 novembre 1993, la cour d'appel a disposé de plus de six semaines pour prendre connaissance du dossier, ce qui lui laissait largement le temps de permettre à la défense de consulter le dossier. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel l'avocat a accepté de continuer la procédure de contrôle juridictionnel sans consultation préalable du dossier, eu égard aux doutes persistants quant au contenu précis de la conversation téléphonique et compte tenu de l'importance de l'audience, on ne saurait affirmer que l'avocat de la défense a renoncé, de manière expresse ou de toute autre manière non équivoque, à son droit d'examiner le dossier. Par voie de conséquence, lors de la tenue de l'audience de contrôle, l'avocat du requérant n'avait pas été en mesure d'examiner le dossier. La demande du parquet tendant à la prorogation de la détention provisoire de l'intéressé reposait sur les éléments du dossier, lesquels semblent avoir joué un rôle essentiel dans son maintien en détention. Bien que le requérant eût été informé des accusations portées contre lui par le juge de la détention et par le biais du mandat – dans ses versions originale et modifiée –, les informations

fournies par ce moyen ne constituaient qu'un compte rendu des faits élaboré par le tribunal de district sur la base des renseignements communiqués par le ministère public. Or il n'est guère possible à une personne mise en cause de contester de manière satisfaisante la fiabilité d'un tel compte rendu si elle ignore les éléments sur lesquels il se fonde. Il faut donc que l'intéressé ait une possibilité suffisante de prendre connaissance des dépositions et autres éléments de preuve y relatifs, indépendamment de la question de savoir s'il peut donner des indications quant à la pertinence pour sa défense des éléments auxquels il cherche à avoir accès. Cela valait d'autant plus pour l'espèce, compte tenu de la complexité de l'instruction et vu les nombreux documents qui étayaient les soupçons à l'égard du requérant et qui n'étaient évoqués qu'en termes généraux dans les mandats d'arrêt ainsi que dans la demande de septembre 1993 tendant à la prorogation de la détention provisoire. Il était donc essentiel pour la défense de consulter le dossier avant l'audience devant la cour d'appel de Düsseldorf de novembre 1993. En ce qui concerne la procédure ultérieure, lorsqu'en février 1994 une nouvelle prorogation de la détention provisoire fut demandée, plus de quarante volumes s'étaient ajoutés au dossier original et n'avaient pas encore été mis à la disposition de l'avocat. Ainsi, lorsque l'audience se tint devant la cour d'appel de Hamm, celui-ci n'avait pu consulter qu'une partie limitée du dossier qui était en possession de la cour. Il est vrai qu'en droit allemand l'accès au dossier est subordonné à une demande de la défense; toutefois, celle-ci aurait dû avoir dans les circonstances particulières de la cause une possibilité effective de consulter les dossiers complémentaires, d'autant qu'elle avait précédemment manifesté son très grand intérêt à être tenue informée du contenu du dossier par ses demandes de plein accès. Le fait d'exiger une autre demande d'accès aux nouveaux volumes constituait donc une réponse disproportionnée et d'un formalisme exagéré. Eu égard aux conclusions de la cour d'appel de Hamm, il était essentiel pour la défense de consulter le volumineux dossier de l'affaire pour pouvoir contester efficacement la légalité du mandat d'arrêt. Faute d'une telle possibilité, cette étape procédurale n'a pas satisfait aux exigences élémentaires d'une procédure juridictionnelle. Dans le cadre de la procédure ayant abouti à la troisième audience de contrôle juridictionnel, l'ensemble du dossier a été mis à la disposition de l'avocat au moins deux semaines avant que la cour d'appel ne statue sur le maintien en détention provisoire. L'avocat a donc eu la possibilité de prendre connaissance des parties essentielles de ce dossier et de préparer convenablement la défense de son client. En définitive, la procédure suivie le 3 novembre 1993 et le 1^{er} mars 1994 aux fins de contrôler la légalité de la détention du requérant n'a pas satisfait aux exigences énoncées par l'article 5 § 4. *Conclusion* : violation (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

- Lamy c. Belgique*, arrêt du 30 mars 1989, série A n° 151
- Brandstetter c. Autriche*, arrêt du 28 août 1991, série A n° 211
- Pfeifer et Plankl c. Autriche*, arrêt du 25 février 1992, série A n° 227
- Imbrioscia c. Suisse*, arrêt du 24 novembre 1993, série A n° 275
- Kampanis c. Grèce*, arrêt du 13 juillet 1995, série A n° 318-B
- Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, CEDH 1999-II

En l'affaire Schöps c. Allemagne,

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

M^{mes} E. PALM, *présidente*,

W. THOMASSEN,

MM. L. FERRARI BRAVO,

J. CASADEVALL,

B. ZUPANČIČ,

T. PANTIRU, *juges*,

H. JUNG, *juge ad hoc*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 janvier 2001,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 9 décembre 1998. A son origine se trouve une requête (n° 25116/94) dirigée contre la République fédérale d'Allemagne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Jörg Rudolf Schöps (« le requérant »), avait saisi la Commission le 4 juillet 1994 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^{cs} K. Hütsch et W. Küpper-Fahrenberg, tous deux avocats et notaires à Essen (Allemagne). Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{me} H. Voelskow-Thies, *Ministerialdirigentin*, ministère fédéral de la Justice.

3. L'affaire concerne le grief du requérant relatif au fait que, dans le cadre de la procédure de contrôle de sa détention provisoire, son avocat se soit vu refuser l'accès au dossier pénal de l'affaire, en méconnaissance de l'article 5 § 4 de la Convention.

4. Le 14 janvier 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé, conformément à l'article 5 § 4 du Protocole n° 11 à la Convention combiné avec les articles 100 § 1 et 24 § 6 du règlement de la Cour (« le règlement »), que l'affaire devait être examinée par une chambre constituée au sein de l'une des sections de la Cour. Par la suite, le président de la Cour a attribué la requête à la première section. Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. M. G. Ress, juge élu au titre de l'Allemagne, s'étant déporté (article 28 du règlement), le Gouvernement a désigné M. H. Jung pour

siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Le Gouvernement a déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Malgré plusieurs lettres de rappel, l'avocat du requérant n'en a rien fait.

6. Le 12 octobre 1999, la chambre a décidé, conformément à l'article 59 § 2 *in fine* du règlement, de ne pas tenir d'audience en l'espèce.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est un ressortissant allemand né en 1953 et domicilié à Essen.

8. En 1992, le parquet (*Staatsanwaltschaft*) d'Essen ouvrit une instruction au sujet du requérant et d'autres personnes soupçonnées d'escroquerie.

9. Le 11 mars 1993, le tribunal de district (*Amtsgericht*) d'Essen délivra un mandat d'arrêt à l'encontre du requérant et de deux femmes, M^{mes} S. et L., pour association de malfaiteurs, trafic de drogue et plusieurs chefs d'escroquerie.

Dans sa décision, le tribunal de district indiquait qu'il était reproché aux suspects d'avoir créé, vers la fin de décembre 1988, une association visant à tirer des gains substantiels du commerce frauduleux d'options. De plus, à partir du milieu de l'année 1990, les intéressés avaient accepté d'importer et de vendre en Allemagne de la cocaïne provenant de Majorque. Plusieurs complices avaient été recrutés pour faire partie du groupement de malfaiteurs et avaient pris part aux nombreuses infractions pénales. Concernant le commerce frauduleux d'options, près d'un millier de victimes avaient été escroquées par l'association entre le début de l'année 1989 et mars 1993, et avaient perdu un total de soixante millions de marks allemands. De plus, entre octobre 1990 et août 1992, environ cent kilogrammes de cocaïne avaient été importés et vendus en Allemagne. Le tribunal de district estimait que les dépositions de certains témoins et des suspects, le résultat des écoutes téléphoniques et les conclusions de l'enquête donnaient fortement à penser que le requérant ainsi que M^{mes} S. et L. avaient commis les infractions pénales en question.

Le tribunal de district considérait par ailleurs que les suspects risquaient de se soustraire à la justice au sens de l'article 112 § 2.2 du code de procédure pénale (*Strafprozeßordnung*). A cet égard, le tribunal indiquait qu'eu égard à la gravité des infractions en question et à l'ampleur des préjudices causés par les intéressés, ceux-ci devaient s'attendre à se voir infliger une longue peine d'emprisonnement. De plus, ils avaient de toute évidence suffisamment de moyens pour prendre la

fuite. D'après le tribunal de district, il y avait également un danger de destruction de preuves au sens de l'article 112 § 2.3 du code de procédure pénale: en effet, dans le cadre de leur association de malfaiteurs, les suspects avaient l'habitude de camoufler la portée de leurs activités en recourant à des «hommes de paille» et à des contrats fictifs, et étaient donc susceptibles de faire disparaître certains éléments ou de faire pression sur des témoins.

10. Le requérant fut arrêté le 19 mars 1993. En présence de son avocat, M^r Hütsch, le juge de la détention (*Haftrichter*) l'informa des accusations portées contre lui et du mandat d'arrêt du 11 mars 1993. Le requérant ne fit aucune déclaration. Il sollicita une audience sur la régularité de sa détention (*Haftprüfung*) mais retira cette requête par la suite.

11. Selon le requérant, son avocat a, dès le mois de mars 1993, demandé au parquet d'Essen l'autorisation de consulter le dossier d'instruction, mais sa requête a été rejetée au motif que l'accès aux documents en question compromettrait la bonne marche des investigations. Toutefois, ni la demande susmentionnée ni son rejet ne se trouvent consignés dans les dossiers du parquet.

12. Durant la procédure qui s'ensuivit, l'avocat du requérant fut rejoint par un confrère, M^r Küpper-Fahrenberg.

13. Le 3 mai 1993, la police interrogea le requérant en présence de son avocat au sujet des faits qui lui étaient reprochés. L'intéressé indiqua qu'il avait dans l'intervalle consulté son avocat à plusieurs reprises. Au cours de nouveaux interrogatoires menés le 5 et le 6 mai, puis le 13 et le 20 juillet 1993, la plupart du temps en présence de son avocat, le requérant fut questionné de manière précise sur les faits qui lui étaient reprochés, et notamment sur le contenu de conversations téléphoniques enregistrées lors d'écoutes effectuées en vertu d'un mandat délivré en mai 1992.

14. Le 8 septembre 1993, le tribunal de district d'Essen modifia le mandat d'arrêt, pour y ajouter notamment d'autres infractions, à savoir la fraude fiscale, la corruption, l'incitation à faire une fausse inscription sur des registres officiels et l'émission d'une fausse déclaration écrite sous serment. Le tribunal de district confirma que le requérant et les autres personnes en cause risquaient toujours de tenter de se soustraire à la justice et que des mesures moins rigoureuses ne pouvaient être prises que dans le cas de M^{me} S. En conséquence, l'exécution du mandat d'arrêt concernant M^{me} S. pouvait être suspendue, tandis que le requérant et M^{me} L. devaient être maintenus en détention provisoire.

15. Le 14 septembre 1993, le requérant fut informé de la modification du mandat d'arrêt. Son avocat demanda alors à accéder au dossier. Aucune suite ne fut donnée à cette demande, car la copie du dossier avait déjà été transmise à la cour d'appel (*Oberlandesgericht*) de Düsseldorf aux fins de la procédure de contrôle, et les originaux étaient nécessaires à la poursuite des investigations.

16. Le 14 septembre 1993, le parquet général (*Generalstaatsanwaltschaft*) de Hamm demanda que la détention provisoire du requérant et de M^{me} L. fût prolongée. Dans sa demande, à laquelle il joignait vingt-quatre dossiers d'instruction, le procureur retraçait les étapes de la procédure relative à la détention et résumait les infractions reprochées aux personnes concernées. Quant aux faits précis, il renvoyait au mandat d'arrêt et à un rapport de police de juillet 1993, documents qui figuraient parmi les dossiers annexés. Le procureur estimait que les soupçons qui pesaient fortement sur les intéressés résultaient de leurs propres déclarations et de celles de témoins, de l'avis d'un spécialiste de la bourse, des retranscriptions d'écoutes téléphoniques et des documents commerciaux saisis, pièces qui se trouvaient toutes dans le dossier d'instruction. Par ailleurs, il confirmait qu'il y avait un risque de fuite.

17. Dans sa réponse du 21 octobre 1993, l'avocat du requérant demanda à la cour d'appel de Düsseldorf l'accès aux dossiers, une audience sur la question du maintien en détention du requérant et la remise en liberté de celui-ci. Il expliquait qu'il n'était pas en mesure de faire des commentaires précis sur les conclusions du procureur, car, en dépit de promesses réitérées, il n'avait pas encore obtenu l'accès au dossier d'instruction; de plus, les arguments du procureur étaient parcellaires et ne constituaient donc pas une base suffisante.

18. D'après une note manuscrite du rapporteur près la cour d'appel, l'avocat du requérant, interrogé par téléphone, aurait accepté qu'une décision sur la question du maintien en détention provisoire de son client fût prise sans qu'il pût consulter les dossiers au préalable. Toutefois, d'après le requérant – et ainsi que l'ont confirmé son avocat, M^r Hütsch, puis le confrère de celui-ci, M^r Pott –, le rapporteur et l'avocat auraient jugé d'un commun accord que ce dernier ne pourrait faire de commentaires sur la question du maintien en détention provisoire tant qu'il n'aurait pas eu accès aux dossiers; ils seraient alors convenus que le juge de la cour d'appel prendrait les dispositions nécessaires pour lui en permettre la consultation.

19. Le 3 novembre 1993, la cour d'appel de Düsseldorf ordonna le maintien du requérant en détention provisoire.

Eu égard aux résultats déjà obtenus grâce à l'enquête, et en particulier aux dépositions du requérant et des autres suspects, aux déclarations des victimes, aux retranscriptions d'écoutes téléphoniques, aux documents commerciaux saisis et à l'avis provisoire d'un spécialiste de la bourse, la cour d'appel confirma que des soupçons pesaient fortement sur le requérant relativement à la commission des infractions en question. Concernant le risque que le requérant cherchât à se soustraire à la justice, la cour d'appel observa qu'il possédait d'importants moyens financiers et biens immobiliers à Majorque. De plus, il avait eu avant son arrestation des contacts avec les Etats-Unis d'Amérique, la Suisse et l'Espagne.

Par ailleurs, la cour d'appel estima que le maintien du requérant en détention provisoire n'était pas une mesure excessive. Concernant le déroulement des investigations, la cour fit remarquer qu'en raison de leur complexité et de leur étendue elles n'avaient pas encore permis de déboucher sur une décision judiciaire. A cet égard, la juridiction d'appel relevait que les dossiers d'instruction comptaient déjà vingt-quatre volumes et que la mise en accusation était envisagée pour novembre 1993. Enfin, la cour d'appel indiqua qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience relativement au contrôle juridictionnel.

20. Le 22 novembre 1993, le parquet d'Essen autorisa l'avocat du requérant à consulter le dossier d'instruction. Selon le requérant, seuls vingt-deux volumes sur vingt-quatre furent mis à disposition. Ils furent restitués en janvier 1994. Le requérant affirme que son avocat demanda à consulter le dossier une nouvelle fois début 1994.

21. Le 7 février 1994, à la suite d'une réforme concernant la compétence des tribunaux, le parquet de Hamm pria la cour d'appel de cette ville d'ordonner le maintien du requérant en détention provisoire. Le parquet joignit le dossier pénal, qui comprenait soixante-neuf volumes et trois dossiers accessoires (*Beiakten*).

22. Dans ses observations écrites du 28 février 1994, l'avocat du requérant indiqua qu'il n'avait pu jusqu'alors consulter que vingt-deux volumes parmi ceux qui constituaient le dossier pénal et qu'il ne pouvait donc rien ajouter à ses précédentes observations.

23. Le 1^{er} mars 1994, la cour d'appel de Hamm fit droit à la demande du parquet du 7 février 1994 et ordonna le maintien du requérant en détention provisoire.

Ladite juridiction estimait que les motifs exposés dans la précédente décision de la cour d'appel de Düsseldorf demeuraient valables. De plus, les investigations avaient suivi leur cours. La police avait établi un rapport provisoire en janvier 1994 et avait indiqué que l'audition d'environ un millier de témoins était quasiment achevée. Le rapport final de la police et celui de l'administration fiscale étaient annoncés pour la fin du mois de février 1994. Le parquet prévoyait de dresser l'acte d'accusation immédiatement après. Il n'y avait donc eu aucun manquement à l'obligation de conduire la procédure avec célérité.

La cour d'appel estima par ailleurs que le grief du requérant tiré de l'article 5 § 4 de la Convention concernant le défaut d'accès au dossier d'instruction n'avait aucune incidence sur la validité du mandat d'arrêt.

24. Le 25 mars 1994, le requérant forma un recours constitutionnel (*Verfassungsbeschwerde*) contre les décisions du 3 novembre 1993 et du 1^{er} mars 1994, se plaignant en particulier d'un accès insuffisant au dossier d'instruction. A ce sujet, il soulignait qu'il n'avait pu consulter que vingt-deux des volumes constituant le dossier d'instruction, qui en comprenait alors cent trente-deux au total. Le requérant et son avocat

n'avaient donc pas été en mesure de commenter convenablement les accusations portées contre le premier et d'exercer efficacement les droits de la défense.

25. Le 2 mai 1994, la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) décida de ne pas retenir le recours du requérant.

26. Le 25 mars 1994, le parquet d'Essen dressa l'acte d'accusation (*Anklageschrift*) du requérant et de quatre autres personnes à qui étaient reprochées diverses infractions pénales. En ce qui concerne le requérant, l'acte mentionnait quatre-vingt-onze chefs d'escroquerie, de corruption, d'incitation à faire une fausse inscription sur un registre officiel et d'émission d'une fausse déclaration écrite sous serment. L'action publique relative aux actes de fraude fiscale fut dissociée de la procédure principale. Il fut décidé de clore les poursuites concernant l'association de malfaiteurs en raison de la gravité des autres charges. L'acte d'accusation, qui exposait en détail les motifs d'inculpation du requérant ainsi que les faits pertinents et les éléments de preuve, fut notifié à son avocat à la date du 9 juin 1994.

27. Le 9 juin 1994, le parquet d'Essen adressa à l'avocat du requérant, pour consultation, la copie du dossier d'instruction, soit cent trente-deux volumes principaux et deux volumes complémentaires (environ seize mille pages au total). Le dossier devait être renvoyé dans le délai d'une semaine pour permettre aux autres avocats de la défense de le consulter. Le 23 juin 1994, le parquet envoya une note de rappel concernant la restitution du dossier. La date de retour n'a pas été consignée. Selon le requérant, les copies mises à la disposition de son avocat étaient incomplètes.

28. Le 30 juin 1994, la cour d'appel de Hamm ordonna le maintien du requérant en détention provisoire. A la demande de l'avocat de l'une des autres personnes mises en cause, il fallut reporter la décision d'une semaine pour assurer une possibilité réelle de déposer des observations.

La cour d'appel confirma les conclusions formulées dans les précédentes décisions du 3 novembre 1993 et du 1^{er} mars 1994. Au sujet des faits reprochés au requérant, elle prit note des modifications résultant de l'acte d'accusation, qui ne mentionnait pas les chefs de création d'une association de malfaiteurs et de fraude fiscale. Il avait été décidé de clore les poursuites relatives au premier de ces chefs conformément aux dispositions pertinentes du code de procédure pénale, compte tenu de la moindre gravité de l'infraction en question en regard de celles que retenait l'acte d'accusation. S'agissant de la fraude fiscale, un complément d'instruction était en cours.

La cour d'appel estima par ailleurs que les investigations avaient progressé. Dans l'intervalle, l'acte d'accusation avait été dressé et transmis à la chambre des infractions économiques du tribunal régional (*Landgericht*) d'Essen, lequel avait entrepris l'examen de cette affaire

complexe et envisageait, si toutefois la procédure principale était lancée, d'ouvrir les débats en septembre 1994.

29. Le 19 octobre 1994, la cour d'appel de Hamm ordonna la remise en liberté du requérant. La cour confirma qu'il y avait toujours de lourds éléments à charge contre l'intéressé et indiqua que les motifs justifiant sa détention provisoire demeuraient valables mais que son maintien en détention avait cessé d'être une mesure proportionnée. La juridiction d'appel considérait en particulier que, depuis mai 1994, le tribunal régional d'Essen n'avait guère fait avancer la procédure. Le requérant fut libéré le jour même.

30. Le 15 décembre 1998, le tribunal régional d'Essen déclara le requérant coupable d'escroquerie, de corruption et d'émission d'une fausse déclaration écrite sous serment, et le condamna à une peine globale de cinq ans et six mois d'emprisonnement.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

31. Les articles 112 et suivants du code de procédure pénale (*Strafprozeßordnung*) portent sur l'arrestation et la détention de toute personne dont on peut raisonnablement présumer qu'elle a commis une infraction. Selon l'article 112, la détention provisoire peut être ordonnée contre une personne, si elle est fortement soupçonnée d'avoir commis une infraction et s'il existe un motif d'arrestation, par exemple un risque de fuite ou de destruction de preuves. L'article 116 prévoit les cas de sursis à l'exécution du mandat d'arrêt.

32. Selon l'article 117 du code de procédure pénale, une personne en détention provisoire peut demander à tout moment qu'il soit procédé à un contrôle juridictionnel du mandat d'arrêt. Une audience est tenue à la demande de la personne en détention provisoire ou à l'initiative du juge (article 118 § 1). Si le mandat d'arrêt est déclaré valable à l'issue de l'audience, la personne en détention provisoire ne pourra demander une nouvelle audience que si la durée globale de la détention provisoire a atteint trois mois minimum et si deux mois au moins se sont écoulés depuis la dernière audience (article 118 § 3). L'article 120 dispose que le mandat d'arrêt doit être levé dès lors que les raisons justifiant la détention provisoire ne sont plus réunies ou si le maintien en détention apparaît disproportionné. Toute prorogation de la détention provisoire au-delà de la période initiale de six mois doit être décidée par la cour d'appel (articles 121-122).

33. Les articles 137 et suivants du code de procédure pénale traitent de la défense d'une personne inculpée d'une infraction, notamment du choix de l'avocat de la défense ou de la désignation d'un avocat commis d'office. D'après l'article 147 § 1, l'avocat de la défense est en droit de consulter les

dossiers remis au tribunal chargé de l'affaire ou qui lui seraient remis si un acte d'accusation devait être élaboré, et d'examiner les pièces qui y sont jointes. Le paragraphe 2 de cette disposition permet de refuser à la défense d'accéder à tout ou partie des dossiers ou pièces tant que l'instruction préparatoire n'est pas achevée, si le but des investigations s'en trouverait compromis. En attendant l'issue de l'instruction, c'est le ministère public qui décide ou non d'accorder l'accès au dossier; c'est ensuite au président du tribunal de prendre la décision (article 147 § 5). Par une loi portant modification du code de procédure pénale (*Strafverfahrensänderungsgesetz, Bundesgesetzblatt*, 2000, vol. I, p. 1253), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2000, cette dernière disposition a été modifiée de sorte que, notamment, un inculpé qui se trouve en détention est à présent en droit de demander un contrôle juridictionnel de la décision du ministère public lui refusant l'accès au dossier.

34. Les articles 151 et suivants du code de procédure pénale exposent les principes régissant les poursuites pénales et l'élaboration de l'acte d'accusation. L'article 151 indique que tout procès doit être amorcé par un acte d'accusation. Aux termes de l'article 152, l'action publique est mise en œuvre par le ministère public qui, sauf dispositions contraires de la loi, doit poursuivre toute infraction dès lors qu'il existe des motifs suffisants de soupçonner la personne concernée.

35. L'instruction préparatoire doit être conduite par le parquet en vertu des articles 160 et 161 du code de procédure pénale. Sur la base de ces investigations, le parquet décide conformément à l'article 170 s'il met en œuvre l'action publique ou s'il classe l'affaire sans suite.

36. Aux termes de l'article 103 § 1 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), devant les tribunaux, chacun a le droit d'être entendu (*Anspruch auf rechtliches Gehör*).

Selon la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), cette règle commande que toute décision judiciaire soit fondée uniquement sur les faits et les éléments de preuve qui ont pu faire l'objet d'observations par les parties. Dans des affaires où les personnes concernées sont arrêtées et mises en détention provisoire, le mandat d'arrêt et les décisions judiciaires qui le confirment doivent se fonder uniquement sur les faits et les preuves dont l'inculpé avait connaissance au préalable et sur lesquels il a pu formuler des observations (Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 11 juillet 1994 (*Neue juristische Wochenschrift* 1994, p. 3219), avec d'autres références).

Dans l'arrêt susmentionné, la Cour constitutionnelle fédérale dit qu'après son arrestation une personne accusée d'une infraction doit être mise au courant de la teneur du mandat d'arrêt et être traduite à bref délai devant un juge qui, en l'entendant, doit l'informer de tout élément de preuve à charge ou à décharge. En outre, au cours de la procédure de contrôle ultérieure, l'intéressé doit être entendu et, dans la mesure où

l'instruction n'en est pas compromise, les résultats pertinents des investigations doivent lui être communiqués. Dans certains cas, il se peut que ces informations orales ne suffisent pas. Si les faits et les preuves à la base d'une décision en matière de détention ne peuvent pas ou ne peuvent plus être communiqués oralement, il convient d'utiliser d'autres moyens d'informer l'inculpé, tels que le droit de consulter les dossiers (*Akteneinsicht*). En revanche, il y a lieu d'admettre l'existence de restrictions légales à l'accès de l'accusé aux dossiers en attendant l'issue de l'instruction préparatoire, si la conduite efficace des investigations pénales l'impose. Toutefois, même en attendant le terme de l'instruction, un accusé en détention provisoire a un droit d'accès aux dossiers par l'intermédiaire de son avocat, si et dans la mesure où les renseignements qu'ils contiennent sont susceptibles d'affecter sa position pendant la procédure de contrôle et que les informations orales ne suffisent pas. Si, en pareil cas, le parquet refuse l'accès aux passages pertinents des dossiers en vertu de l'article 147 § 2 du code de procédure pénale, le tribunal procédant au contrôle ne peut fonder sa décision sur ces faits et preuves et doit, si nécessaire, annuler le mandat d'arrêt (Cour constitutionnelle fédérale, *op. cit.*).

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

37. M. Schöps a saisi la Commission le 4 juillet 1994. Invoquant l'article 5 § 4 de la Convention, il se plaignait de ne pas avoir eu accès au dossier d'instruction dans le cadre du contrôle juridictionnel de sa détention provisoire. Par ailleurs, il se prétendait victime d'une violation des articles 5 § 3 et 6 § 3 a) et b) de la Convention.

38. Le 10 avril 1997, la Commission a retenu le grief tiré de l'article 5 § 4 et a déclaré la requête (n° 25116/94) irrecevable pour le surplus. Dans son rapport du 17 septembre 1998 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle conclut, par vingt-sept voix contre cinq, à la violation de l'article 5 § 4.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

39. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour à dire que la République fédérale d'Allemagne n'a pas violé les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention.

1. *Note du greffe*: le rapport est disponible au greffe.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 4 DE LA CONVENTION

40. Le requérant se plaint de la procédure de contrôle de sa détention provisoire. Il invoque l'article 5 § 4 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

A. Thèses des comparants

41. Le requérant affirme que la procédure de contrôle n'était pas véritablement contradictoire, lui-même et son avocat n'ayant pas eu un accès suffisant au dossier d'instruction et n'ayant donc pu contester de manière satisfaisante la légalité de son maintien en détention provisoire.

42. Pour le Gouvernement, l'article 5 § 4 ne donne pas un droit général à une personne en détention provisoire ou à son avocat d'examiner les dossiers d'instruction la concernant. Ce qui importe, c'est que l'intéressé ait la possibilité d'exercer un recours effectif. D'après le Gouvernement, il découle de ceux de l'article 6 – que cette disposition garantit uniquement le droit de l'intéressé à avoir accès à un tribunal et à y être entendu.

Quant à l'espèce, le Gouvernement affirme que la procédure de contrôle de la légalité de la détention provisoire du requérant était bien contradictoire et n'a nullement porté atteinte au principe d'égalité des armes. Dans cette procédure, il convient de distinguer trois étapes.

En ce qui concerne la première phase – qui a débouché sur la décision de la cour d'appel de Düsseldorf du 3 novembre 1993 –, le Gouvernement soutient que l'avocat du requérant n'a demandé à examiner le dossier que le 14 septembre 1993. Contrairement à la Commission, le Gouvernement estime que l'affirmation selon laquelle une demande de consultation du dossier a été faite avant cette date ne saurait être supposée correcte en l'absence de toute trace à ce sujet dans le dossier. Si la demande du 14 septembre 1993 n'a été suivie d'aucun effet, c'est que le double du dossier avait déjà été envoyé à la cour d'appel de Düsseldorf aux fins du contrôle juridictionnel, tandis que les originaux restaient nécessaires à la poursuite de l'instruction. Toutefois, après avoir reçu la réponse écrite de l'avocat du requérant datée du 21 octobre 1993 (paragraphe 17 ci-dessus), le rapporteur chargé de l'affaire auprès de la cour d'appel téléphona à cet avocat le 28 octobre 1993. Selon une note du rapporteur versée au dossier, ils convinrent tous deux que la cour se prononcerait sans qu'il y ait eu

examen préalable du dossier. L'avocat du requérant ayant ainsi renoncé à son droit de consulter le dossier à ce stade de la procédure, aucune entrave aux droits de la défense ne saurait être relevée quant à la décision du 3 novembre 1993.

Pour ce qui est de la deuxième étape de la procédure – qui a abouti à la décision de la cour d'appel de Hamm du 1^{er} mars 1994 –, le Gouvernement fait observer que le 22 novembre 1993, à la suite de la demande du requérant datée du 14 septembre 1993, l'ensemble du dossier d'instruction tel qu'il existait alors, soit vingt-quatre volumes et non vingt-deux comme l'affirme le requérant, fut remis à l'avocat. Si les quarante-cinq autres volumes venus s'ajouter au dossier d'instruction entre la fin de novembre 1993 et le début de février 1994 n'ont pas été confiés d'office à l'avocat de la défense, c'est parce qu'en l'absence de demande nouvelle et explicite de la part de celui-ci les autorités d'instruction n'étaient pas dans l'obligation de le faire. Il incombe à la personne mise en cause ou à son avocat de se tenir au courant des progrès de l'instruction et, le cas échéant, de renouveler sa demande d'examen du dossier, en particulier dans les procédures très lourdes impliquant des investigations approfondies comme en l'espèce. Au lieu d'attendre le 28 février 1994 pour se plaindre de cette situation, l'avocat du requérant aurait dû solliciter un nouvel examen du dossier, et ce dès le 7 février 1994, jour où le procureur demanda que la détention de l'intéressé fût prolongée. En tout état de cause, un nouvel examen du dossier était inutile à ce stade, car les éléments touchant à la détention du requérant, en particulier les dépositions des témoins, étaient connus de l'avocat depuis qu'il avait été autorisé à examiner le dossier le 22 novembre 1993 (paragraphe 20 ci-dessus).

Quant à la troisième et dernière phase de la procédure – qui a culminé par la décision de la cour d'appel de Hamm du 30 juin 1994 –, le Gouvernement rappelle qu'un jeu complet du dossier d'instruction fut remis à l'avocat du requérant le 9 juin 1994, soit bien avant l'audience devant la cour d'appel.

43. La Commission a estimé que les contrôles juridictionnels effectués le 3 novembre 1993 et le 1^{er} mars 1994 par les cours d'appel de Düsseldorf et de Hamm respectivement, n'ont pas satisfait aux exigences posées par l'article 5 § 4 de la Convention, tandis que l'audience tenue le 30 juin 1994 y a répondu.

B. Appréciation de la Cour

44. La Cour rappelle que les personnes arrêtées ou détenues ont droit à un examen du respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la «légalité», au sens de la Convention, de leur privation de liberté. Par

conséquent, le tribunal compétent doit vérifier « à la fois l'observation des règles de procédure de la [législation interne] et le caractère raisonnable des soupçons motivant l'arrestation, ainsi que la légitimité du but poursuivi par celle-ci puis par la [détention] ».

Un tribunal examinant un recours formé contre une détention doit présenter les garanties inhérentes à une instance de caractère judiciaire. Le procès doit être contradictoire et garantir dans tous les cas l'« égalité des armes » entre les parties, le procureur et le détenu. Il n'y a pas égalité des armes lorsqu'un avocat se voit refuser l'accès aux documents du dossier d'instruction dont l'examen est indispensable pour contester efficacement la légalité de la détention de son client. S'il s'agit d'une personne dont la détention relève de l'article 5 § 1 c), une audience s'impose (voir notamment l'arrêt *Lamy c. Belgique* du 30 mars 1989, série A n° 151, pp. 16-17, § 29, et *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 58, CEDH 1999-II).

Ces exigences découlent du droit à un procès contradictoire garanti par l'article 6 de la Convention qui, au pénal, implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie, ainsi que de les discuter. Selon la jurisprudence de la Cour, il ressort du libellé de l'article 6 – et spécialement du sens autonome à donner à la notion d'« accusation en matière pénale » – que cette disposition peut s'appliquer aux phases antérieures au procès (arrêt *Imbrioscia c. Suisse* du 24 novembre 1993, série A n° 275, p. 13, § 36). Dès lors, eu égard aux conséquences dramatiques de la privation de liberté sur les droits fondamentaux de la personne concernée, toute procédure relevant de l'article 5 § 4 de la Convention doit en principe également respecter, autant que possible dans les circonstances d'une instruction, les exigences fondamentales d'un procès équitable, telles que le droit à une procédure contradictoire. La législation nationale peut remplir cette exigence de diverses manières, mais la méthode adoptée par elle doit garantir que la partie adverse soit au courant du dépôt d'observations et jouisse d'une possibilité véritable de les commenter (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Brandstetter c. Autriche* du 28 août 1991, série A n° 211, pp. 27-28, § 67).

45. En l'espèce, la légalité de la détention provisoire du requérant a été contrôlée dans le cadre de trois procédures, devant les cours d'appel de Düsseldorf et de Hamm respectivement.

Au stade de la procédure ayant abouti à la première audience sur le contrôle de la détention provisoire, devant la cour d'appel de Düsseldorf, le requérant fut, lors de son arrestation, le 19 mars 1993, informé par le juge de la détention des accusations portées contre lui et de la teneur du mandat d'arrêt, et ce en présence de son avocat. Le 14 septembre 1993, le requérant, là encore en présence de son défenseur, fut informé de la

modification du mandat. Selon le Gouvernement, ce n'est qu'à cette date que l'avocat demanda à accéder au dossier d'instruction (paragraphe 15 ci-dessus). Pour sa part, le requérant affirme que son avocat a en vain demandé à consulter le dossier dès le mois de mars 1993 (paragraphe 11 ci-dessus).

46. La Cour estime qu'une personne inculpée qui se plaint de l'impossibilité d'accéder au dossier d'instruction doit en principe avoir dûment sollicité un tel accès conformément à la législation nationale (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Kampanis c. Grèce* du 13 juillet 1995, série A n° 318-B, p. 46, § 51), mais que la simple absence de trace d'une telle demande dans le dossier de l'affaire ne suffit pas en soi à prouver qu'elle n'a pas été présentée.

47. Quelle que soit la date de la première demande de consultation du dossier, la Cour observe que, comme l'admet le Gouvernement, la demande du 14 septembre 1993 n'a été suivie d'aucune action immédiate de la part des autorités judiciaires parce que, pour reprendre les arguments du Gouvernement, les originaux étaient nécessaires à la poursuite des investigations, tandis que les copies avaient déjà été envoyées à la cour d'appel de Düsseldorf.

A cet égard, la Cour estime qu'il incombe aux autorités judiciaires d'organiser leurs procédures de telle sorte qu'elles satisfassent aux exigences procédurales énoncées à l'article 5 § 4, la Convention visant à garantir des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. Or il ne semble pas qu'un tel objectif eût été très difficile à atteindre en l'espèce. Aucune audience n'ayant eu lieu devant la cour d'appel de Düsseldorf avant le 3 novembre 1993, cette juridiction disposait de plus de six semaines pour prendre connaissance du dossier à seule fin de contrôler la légalité de la détention du requérant. Elle avait donc largement le temps de permettre à la défense de consulter le dossier.

48. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel l'avocat a accepté de continuer la procédure de contrôle juridictionnel sans consultation préalable du dossier, la Cour rappelle que, pour que la renonciation à un droit garanti par la Convention puisse entrer en ligne de compte – si tant est que cela puisse être le cas –, elle doit être établie de manière non équivoque; la renonciation à des droits de nature procédurale exige par ailleurs un minimum de garanties correspondant à sa gravité (arrêt *Pfeifer et Plankl c. Autriche* du 25 février 1992, série A n° 227, pp. 16-17, § 37).

En l'espèce, la Cour estime qu'eu égard aux doutes persistants quant au contenu précis de la conversation téléphonique en question et compte tenu de l'importance de l'audience devant la cour d'appel, on ne saurait affirmer que l'avocat de la défense a renoncé au nom du requérant, de manière expresse ou de toute autre manière non équivoque, à son droit d'examiner le dossier avant l'audience du 3 novembre 1993.

49. Par voie de conséquence, lorsque la cour d'appel de Düsseldorf tint à cette date une audience consacrée au contrôle juridictionnel, l'avocat du requérant n'avait pas été en mesure d'examiner le dossier d'instruction, qui se composait de vingt-quatre volumes et contenait, d'après le mandat d'arrêt de mars 1993, plusieurs dépositions émanant de témoins et de deux femmes également mises en cause, ainsi que des documents relatifs aux écoutes téléphoniques effectuées durant l'enquête. Lorsque, en septembre 1993, le parquet requit la prolongation de la détention provisoire du requérant, il fonda ses soupçons sur le contenu du dossier d'instruction, auquel s'étaient alors ajoutés l'avis d'un spécialiste de la bourse ainsi que des documents commerciaux saisis dans l'intervalle. Ces éléments semblent donc avoir joué un rôle essentiel dans le maintien en détention du requérant. Dans sa réponse à la demande du procureur tendant à la prorogation de la détention, l'avocat attira l'attention de la cour d'appel sur les restrictions imposées à la défense du fait qu'on lui avait refusé l'autorisation de consulter le dossier (paragraphe 17 ci-dessus).

50. Il est vrai que le requérant avait été informé des accusations portées contre lui par le juge de la détention et par le biais du mandat d'arrêt tel que délivré puis modifié par le tribunal de district d'Essen (paragraphe 9-10 et 14-15 ci-dessus). Cependant, les informations fournies par ce moyen ne constituaient qu'un compte rendu des faits élaboré par le tribunal de district sur la base de l'ensemble des informations communiquées par le ministère public. De l'avis de la Cour, il n'est guère possible à une personne mise en cause de contester de manière satisfaisante la fiabilité d'un tel compte rendu si elle ignore les éléments sur lesquels il se fonde. Il faut donc que l'intéressé ait une possibilité suffisante de prendre connaissance des dépositions et autres éléments de preuve y relatifs, tels que les résultats de l'enquête de police et des autres investigations, indépendamment de la question de savoir s'il peut donner des indications quant à la pertinence pour sa défense des éléments auxquels il cherche à avoir accès.

Cela vaut d'autant plus pour l'espèce compte tenu de la complexité de l'instruction qui concernait entre autres le requérant et vu les nombreux documents qui étayaient les soupçons à son égard et qui n'étaient évoqués qu'en termes généraux dans les mandats d'arrêt ainsi que dans la demande du 14 septembre 1993 tendant à la prorogation de la détention provisoire.

51. Dans ces conditions, il était essentiel pour la défense de consulter le dossier avant l'audience devant la cour d'appel de Düsseldorf, afin de pouvoir contester efficacement la légalité de la détention provisoire du requérant, qui durait alors depuis près de huit mois déjà.

52. Quant à la procédure ultérieure, c'est seulement le 22 novembre 1993 que la consultation du dossier fut accordée à l'avocat de la défense,

qui l'avait demandée au plus tard le 14 septembre 1993 (paragraphe 15 ci-dessus). Le dossier se composait alors de vingt-quatre volumes ; tous (ou la plupart) furent remis à l'avocat, qui les restitua en janvier 1994. Toutefois, lorsqu'en février 1994 le parquet demanda une nouvelle prorogation de la détention provisoire du requérant, aux vingt-quatre premiers volumes s'en étaient dans l'intervalle ajoutés quarante-cinq autres ainsi que trois dossiers accessoires, qui n'avaient pas encore été mis à la disposition de l'avocat du requérant. Ainsi, lorsque l'audience se tint devant la cour d'appel de Hamm, le 1^{er} mars 1994, l'avocat n'avait pu consulter qu'une partie limitée du dossier qui était en possession de la cour. Dans ses observations écrites adressées à la cour d'appel le 28 février 1994, l'avocat a indiqué qu'il n'avait vu que vingt-deux volumes parmi ceux qui constituaient le dossier et qu'il ne pouvait donc rien ajouter à ses précédentes observations.

La Cour admet qu'en droit allemand l'accès au dossier est subordonné à une demande de la défense. Toutefois, celle-ci aurait dû avoir dans les circonstances particulières de la cause une possibilité effective de consulter les dossiers complémentaires, d'autant qu'elle avait précédemment manifesté son très grand intérêt à être tenue informée du contenu du dossier par ses demandes de plein accès, et qu'une nouvelle requête de maintien en détention avait été présentée. Compte tenu de ces éléments, le fait d'exiger une autre demande d'accès aux nombreux volumes qui étaient venus s'ajouter au dossier depuis que celui-ci avait pu être consulté en novembre 1993 (paragraphe 20 ci-dessus) constituait une réponse disproportionnée et d'un formalisme exagéré. A cet égard, la Cour relève que le parquet ne semble pas avoir attendu une nouvelle demande de la défense pour lui envoyer le dossier d'instruction complet le 9 juin 1994 (paragraphe 27 ci-dessus).

53. Eu égard aux conclusions figurant dans la décision de la cour d'appel de Hamm du 1^{er} mars 1994 (paragraphe 23 ci-dessus), il était essentiel pour la défense de consulter le volumineux dossier de l'affaire pour pouvoir contester efficacement la légalité du mandat d'arrêt tel que modifié. Faute d'une telle possibilité, cette étape procédurale, pour des raisons identiques à celles exposées relativement à la première phase (paragraphe 49-51 ci-dessus), n'a pas satisfait aux exigences élémentaires d'une procédure juridictionnelle.

54. Quant à la procédure qui a abouti à la troisième audience de contrôle juridictionnel, la Cour observe que l'ensemble du dossier a été transmis à l'avocat du requérant le 9 juin 1994, alors que l'instruction était close et que l'acte d'accusation lui avait été notifié. L'avocat a eu le dossier (cent trente-deux volumes principaux et deux volumes complémentaires) à sa disposition pour consultation pendant au moins deux semaines avant que la cour d'appel ne statue sur le maintien en détention provisoire de l'intéressé, le 30 juin 1994. L'avocat a donc eu la

possibilité de prendre connaissance des parties essentielles de ce dossier certes volumineux et de préparer convenablement la défense de son client.

55. En définitive, la Cour estime que la procédure suivie le 3 novembre 1993 et le 1^{er} mars 1994 aux fins de contrôler la légalité de la détention du requérant n'a pas satisfait aux exigences énoncées par l'article 5 § 4 de la Convention. Cette disposition a donc été méconnue.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

56. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

57. Malgré l'envoi de plusieurs lettres de rappel, l'avocat du requérant n'a déposé aucune demande de satisfaction équitable au titre de l'article 41. La Cour estime que la question n'appelle pas un examen d'office (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Nasri c. France* du 13 juillet 1995, série A n° 320-B, p. 26, § 49).

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

Dit qu'il y a eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 13 février 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente

INOCÊNCIO c. PORTUGAL
(Requête n° 43862/98)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 11 JANVIER 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. G. Ress, *président*, M. A. Pastor Ridruejo, M. L. Caflisch, M. J. Makarczyk, M. I. Cabral Barreto, M^{me} N. Vajić, M. M. Pellonpää, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Applicabilité de l'article 6 à une procédure portant sur une sanction pécuniaire infligée à la suite de l'exécution de travaux sans le permis requis****Article 6**

Applicabilité – Applicabilité de l'article 6 à une procédure portant sur une sanction pécuniaire infligée à la suite de l'exécution de travaux sans le permis requis – Accusation en matière pénale – Critères de définition d'une accusation en matière pénale – Qualification juridique de l'infraction en droit interne – Nature de l'infraction – Nature et degré de sévérité de la sanction

*

* *

Le requérant se vit infliger une sanction pécuniaire (*coima*) de 500 000 escudos pour avoir effectué des travaux dans sa maison sans avoir le permis requis, ce qui constituait une contravention prévue par le décret-loi n° 445/91. Le requérant saisit en vain la justice contre cette sanction pécuniaire. Invoquant l'article 6, il se plaignit devant la Cour de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable, et notamment de ne pas avoir été autorisé à se défendre lui-même bien qu'il fût avocat. S'agissant de ce dernier grief, la cour d'appel avait estimé, selon une jurisprudence constante s'appliquant aux procédures pénales, que même si le requérant disposait de la formation juridique adéquate pour assurer sa propre défense, il devait néanmoins être assisté par un défenseur afin d'éviter que son comportement puisse, le cas échéant, nuire à sa propre défense ou au bon déroulement du procès.

Article 6: afin de déterminer l'existence d'une accusation en matière pénale, au sens du présent article, trois critères ont été dégagés: la qualification juridique de l'infraction litigieuse en droit interne, la nature même de celle-ci, et enfin la nature et le degré de sévérité de la sanction. Ces critères sont en principe alternatifs, même si une approche cumulative peut être adoptée lorsque l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas de trancher. S'agissant du premier des critères, l'infraction reprochée au requérant tombait sous le coup de la législation sur les contraventions et non de la législation pénale. Toutefois, les indications fournies par le droit interne n'ont qu'une valeur relative et le deuxième critère, concernant la nature de l'infraction, considérée aussi en rapport avec celle de la sanction correspondante, représente un élément auquel plus de poids peut être accordé. S'agissant de la nature de l'infraction, l'exigence d'obtention d'un permis pour effectuer des travaux dans sa maison s'analyse en une réglementation de l'usage des biens, dont le but est de permettre une politique

1. Rédigé par le greffier, il ne lie pas la Cour.

d'urbanisme cohérente. La sanction du non-respect d'une telle exigence ne constitue pas une mesure punitive et répressive s'appliquant de manière générale à tous les citoyens. Cet élément ne suffit donc pas, à lui seul, à donner un caractère pénal à l'infraction en cause. Quant à la nature et à la sévérité de la sanction, l'amende en question ne pouvait être remplacée par une peine privative de liberté en cas de non-paiement. Par ailleurs, si le montant maximum de la sanction encourue était élevé, aucune menace de poursuites pénales ne pesait sur le requérant en remplacement de l'application de ladite sanction. Ainsi, l'ensemble de ces éléments ne permet pas de qualifier de sanction pénale au sens de l'article 6 la mesure dont le requérant a fait l'objet et cette disposition ne trouve pas à s'appliquer dans son aspect pénal : incompatibilité *ratione materiae*.

Jurisprudence citée par la Cour

Deweert c. Belgique, arrêt du 27 février 1980, série A n° 35

Öztürk c. Allemagne, arrêt du 21 février 1984, série A n° 73

Société Stenuit c. France, arrêt du 27 février 1992, série A n° 232-A, avis de la Commission

Garyfallou AEBE c. Grèce, arrêt du 24 septembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V

Escoubet c. Belgique [GC], n° 26780/95, CEDH 1999-VII

(...)

EN FAIT

Le requérant [M. Aníbal Armando Inocêncio] est un ressortissant portugais né en 1935 et résidant à Covilhã (Portugal). Il est avocat et agit en personne devant la Cour.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 20 novembre 1995, la mairie de Covilhã décida d'infliger au requérant une sanction pécuniaire (*coima*) de 500 000 escudos (PTE). Celui-ci avait fait des travaux dans sa maison sans avoir le permis requis, ce qui constituait une contravention (*contra-ordenação*) au sens du décret-loi n° 445/91.

Le 11 décembre 1995, le requérant attaqua cette décision devant le tribunal de Covilhã.

Le 16 mars 1996, le tribunal confirma la sanction pécuniaire en cause, mais cette décision fut annulée par la cour d'appel (*Tribunal da Relação*) de Coimbra par un arrêt du 25 septembre 1996, en raison de l'absence du ministère public lors de l'audience devant le tribunal de Covilhã.

Par une ordonnance du 9 décembre 1996, le juge du tribunal de Covilhã fixa l'audience au 6 février 1997 et invita le requérant à désigner un avocat car « le fait de se défendre soi-même n'est pas admissible dans le cadre de la procédure pénale ». Le 9 janvier 1997, le requérant fit appel de cette ordonnance, alléguant, entre autres, la violation de l'article 6 § 3 c) de la Convention. Par une ordonnance du 4 février 1997, le juge déclara le recours recevable et décida qu'il ne devait être transmis à la juridiction *ad quem* qu'une fois rendue la décision sur le bien-fondé de l'affaire.

Le 6 février 1997, lors de l'audience, le juge, constatant l'absence du requérant et considérant que sa présence était nécessaire, reporta l'audience au 27 février 1997.

Lors de l'audience du 27 février 1997, le juge, constatant que le requérant se trouvait dans la partie du prétoire réservée aux avocats, l'invita à rejoindre le banc des accusés. Le requérant répondit être avocat et réaffirma son souhait de se défendre lui-même. Le juge l'invita de nouveau à rejoindre le banc des accusés et, se heurtant encore à un refus du requérant, décida de l'expulser de la salle d'audience et de désigner M^e P.C. comme son défenseur d'office. Celui-ci demanda une suspension de séance de cinq minutes afin de s'entretenir avec le requérant, ce à quoi le juge consentit. Après ce laps de temps, l'audience reprit et se déroula en l'absence du requérant. Après avoir entendu un témoin et les plaidoiries

du procureur et du défenseur d'office, le juge ordonna le retour du requérant dans la salle d'audience et rendit un jugement confirmant la sanction pécuniaire de 500 000 PTE.

Le 14 mars 1997, le requérant, agissant en personne, fit appel de cette décision devant la cour d'appel de Coimbra. Il alléguait notamment la violation de son droit à se défendre lui-même. Il indiqua par ailleurs que les deux témoins qu'il avait cités n'avaient pas été entendus par le tribunal, ce qui avait également violé en son chef les droits de la défense. Il invoqua, entre autres, l'article 6 §§ 1 et 3 b) et c) de la Convention.

Par un arrêt du 11 février 1998, la cour d'appel rejeta ce recours ainsi que l'appel formé le 9 janvier 1997. Elle s'exprima notamment comme suit :

« (...) On continue de penser – et telle est la jurisprudence constante (...) de cette chambre – que l'accusé doit être assisté par un défenseur (...) La défense, dans le cadre de la procédure pénale, ne se conçoit pas uniquement en faveur de l'accusé mais également dans l'intérêt de la justice (...) L'article 6⁴ du code de procédure pénale donne à penser que l'accusé ne peut pas se défendre lui-même; cela a déjà été affirmé par cette cour d'appel et par la cour d'appel de Lisbonne (...) Au cas même où l'accusé disposerait de la formation juridique adéquate, la loi estime nécessaire qu'il soit assisté par un défenseur, lequel devra garder sa sérénité, car on peut présumer une certaine perturbation chez l'accusé, ce qui porterait préjudice à sa propre défense ainsi qu'à la bonne marche de la justice (...) Il s'ensuit qu'en ce qui concerne les actes purement techniques de la défense, le défenseur ne peut pas être remplacé par l'accusé, même si ce dernier est avocat. En l'espèce, l'appel n'a pas été présenté par le défenseur; il ne peut donc être examiné. »

Aucune voie de recours n'est ouverte contre cette décision.

B. Le droit interne pertinent

Le décret-loi n° 445/91 du 20 novembre 1991, portant réglementation des travaux de construction par les particuliers, érigeait en contravention l'exécution de travaux dans une maison sans le permis correspondant, à octroyer par la mairie (article 54 § 1 a) dudit décret-loi). La sanction pécuniaire applicable pouvait aller, aux termes de l'article 54 § 2, jusqu'à 20 000 000 PTE.

Les règles applicables en matière de contravention sont fixées par le décret-loi n° 433/82 du 27 octobre 1982. L'article 1^{er} de ce décret-loi définit la contravention comme un acte illicite et répréhensible (*censurável*) enfreignant une disposition légale, dont l'auteur est passible d'une amende. Le montant de celle-ci doit être fixé dans chaque cas en fonction de la gravité de la contravention, de la faute (*culpa*) reprochée à l'auteur, de la situation financière de ce dernier ainsi que du bénéfice économique qu'il a retiré de l'acte illicite en cause (article 18). La sanction pécuniaire ne peut en aucun cas être remplacée par une peine

privative de liberté. Elle ne peut que faire l'objet d'une procédure d'exécution (article 89). Enfin, le décret-loi n° 433/82 dispose que le code pénal et le code de procédure pénale, s'agissant de questions de procédure, s'appliquent en ordre subsidiaire.

Dans son article 32 intitulé «Garanties de la procédure pénale», la Constitution prévoit, au paragraphe 8, que l'accusé dans une procédure relative à une contravention doit jouir des droits de la défense.

GRIEFS

Invoquant l'article 6 §§ 1, 2 et 3 c) et d) de la Convention, le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable.

Il dénonce notamment le refus qui a été opposé à son souhait de se défendre lui-même.

Il se plaint également de la décision du tribunal de Covilhã de ne pas entendre les deux témoins cités par lui et de n'entendre que le témoin cité par l'accusation.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable, en violation de l'article 6 §§ 1, 2 et 3 c) et d) de la Convention, qui dispose, dans ses passages pertinents :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)

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

3. Tout accusé a droit notamment à :

(...)

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

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

(...)»

1. Sur l'épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement soulève d'emblée une exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes. Il relève que la cour d'appel de Coimbra n'a pas examiné l'appel introduit par le requérant en raison de sa non-représentation par un avocat. Le Gouvernement, se référant à la jurisprudence constante des organes de la Convention selon laquelle les voies de recours internes ne sont pas épuisées lorsque le recours en cause est rejeté par suite d'un vice de forme imputable à l'intéressé, conclut donc à l'irrecevabilité de la requête pour ce motif.

Le requérant soutient que le refus d'examiner son recours qui lui a été opposé par la cour d'appel constitue en soi une violation de l'article 6 § 3 c) de la Convention.

La Cour observe que cette question se confond avec celle qui est au cœur de la requête, c'est-à-dire celle de savoir si le requérant avait le droit de se défendre lui-même, au sens de l'article 6 § 3 c) de la Convention. L'exception du Gouvernement n'appelle donc pas un examen séparé.

2. Sur l'applicabilité de l'article 6

Le Gouvernement soutient ensuite que l'article 6 n'est pas applicable à la procédure litigieuse. Selon lui, il n'y avait en l'espèce aucune «accusation en matière pénale» au sens de cette disposition de la Convention. Pour le Gouvernement, la législation concernant les contraventions ne s'inscrit pas dans le cadre du mouvement de «décriminalisation» dont il était question dans l'affaire *Öztürk c. Allemagne* (arrêt du 21 février 1984, série A n° 73). Il s'agirait d'un droit créé *ex novo* afin de réglementer certaines situations n'appelant pas la protection du droit pénal. Le Gouvernement souligne que les sanctions pécuniaires en question ne sauraient être assimilées aux amendes pénales, d'autant plus qu'elles ne peuvent en aucun cas être remplacées par une peine privative de liberté.

Le requérant conteste les arguments du Gouvernement. Il souligne d'abord que la Constitution elle-même assimile les procédures de contravention aux procédures pénales, dans son article 32 relatif aux droits de la défense. Le Gouvernement ne serait ainsi pas en droit de soustraire à la protection de l'article 6 de la Convention des matières considérées comme pénales par le législateur constitutionnel. Le requérant observe enfin qu'en tout état de cause ses droits et obligations de caractère civil étaient également en question dans la procédure litigieuse, de sorte que l'article 6 serait applicable au moins dans son aspect civil.

La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle, afin de déterminer l'existence d'une «accusation en matière pénale», il faut

avoir égard à trois critères: la qualification juridique de l'infraction litigieuse en droit national, la nature même de celle-ci, et la nature et le degré de sévérité de la « sanction » (voir, en dernier lieu, *Escoubet c. Belgique* [GC], n° 26780/95, § 32, CEDH 1999-VII). Ces critères sont par ailleurs alternatifs et non cumulatifs: pour que l'article 6 s'applique au titre des mots « accusation en matière pénale », il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, « pénale » au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la « matière pénale ». Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une « accusation en matière pénale » (arrêt *Garyfallou AEBE c. Grèce* du 24 septembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V, p. 1830, § 33).

S'agissant du premier de ces critères, la Cour accepte l'argument du Gouvernement selon lequel l'infraction reprochée au requérant tombait sous le coup de la législation relative aux contraventions et non de la législation pénale, sans oublier pour autant qu'il n'existe pas de cloison étanche entre les deux types de législation; cela est prouvé par le libellé de l'article 32 de la Constitution ainsi que par le fait que les dispositions de droit commun régissant la procédure pénale s'appliquent à titre subsidiaire à la procédure engagée pour une contravention, comme ce fut le cas en l'espèce. Quoi qu'il en soit, les indications fournies par le droit interne n'ont qu'une valeur relative. Le deuxième des critères énoncés plus haut – la nature même de l'infraction, considérée aussi en rapport avec celle de la sanction correspondante – représente un élément d'appréciation de plus grand poids (arrêt *Öztürk* précité, p. 19, § 52).

Ainsi, au sens ordinaire des termes, relèvent en général du droit pénal les infractions dont les auteurs s'exposent à des peines destinées notamment à exercer un effet dissuasif et qui consistent d'habitude en des mesures privatives de liberté et en des amendes (arrêt *Escoubet* précité, § 36).

Quant à la nature de l'infraction, il apparaît que la nécessité d'obtenir un permis afin de procéder à des travaux de construction doit s'analyser en une réglementation de l'usage des biens, ayant pour but de mener une politique d'urbanisme équilibrée. La sanction du non-respect d'une telle exigence ne saurait constituer une mesure punitive et répressive s'appliquant de manière générale à tous les citoyens. Cet élément ne suffit donc pas, à lui seul, à donner un caractère intrinsèquement pénal à l'infraction en cause.

Quant à la nature et à la sévérité de la sanction, la Cour constate d'abord que l'amende en question ne pouvait en aucun cas être remplacée par une peine privative de liberté en cas de non-paiement. En cela, la présente espèce doit être distinguée d'autres affaires dans lesquelles la Cour a conclu à l'applicabilité de l'article 6 (voir surtout

l'arrêt *Garyfallou AEBE* précité, p. 1831, § 34). Il est vrai que le montant maximum de la sanction encourue s'élevait à 20 000 000 PTE, somme certainement importante. Toutefois, il convient de relever qu'aucune menace de poursuites pénales ne pesait sur le requérant en remplacement de l'application de la sanction pécuniaire en question, à la différence des affaires *Deweert c. Belgique* (arrêt du 27 février 1980, série A n° 35, pp. 23-24, § 45) et *Société Stenuit c. France* (arrêt du 27 février 1992, série A n° 232-A, avis de la Commission, p. 13, § 62).

En conclusion, l'ensemble de ces éléments ne se révèle pas assez important pour autoriser la qualification de sanction « pénale », au sens de l'article 6 de la Convention, de la mesure dont le requérant a fait l'objet. Cette disposition ne trouve donc pas à s'appliquer dans son aspect pénal.

Pour autant que le requérant allègue que l'article 6 s'appliquerait dans son aspect civil, la Cour relève que la procédure visée en l'espèce ne concernait de toute évidence pas une contestation sur des « droits et obligations de caractère civil ».

Il s'ensuit que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3, et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

INOCÊNCIO v. PORTUGAL
(Application no. 43862/98)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 11 JANUARY 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr G. Ress, *President*, Mr A. Pastor Ridruejo, Mr L. Caflisch, Mr J. Makarczyk, Mr I. Cabral Barreto, Mrs N. Vajić, Mr M. Pellonpää, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Applicability of Article 6 in proceedings concerning an administrative fine for carrying out work without the necessary permit****Article 6**

Applicability – Applicability of Article 6 in proceedings concerning an administrative fine for carrying out work without the necessary permit – Criminal charge – Criteria for defining a criminal charge – Classification of offence in domestic law – Nature of offence – Nature and degree of severity of penalty

*
* * *

The applicant was given an administrative fine (*coima*) of 500,000 escudos for carrying out work on his house without obtaining the necessary permit – an administrative offence under Legislative Decree no. 445/91. The applicant appealed to the courts against the fine, but without success. Relying on Article 6, he complained before the Court that he had not had a fair hearing and, in particular, that he had not been allowed to present his own case, even though he was a lawyer. As regards the latter complaint, the appellate court had held, citing established case-law in respect of administrative proceedings, that even though the applicant had had appropriate legal training to present his own case, he nonetheless had to be assisted by counsel so that there would be no risk of his behaving in a manner that might be harmful to his case or to the proper conduct of the trial.

Held

Article 6: In order to ascertain whether there had been a criminal charge within the meaning of Article 6, three criteria had been established: the classification of the offence in domestic law, the nature of the offence and the nature and severity of the penalty. Those criteria were in principle alternative ones, although a cumulative approach could be adopted where the separate analysis of each criterion did not produce a clear conclusion. As regards the first criterion, the offence of which the applicant was accused fell within the ambit of legislation on administrative offences and not of the criminal law. However, the indications provided by domestic law were only of relative value; the second criterion – the nature of the offence, considered also in relation to the nature of the corresponding penalty – was a factor to which greater weight could be attached. With regard to the nature of the offence, the requirement for the applicant to obtain a permit in order to carry out work on his house amounted to a means of controlling the use of property for the purposes of a coherent town-planning policy.

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

A penalty for failing to comply with such a requirement did not constitute a punitive criminal measure of general application to all citizens. That aspect was therefore not sufficient in itself for the offence in issue to be regarded as criminal. With regard to the nature and severity of the penalty, the administrative fine in question could not be replaced by a custodial sentence in the event of non-payment. Furthermore, although the maximum fine for the offence was substantial, there was no threat of criminal proceedings being brought against the applicant in place of the fine. Accordingly, those aspects, taken as a whole, were not sufficient for the measure imposed on the applicant to qualify as a criminal penalty within the meaning of Article 6, which was therefore not applicable under its criminal head: incompatible *ratione materiae*.

Case-law cited by the Court

Deweert v. Belgium, judgment of 27 February 1980, Series A no. 35

Öztürk v. Germany, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73

Société Stenuit v. France, judgment of 27 February 1992, Series A no. 232-A, opinion of the Commission

Garyfallou AEBE v. Greece, judgment of 24 September 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-V

Escoubet v. Belgium [GC], no. 26780/95, ECHR 1999-VII

...

THE FACTS

The applicant [Mr Aníbal Armando Inocêncio] is a Portuguese national who was born in 1935 and lives at Covilhã (Portugal). He is a lawyer and acted in person before the Court.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

On 20 November 1995 the Covilhã Municipal Council decided to impose an administrative fine (*coima*) of 500,000 escudos (PTE) on the applicant for carrying out work on his house without obtaining the necessary building permit – an administrative offence (*contra-ordenação*) under Legislative Decree no. 445/91.

On 11 December 1995 the applicant challenged that decision in the Covilhã District Court.

On 16 March 1996 the District Court upheld the fine; however, its decision was quashed by the Coimbra Court of Appeal (*Tribunal da Relação*) in a judgment of 25 September 1996, on the ground that State Counsel had not been present at the hearing in the Covilhã District Court.

In an order of 9 December 1996 the judge of the Covilhã District Court set the case down for hearing on 6 February 1997 and requested the applicant to appoint a lawyer, stating that it was “not acceptable to conduct one’s own case in criminal proceedings”. On 9 January 1997 the applicant appealed against the order, alleging, in particular, a breach of Article 6 § 3 (c) of the Convention. In an order of 4 February 1997 the judge declared the appeal admissible and decided that it should not be heard by the appellate court until a decision had been given on the merits of the case.

At the hearing on 6 February 1997 the judge, noting that the applicant was absent and considering his presence to be necessary, adjourned the hearing until 27 February 1997.

At the hearing on 27 February 1997 the judge, noting that the applicant was in the section of the courtroom reserved for lawyers, asked him to take his place in the dock. The applicant replied that he was a lawyer and reaffirmed his intention to conduct his own case. The judge again asked him to take his place in the dock and, when the applicant again refused to do so, decided to exclude him from the courtroom and to appoint Mr P.C. as his official defence counsel. Mr P.C. requested an adjournment of five minutes in order to confer with the applicant, and the judge gave his consent. Once that time had elapsed, the hearing resumed in the

applicant's absence. After hearing evidence from a witness and the addresses of State Counsel and counsel for the defence, the judge ordered the applicant to return to the courtroom and gave judgment, upholding the fine of PTE 500,000.

On 14 March 1997 the applicant, acting in person, appealed against that decision to the Coimbra Court of Appeal. He submitted, in particular, that his right to defend himself in person had been infringed. He also stated that the court had not heard evidence from the two witnesses called by him and argued that that had amounted to a further infringement of his defence rights. He relied, in particular, on Article 6 §§ 1 and 3 (b) and (c) of the Convention.

In a judgment of 11 February 1998 the Court of Appeal dismissed that appeal and the one he had lodged on 9 January 1997. It stated, *inter alia*:

"... It is still generally accepted – and this Court has consistently held ... – that the accused must be assisted by counsel ... The purpose of the defence in criminal proceedings is not merely to assist the accused but also to serve the interests of justice ... Article 64 of the Code of Criminal Procedure implies that an accused cannot defend himself in person; that assertion has already been upheld by this Court of Appeal and the Lisbon Court of Appeal ... Even where the accused has had appropriate legal training, statute law requires him to be assisted by counsel, who will be required to retain his composure, since it may be assumed that the accused would display a certain degree of agitation which would be harmful to his case and to the proper administration of justice ... It follows that, where purely technical steps need to be taken by the defence, counsel cannot be replaced by the accused, even if the latter is a lawyer. In the instant case, the appeal was not filed by counsel for the defence; consequently, it cannot be entertained."

No appeal lay against that decision.

B. Relevant domestic law

Legislative Decree no. 445/91 of 20 November 1991 on the rules governing construction work by private individuals made it an administrative offence to carry out work on a house without obtaining the relevant permit from the local council (Article 54 § 1 (a)). Under Article 54 § 2, the maximum administrative fine that could be imposed for a breach of that provision was PTE 20,000,000.

The rules governing administrative offences are laid down in Legislative Decree no. 433/82 of 27 October 1982. Article 1 of the legislative decree defines an administrative offence as an unlawful and reprehensible (*censurável*) act, contravening a legal provision which makes the offender liable to an administrative fine. The amount of the fine must be determined in each case by reference to the seriousness of the offence, the degree of guilt (*culpa*) attributable to the offender, the offender's financial circumstances and the financial benefit he derived from the

unlawful act in question (Article 18). Administrative fines may not in any circumstances be replaced by a custodial sentence. They may only give rise to enforcement proceedings (Article 89). Lastly, Legislative Decree no. 433/82 provides that the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure are to apply, on a subsidiary basis, in relation to procedural matters.

Article 32 of the Constitution, entitled “Safeguards in criminal proceedings”, provides in paragraph 8 that persons accused in proceedings relating to an administrative offence must be allowed to exercise their defence rights.

COMPLAINTS

Relying on Article 6 §§ 1, 2 and 3 (c) and (d) of the Convention, the applicant complained that he had not had a fair hearing.

He complained, in particular, that he had not been allowed to defend himself in person.

He also complained that the Covilhã District Court had decided to hear evidence only from the witness called by the prosecution and not from the two witnesses called by him.

THE LAW

The applicant complained that he had not had a fair hearing, in breach of Article 6 §§ 1, 2 and 3 (c) and (d) of the Convention, the relevant parts of which provide:

“1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal ...

2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:

...

(c) to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require;

(d) to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him;

...”

1. Exhaustion of domestic remedies

The Government objected at the outset that domestic remedies had not been exhausted. They noted that the Coimbra Court of Appeal had not entertained the applicant's appeal, on the ground that he was not represented by a lawyer. Arguing that the Convention institutions had consistently held that domestic remedies had not been not exhausted if the appeal in issue had been dismissed as a result of a procedural error on the applicant's part, the Government concluded that the application should be declared inadmissible on that ground.

The applicant maintained that the Court of Appeal's refusal to entertain his appeal was in itself a violation of Article 6 § 3 (c) of the Convention.

The Court observes that this question is identical with the main issue raised by the application, namely whether the applicant was entitled to defend himself in person, within the meaning of Article 6 § 3 (c) of the Convention. There is therefore no call to examine the Government's objection separately.

2. Applicability of Article 6

The Government further maintained that Article 6 was not applicable to the proceedings in issue. They argued that the instant case had not concerned a "criminal charge" within the meaning of that provision of the Convention. In their submission, the legislation on administrative offences could not be viewed in terms of the "decriminalisation" process which had been in issue in *Öztürk v. Germany* (judgment of 21 February 1984, Series A no. 73). Instead, it belonged to a new branch of law created in order to deal with certain situations not requiring protection by the criminal law. The Government maintained that the fines in question could not be equated with criminal fines, especially as they could not in any circumstances be replaced by a custodial sentence.

The applicant disputed the Government's submissions. He argued, firstly, that the Constitution itself – in Article 32, concerning the rights of the defence – treated proceedings relating to administrative offences as criminal proceedings. The Government were consequently not entitled to remove matters which constitutional law treated as criminal from the protection afforded by Article 6 of the Convention. Lastly, the applicant observed that, in any event, his civil rights and obligations had also been in issue in the impugned proceedings, so that Article 6 was applicable at least under its civil head.

The Court refers to its established case-law that in ascertaining whether there was a "criminal charge", regard must be had to three criteria: the legal classification of the offence in question in national law, the very nature of the offence, and the nature and degree of severity of the

“penalty” (see, as the most recent authority, *Escoubet v. Belgium* [GC], no. 26780/95, § 32, ECHR 1999-VII). Furthermore, these criteria are alternative and not cumulative ones: for Article 6 to apply in respect of the words “criminal charge”, it suffices that the offence in question should by its nature be “criminal” from the point of view of the Convention, or should have made the person concerned liable to a sanction which, by virtue of its nature and degree of severity, belongs in general to the “criminal” sphere. This does not prevent a cumulative approach from being adopted where the separate analysis of each criterion does not make it possible to reach a clear conclusion as to the existence of a “criminal charge” (see *Garyfallou AEBE v. Greece*, judgment of 24 September 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-V, p. 1830, § 33).

With regard to the first of these criteria, the Court accepts the Government’s argument that the offence of which the applicant was accused fell within the ambit of legislation on administrative offences and not of the criminal law; nevertheless, it has not lost sight of the fact that there is no absolute partition between the two types of legislation, as is borne out by the wording of Article 32 of the Constitution and by the fact that the provisions of ordinary law governing criminal procedure are applied, on a subsidiary basis, to proceedings concerning administrative offences, as they were in the instant case. In any event, the indications furnished by domestic law have only a relative value. The second criterion stated above – the very nature of the offence, considered also in relation to the nature of the corresponding penalty – represents a factor of appreciation of greater weight (see *Öztürk*, cited above, p. 19, § 52).

Thus, according to the ordinary meaning of the terms, the criminal law generally covers offences rendering the perpetrator liable to penalties which are intended, *inter alia*, to act as a deterrent and which usually consist of custodial sentences and fines (see *Escoubet*, cited above, § 36).

With regard to the nature of the offence, it would appear that the requirement to obtain a permit before carrying out construction work should be regarded as a means of controlling the use of property for the purposes of a balanced town-planning policy. A penalty for failing to comply with such a requirement cannot constitute a punitive criminal measure of general application to all citizens. This aspect is therefore not sufficient in itself for the offence in issue to be regarded as inherently criminal.

With regard to the nature and severity of the penalty, the Court notes, firstly, that the administrative fine in question could not in any circumstances be replaced by a custodial sentence in the event of non-payment. In that respect, the instant case is to be distinguished from other cases in which the Court has held Article 6 to be applicable (see, in particular, *Garyfallou AEBE*, cited above, p. 1831, § 34). Admittedly, the

maximum fine that could be imposed was PTE 20,000,000, a sum that is certainly substantial. However, it should be noted that there was no threat of criminal proceedings being brought against the applicant in place of the fine in question, unlike the position in *Deweert v. Belgium* (judgment of 27 February 1980, Series A no. 35, pp. 23-24, § 45) and *Société Stenuit v. France* (judgment of 27 February 1992, Series A no. 232-A, opinion of the Commission, p. 13, § 62).

In conclusion, these aspects, taken as a whole, are not significant enough for the measure imposed on the applicant to qualify as a “criminal” penalty, within the meaning of Article 6 of the Convention. That provision is therefore not applicable under its criminal head.

With regard to the applicant’s allegation that Article 6 was applicable under its civil head, the Court notes that the proceedings in the instant case were manifestly not concerned with the determination of “civil rights and obligations”.

It follows that this application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be rejected in accordance with Article 35 § 4.

For these reasons, the Court, by a majority,

Declares the application inadmissible.

CISSE c. FRANCE
(Requête n° 51346/99)

DEUXIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 16 JANVIER 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. W. Fuhrmann, *président*, M. J.-P. Costa, M. L. Loucaides, M. P. Kūris, M. K. Jungwiert, Sir Nicolas Bratza, M. K. Traja, *juges*, et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Arrestation d'étrangers en situation irrégulière****Article 5 § 1 c)**

Arrestation régulière – Raisons plausibles de soupçonner – Arrestation d'étrangers en situation irrégulière

Article 35 § 1

Épuisement des voies de recours internes – Recours internes effectifs – Grief soulevé en substance

*
* *

Un groupe d'étrangers, majoritairement africains, sans titre de séjour mais vivant en France, pour certains depuis plusieurs années, et dont la requérante était l'une des porte-parole, occupèrent une église parisienne pour demander la régularisation de leur situation administrative en France. Le préfet de police prit un arrêté prévoyant l'évacuation des lieux au motif que l'occupation de l'église faisait peser une menace sur la salubrité, la santé, la tranquillité, la sécurité et l'ordre public. Le lendemain matin, la police établit un dispositif de contrôle d'identité à la sortie de l'église et procéda à l'évacuation des lieux. Les personnes que la couleur de leur peau désignait *a priori* comme étrangères furent dirigées vers un centre de rétention administrative pour étrangers en instance d'éloignement. La requérante, faute de posséder un titre de séjour, fut interpellée. Renvoyée en jugement, elle invoqua l'illégalité de l'arrêté préfectoral d'évacuation. Le tribunal correctionnel la condamna à deux mois d'emprisonnement avec sursis pour avoir pénétré et séjourné en France de manière irrégulière. La cour d'appel confirma la peine, en y ajoutant une interdiction du territoire français pendant trois ans. La Cour de cassation rejeta le pourvoi de la requérante.

1. Article 11: exception préliminaire du gouvernement (non-épuisement) – L'évacuation de l'église ayant eu lieu dès le lendemain de l'adoption de l'arrêté préfectoral l'autorisant, le recours qu'aurait pu déposer la requérante devant le juge administratif aurait vraisemblablement été jugé sans objet. De plus, en excipant tant devant le tribunal correctionnel que devant la cour d'appel de l'illégalité de l'arrêté préfectoral, la requérante a attiré l'attention des juridictions nationales sur la violation de son droit à la liberté de réunion. Il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire: grief déclaré recevable.

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

2. Article 5 § 1 c) : en décidant de procéder à l'évacuation de l'église et à l'interpellation des étrangers s'y trouvant qui, d'après leurs propres déclarations, étaient en situation irrégulière en France, les autorités nationales se sont fondées sur des soupçons plausibles, au sens de l'article invoqué, que ces personnes avaient accompli une infraction aux règles régissant l'entrée et le séjour des étrangers : défaut manifeste de fondement.

3. Article 14 combiné avec l'article 5 § 1 c) : le dispositif de vérification d'identité mis en place à la sortie de l'église visait à contrôler toute personne soupçonnée d'être en situation irrégulière, de sorte que l'on ne saurait conclure que la requérante fit l'objet de ce fait d'une distinction discriminatoire fondée sur la race ou la couleur : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni, arrêt du 30 août 1990, série A n° 182

Fressoz et Roire c. France [GC], n° 29183/95, CEDH 1999-I

Iatridis c. Grèce [GC], n° 31107/96, CEDH 1999-II

(...)

EN FAIT

La requérante [M^{me} Madjiguène Cisse] est une ressortissante sénégalaise, née en 1951 et résidant à Dakar (Sénégal). Elle était initialement représentée devant la Cour par M^e D. Cahen, avocat au barreau de Paris, et l'est actuellement par M^e S. Foreman, également avocat au barreau de Paris.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

La requérante faisait partie d'un groupe d'étrangers démunis de titre de séjour (dont elle était l'une des porte-parole) ayant décidé en 1996 de s'engager dans une action collective afin d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils rencontraient pour obtenir un réexamen de leur situation administrative en France.

Ce mouvement, largement commenté par la presse, culmina lors de l'occupation, le 28 juin 1996, de l'église Saint-Bernard à Paris par un groupe d'environ deux cents étrangers en situation irrégulière, majoritairement d'origine africaine, parmi lesquels dix hommes décidèrent d'entreprendre une grève de la faim. La fille de la requérante participa aux côtés de sa mère à cette occupation. Ce mouvement, appelé mouvement des «sans-papiers de Saint-Bernard», était soutenu par de nombreuses associations de défense des droits de l'homme, dont certains militants décidèrent de partager la vie quotidienne des occupants de l'église en dormant sur les lieux.

Le 22 août 1996, le préfet de police de Paris signa un arrêté prévoyant l'évacuation de toute personne présente sur les lieux; l'arrêté se fondait sur la constatation que l'occupation en cause était étrangère à l'exercice du culte, que les conditions déjà précaires de salubrité s'étaient notoirement dégradées, que les différentes issues de l'église étaient cadennassées et qu'il existait des risques graves pour la salubrité, la santé, la tranquillité, la sécurité et l'ordre public.

Plus précisément, l'arrêté se lisait ainsi :

« Considérant que le directeur du Samu de Paris a été chargé dès le 17 juillet 1996 de faire assurer un suivi quotidien des grévistes de la faim, et qu'il a été rappelé au curé de la paroisse les risques auxquels la santé des occupants était exposée du fait des conditions précaires d'hébergement, ainsi que la nécessité de laisser libre accès aux services de secours ;

Considérant que l'organisation « Médecins du Monde », présente en permanence dans l'église, a rendu publics des informations alarmantes sur les conséquences très graves

de cette grève de la faim pour l'état de santé des intéressés à l'expiration de la période de 40 jours, jugée médicalement critique;

Considérant que, se fondant sur les dispositions de l'article 223-6 du Code de procédure pénale, il a été procédé le 12 août 1996, à l'évacuation des dix grévistes de la faim, aux seules fins de leur faire subir dans les hôpitaux parisiens tous examens médicaux appropriés;

Considérant que ces personnes sont revenues d'initiative dans l'église précitée, et ont immédiatement déclaré poursuivre leur mouvement;

Considérant que depuis le 28 juin 1996 les conditions déjà précaires de salubrité se sont notoirement dégradées, les équipements sanitaires disponibles étant totalement inadaptés à une fonction d'hébergement collectif de longue durée;

Considérant que le nombre de personnes présentes sur les lieux s'est considérablement accru au cours des derniers jours ce qui entraîne des débordements aux abords immédiats et notamment sur la voie publique;

Considérant que cette circonstance fait craindre des comportements, à l'origine de troubles à l'ordre public;

Considérant que ces divers mouvements ont pris l'initiative d'installer des barrières sur la voie publique, rue Saint-Bruno à hauteur de la rue Saint-Luc et à hauteur de la rue Jérôme l'Ermite qui obstruent la chaussée, entravent la circulation générale et la progression des véhicules de secours;

Considérant que les portes de l'église et différentes issues sont maintenues fermées, voire cadenassées, pour permettre la pratique d'un filtrage sur la seule entrée laissée accessible en permanence, et que des dispositifs de barrières enchaînées entre elles ont même été placés entre les grilles d'enceinte et la porte Nord desservant le chœur de l'église; que ces installations constituent un risque majeur en cas de nécessité d'une évacuation urgente des personnes présentes à l'intérieur de l'édifice;

Considérant que ces divers manifestations et mouvements sont totalement étrangers à l'exercice du culte auquel est exclusivement affecté cet édifice public en application de la loi du 9 décembre 1905;

Considérant qu'il résulte de ces diverses constatations que cette situation présente à ce jour des risques graves à la fois pour la salubrité, la santé, la tranquillité, la sécurité et l'ordre publics (...)

Le lendemain matin, les forces de police procédèrent à l'évacuation. Arrivés sur les lieux à 6 h 30, les fonctionnaires de police mirent en place à la sortie de l'église un dispositif afin de vérifier, sur le fondement des articles 78-2, alinéas 1 et 3, du code de procédure pénale, et 8, alinéas 2 et 3, de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les documents en vertu desquels les étrangers évacués de l'église étaient autorisés à séjourner et circuler sur le territoire. Les forces de police pénétrèrent dans l'église à 7 h 56.

Tous les occupants de l'église furent interpellés. Les forces de police relâchèrent immédiatement les individus de couleur blanche, et regroupèrent tous les occupants non grévistes de la faim ayant pour caractéristique commune la couleur foncée de leur peau et les

acheminèrent par car dans un centre de rétention administrative pour étrangers en instance d'éloignement, situé à Vincennes. La quasi-totalité de ces personnes firent l'objet d'une décision de placement en rétention administrative s'accompagnant d'un arrêté de reconduite à la frontière. Après avoir été présentées devant l'autorité judiciaire, plus d'une centaine d'entre elles furent libérées compte tenu de certaines irrégularités commises par les services de police, allant jusqu'à l'établissement de faux procès-verbaux d'interpellation.

A 8 h 20, un fonctionnaire de police sollicita de la requérante, qui sortait de l'église, les documents en vertu desquels elle était autorisée à séjourner sur le territoire français, mais elle ne fut pas en mesure de présenter un tel document. La requérante, qui avait été reçue le 5 juin 1996 à la préfecture de police de Paris, s'était vu refuser le 17 juillet 1996 le droit au séjour en France au motif qu'elle ne remplissait aucune des conditions prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour la délivrance d'une carte de séjour et qu'aucun élément de sa situation personnelle ou familiale ne justifiait son admission au séjour à titre humanitaire. Elle avait été invitée à quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de la préfecture.

A 9 h 55, la requérante fut placée en garde à vue, cette mesure prenant effet à compter de son interpellation à 7 h 56, et fut informée de ses droits en application des articles 63-2 et 63-4 du code de procédure pénale. Elle refusa de parler pendant toute la durée de sa garde à vue. Le 23 août, à 20 h 15, le premier substitut à la 8^e section du parquet de Paris prescrivit aux fonctionnaires de police de lui déférer l'intéressée, avec la procédure en l'état.

Le 24 août 1996, à 13 h 30, la requérante comparut, selon la procédure de «comparution immédiate», devant le tribunal correctionnel de Paris. Accusée d'avoir «pénétré, séjourné en France sans être munie des documents ou visas exigés par la réglementation», elle fut condamnée à une peine d'emprisonnement de deux mois avec sursis. Le tribunal se prononça en ces termes :

«l'occupation d'un lieu de culte (...) pendant plusieurs semaines, (...) à seule fin de contester leur situation administrative et de faire naître un mouvement en leur faveur, constituée par elle-même une situation d'urgence légitimant la mesure d'expulsion prise à leur encontre par l'autorité administrative;

(...) la présence dans l'Eglise Saint-Bernard de plusieurs centaines de personnes depuis de nombreuses semaines ayant, au cours de déclarations publiques individuelles ou par l'intermédiaire d'un porte-parole les représentant revendiqué le statut d'étrangers dépourvus de titre de séjour et des papiers selon leurs propres termes, constitue un indice faisant présumer à l'égard des intéressés la commission d'une infraction à la législation relative aux étrangers et justifiait le contrôle d'identité de ces personnes en application des dispositions de l'article 78-2;

(...) qu'en égard, cependant, au grand nombre de personnes interpellées simultanément et à leur refus de décliner leur identité, les services de police n'étaient pas en mesure de procéder immédiatement au contrôle de leur identité; que la vérification d'identité opérée postérieurement à l'interpellation, dans un délai toutefois raisonnable eu égard aux contingences matérielles inhérentes à l'ampleur de l'intervention n'est pas de nature à entacher la procédure d'irrégularité;

(...) compte tenu du très grand nombre de personnes interpellées et des circonstances dans lesquelles l'interpellation s'est déroulée, les droits de l'intéressée lui ont été notifiés dans un délai raisonnable (...)»

Le 23 janvier 1997, la cour d'appel de Paris, statuant sur appel de la requérante, confirma la peine en l'assortissant d'une interdiction du territoire français pendant trois ans. Dans son arrêt, elle déclara en outre :

«(...) l'occupation d'un lieu de culte (...) par environ trois cents individus durant plusieurs semaines, aux fins de faire naître un mouvement en leur faveur et de contester leur situation administrative, constitue une mesure d'urgence autorisant l'autorité administrative à prendre un arrêté d'expulsion sans saisine préalable de l'autorité judiciaire;

(...) les occupants des lieux ont prolongé une grève de la faim près de quarante jours et les conditions d'hébergement des intéressés n'ont cessé de se dégrader;

(...) l'ampleur des manifestations durant plusieurs semaines en présence de barrières obstruant la chaussée et gênant la circulation des véhicules constituai[t] pour la sécurité, la salubrité, la santé des grévistes et l'ordre public une menace justifiant l'urgence d'une mesure mettant fin à ces troubles.»

Le 4 juin 1998, la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par la requérante pour les motifs suivants :

«Attendu que devant les juges du fond saisis des poursuites exercées contre Madjiguène Ndour, ressortissante sénégalaise, pour entrée ou séjour irrégulier en France, la prévenue a régulièrement soulevé l'illégalité de l'arrêté préfectoral prescrivant l'évacuation d'office de l'église occupée par l'intéressée et plusieurs autres personnes, à la suite de laquelle les policiers ont procédé aux contrôles d'identité ayant mis en évidence la situation irrégulière des manifestants;

Attendu qu'en cet état, la demanderesse ne saurait se faire un grief des motifs par lesquels les juges ont cru devoir répondre, pour l'écarter, à cette exception, dès lors que l'illégalité de l'acte administratif susvisé, à la supposer démontrée, serait sans incidence sur la solution du procès pénal.»

B. Le droit interne pertinent

L'article 111-5 du code pénal dispose :

«Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis.»

L'article 78-2, alinéa 1, du code de procédure pénale se lit ainsi:

« Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire (...) peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe un indice faisant présumer :

- qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;
- qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;
- qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;
- ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire. »

L'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales est ainsi libellé :

« Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié ainsi que par les articles L. 2512-7, L. 2512-14 et L. 2512-17.

Toutefois, dans les conditions définies par le présent code et le code de la santé publique, le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés et, sous réserve de l'avis du préfet de police, de tout permis de stationnement accordé aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

En outre, dans les conditions définies au présent code, au 3° de l'article L. 2215-1 et aux articles L. 3221-4 et L. 3221-5, le maire est chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris. Pour l'application de ces dispositions, le pouvoir de substitution conféré au représentant de l'Etat dans le département est exercé, à Paris, par le préfet de police. »

Les dispositions pertinentes de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris, se lisent ainsi :

Section I – Dispositions générales

« Art. 1^{er}. Le préfet de police exercera ses fonctions ainsi qu'elles sont déterminées ci-après, sous l'autorité immédiate des ministres ; il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leurs départements respectifs.

2. Le préfet de police pourra publier de nouveau les lois et règlements de police, et rendre les ordonnances tendant à en assurer l'exécution. »

Section III – Police municipale

« 21. Le préfet de police sera chargé de tout ce qui a rapport à la petite voirie, sauf le recours au ministre de l'Intérieur contre ses décisions.

22. Le préfet de police procurera la liberté et la sûreté de la voie publique, et sera chargé à cet effet : d'empêcher que personne n'y commette de dégradations, de la faire éclairer, de faire surveiller le balayage auquel les habitants sont tenus devant leurs maisons, et de le faire faire aux frais de la ville dans les places et la circonférence des jardins et édifices publics (...) »

Les dispositions pertinentes de la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques disposent :

« Art. 1^{er}. Les réunions publiques sont libres.

Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants.

(...)

6. Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique ; (...)

(...)

8. Chaque réunion doit avoir un bureau composé de 3 personnes au moins. Le bureau est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, de conserver à la réunion le caractère qui lui a été donné par la déclaration; d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit (...)

9. (...) le droit de dissolution ne devra être exercé par le représentant de l'autorité que s'il en est requis par le bureau, ou s'il se produit des collisions et voies de fait.

10. Toute infraction aux dispositions de la présente loi sera punie des peines de simple police, sans préjudice des poursuites pour crimes et délits qui pourraient être commis dans les réunions.»

Les articles 25, 26, 32 et 35 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat se lisent ainsi :

Article 25

« Les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association culturelle ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités de l'article 8 de la loi du 30 juin 1881, mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public. Elles ne peuvent avoir lieu qu'après une déclaration faite dans les formes de l'article 2 de la même loi et indiquant le local dans lequel elles seront tenues (...)»

Article 26

« Il est interdit de tenir des réunions publiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte. »

Article 32

« Seront punis des mêmes peines ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices. »

Article 35

« Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans les lieux où s'exerce le culte, contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique, ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui s'en sera rendu coupable sera puni

d'un emprisonnement de 2 ans, sans préjudice des peines de la complicité, dans le cas où la provocation aurait été suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile.»

GRIEFS

1. Invoquant l'article 5 § 1 c) de la Convention, la requérante se plaint de l'irrégularité de la mesure privative de liberté dont elle a fait l'objet. D'une part, elle affirme qu'il n'existait au moment du contrôle de son identité aucun indice permettant de conclure qu'une infraction avait été commise. D'autre part, elle allègue que l'arrêté du préfet de police ordonnant l'évacuation était illégal car, en l'absence d'urgence, l'administration ne pouvait pas agir d'office.

2. Invoquant l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 5, l'intéressée affirme avoir fait l'objet d'une discrimination car le critère déterminant du contrôle était la couleur de la peau des personnes présentes dans l'église.

3. Sur le terrain de l'article 11 de la Convention, elle allègue une atteinte à son droit à la liberté de réunion pacifique avec d'autres étrangers pour dénoncer leur situation. Selon elle, l'ingérence dans l'exercice de ce droit n'était ni prévue par la loi (en raison de l'illégalité de l'arrêté d'évacuation), ni justifiée par un but légitime, ni proportionnée.

EN DROIT

1. La requérante allègue la violation de l'article 11 de la Convention, ainsi libellé :

«1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.»

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.»

a) En premier lieu, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, car la requérante n'a pas saisi les juridictions administratives qui étaient seules compétentes pour en connaître d'un recours en annulation contre l'arrêté préfectoral d'évacuation des lieux par lequel il a été mis fin à la «réunion» en cause. Le fait que l'intéressée ait évoqué la question de la légalité de cet arrêté devant les juridictions de

l'ordre judiciaire ne saurait remettre en cause le constat de non-épuisement. Le juge judiciaire n'avait en l'espèce qualité ni pour interpréter l'arrêté d'évacuation ni pour en apprécier la légalité, car l'issue du procès pénal ne dépendait pas de l'examen de la légalité de cet arrêté. La présente affaire ne tombe pas sous le coup de l'article 111-5 du nouveau code pénal. La requérante a été poursuivie non pas pour avoir occupé illégalement l'église, mais pour avoir séjourné irrégulièrement sur le territoire français. Le juge statuant en matière pénale n'avait donc aucune compétence pour apprécier la légalité de l'acte administratif en cause. C'est d'ailleurs ainsi que la Cour de cassation en a décidé dans l'arrêt qu'elle a rendu sur le pourvoi de la requérante.

En outre, l'argumentation de celle-ci n'a jamais consisté à démontrer une atteinte à sa liberté de réunion. Si l'intéressée a invoqué l'illégalité de l'arrêté d'évacuation devant les juridictions judiciaires, c'était seulement pour démontrer l'illégalité de son interpellation. En première instance, son argumentation a consisté à soutenir que le préfet de police ne pouvait pas légalement décider d'office l'évacuation de l'église, dans la mesure où l'urgence, qui seule permet le prononcé d'une telle mesure, n'était pas avérée en l'espèce. Ce moyen de procédure a ensuite été repris tant en appel qu'en cassation. En appel, la requérante a également fait valoir que l'arrêté constituait un détournement de pouvoir, dans la mesure où il reposait sur de prétendues considérations d'ordre public alors que son but réel était d'interpeller et d'éloigner les «sans-papiers».

Enfin, quant au grief tiré de l'article 14 de la Convention, le Gouvernement affirme que la requérante n'a jamais allégué avoir fait l'objet d'une discrimination raciale lors du contrôle de son identité. Tout au plus a-t-elle soutenu que les dispositions de l'article 78-2, alinéa 3, du code de procédure pénale avaient été méconnues dans la mesure où aucun indice permettant de présumer qu'elle avait commis une infraction ne justifiait que son identité fût contrôlée. Elle n'a donc jamais soutenu que le contrôle d'identité avait été motivé par la seule couleur de sa peau.

La requérante soutient qu'elle n'avait aucun intérêt à saisir la juridiction administrative car un tel recours aurait été totalement symbolique et dénué de la moindre conséquence pratique. En revanche, elle était parfaitement fondée à porter sa contestation devant le juge judiciaire devant lequel elle a comparu. Elle souligne qu'il existait un lien incontestable entre son arrestation et la décision ordonnant qu'il soit mis fin à la réunion qui se tenait dans l'église. Conformément à une jurisprudence constante des juridictions nationales, le juge chargé de statuer sur le sort des étrangers interpellés dans semblables circonstances a pleine compétence pour apprécier la légalité de toute la série des actes administratifs qui ont conduit à la comparution de l'étranger devant lui. Si le juge judiciaire avait estimé illégale l'opération d'évacuation, cela aurait *ipso facto* provoqué en chaîne l'illégalité de

l'entrée des policiers, l'illégalité des contrôles d'identité et la nullité des procédures judiciaires subséquentes. D'ailleurs, par deux arrêts des 29 mars 1996 et 12 novembre 1997, rendus à l'occasion de l'évacuation du gymnase Japy et de l'église Saint-Bernard de certains autres « sans-papiers », la cour d'appel de Paris et une chambre civile de la Cour de cassation avaient accepté d'examiner l'illégalité de l'opération d'évacuation.

La requérante soutient également que mettre en cause l'arrêté d'évacuation revient à critiquer en substance l'atteinte portée à la liberté de réunion, car il ressort du libellé même de l'arrêté qu'il visait à interrompre une réunion. Enfin, quant à l'article 14, elle souligne que le fait que le tribunal correctionnel et la cour d'appel n'aient pas mentionné dans leurs décisions le grief selon lequel les contrôles d'identité avaient été opérés de manière discriminatoire ne signifie pas que cet argument n'a pas été invoqué devant eux, comme cela ressort d'ailleurs des notes d'audience de la greffière du tribunal correctionnel.

La Cour rappelle que l'article 35 § 1 de la Convention n'exige que l'épuisement des recours accessibles, adéquats et relatifs aux violations incriminées (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 47, CEDH 1999-II). En outre, cette disposition doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif; il suffit que l'intéressé ait soulevé devant les autorités nationales au moins en substance et dans les conditions et délais prescrits par le droit interne les griefs qu'il entend formuler par la suite devant la Cour (*Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I).

La Cour constate avec le Gouvernement que l'arrêté du préfet de police ordonnant l'évacuation de l'église, en date du 22 août 1996, aurait pu être attaqué devant le tribunal administratif; toutefois, il a été exécuté dès le 23 août au matin, si bien que le tribunal aurait vraisemblablement été conduit à juger que le recours n'avait plus d'objet et qu'il n'y avait pas lieu à statuer. Le même raisonnement vaut par voie de conséquence pour le grief tiré de l'article 14.

De plus, la Cour relève qu'en plaidant l'illégalité de l'arrêté préfectoral d'évacuation la requérante a rendu les juridictions compétentes attentives à la violation de son droit à la liberté de réunion. Cela ressort d'ailleurs tant du jugement du tribunal correctionnel, qui souligne que la situation d'urgence légitimait l'évacuation, que de l'arrêt de la cour d'appel, qui conclut que l'ampleur des manifestations et la menace pour la sécurité, la salubrité, la santé des grévistes de la faim et l'ordre public justifiaient qu'il soit mis fin à ces troubles.

Partant, il échet de rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

b) En ce qui concerne le bien-fondé du grief, le Gouvernement soutient que la requérante a participé à une manifestation organisée en

méconnaissance de la vocation exclusivement culturelle du lieu où elle s'est tenue et ayant pour but de revendiquer une infraction délibérée à la législation sur le séjour des étrangers en France. Cette réunion était entachée d'une double illégalité particulièrement flagrante. En premier lieu, elle était contraire à l'article 8 de la loi du 30 juin 1881 qui interdit lors d'une réunion publique tout discours «contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit». En deuxième lieu, elle était contraire à la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat qui prévoit que les édifices culturels sont affectés à l'exercice du culte, à l'exclusion notamment des manifestations politiques et de toute manifestation de nature à troubler les célébrations. Or l'article 11 de la Convention n'implique pas le droit d'organiser des réunions dans un lieu où sont interdites les manifestations autres que religieuses dans le but de légitimer la commission d'une infraction.

A titre subsidiaire, le Gouvernement allègue que l'ingérence était justifiée au regard du deuxième paragraphe de l'article 11. La mesure d'évacuation était prévue par la loi, à savoir l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, et l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales, qui confie au préfet de police de Paris tous les pouvoirs liés au maintien de l'ordre public. En outre, cette mesure avait pour but de garantir la sécurité et la santé des personnes, d'abord de celles présentes dans l'église, qui se trouvaient gravement menacées, pour certaines, en raison d'une grève de la faim et, pour toutes, en raison des conditions matérielles de leur installation. Il s'agissait ensuite d'assurer la défense de l'ordre public et la prévention d'infractions. Enfin, cette mesure était proportionnée aux buts poursuivis, car la requérante était en infraction avec la législation sur le séjour des étrangers, infraction dont elle revendiquait la commission, alors qu'elle avait déjà reçu une invitation à quitter le territoire.

La requérante combat, en premier lieu, l'allégation du Gouvernement selon laquelle il n'y a pas eu d'ingérence dans l'exercice du droit garanti par l'article 11 § 1. Elle affirme que si le droit français renferme des textes qui répriment le séjour irrégulier d'étrangers en France, il n'en existe aucun qui interdise de réclamer la régularisation d'un étranger sans papiers et de se réunir dans ce but. L'article 11 § 1 ne subordonne en aucun cas la liberté de réunion pacifique à une condition aux termes de laquelle l'objet des réunions doit être totalement et absolument respectueux des lois. Il n'interdit pas de se réunir pour demander la modification des lois. En outre, aucun texte n'autorise l'Etat à interdire la tenue d'une réunion pacifique dans une église. Si le préfet de police a signé un arrêté ordonnant l'évacuation de l'église, c'est parce que le gouvernement lui en avait donné l'ordre et non parce que les responsables de l'église le lui auraient demandé. Ni l'article 26 ni l'article 32 de la loi de 1905, invoqués par le Gouvernement, ne pouvaient

justifier légalement l'atteinte portée à la liberté de réunion de la requérante. Le premier interdit seulement que se réunissent, notamment dans une église, des personnes partageant une préoccupation qui pourrait être qualifiée de politique. Le second ne saurait trouver à s'appliquer, aucun office n'ayant été empêché pendant toute la durée de l'occupation de l'église.

De plus, la mesure d'évacuation ne remplissait pas les conditions du paragraphe 2 de l'article 11.

En premier lieu, la mesure litigieuse n'était pas prévue par la loi. De la combinaison des dispositions invoquées par le Gouvernement, à savoir l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales et l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, il ressort que le préfet de police est chargé de la police municipale et de la protection de l'ordre public à Paris. Il n'a pas autorité pour faire évacuer une église – édifice placé sous la responsabilité des institutions religieuses – alors que personne et surtout pas le prêtre responsable de ladite église ne lui a demandé la moindre intervention. En l'absence de la moindre précision quant au type de restrictions autorisées, à leur but, leur nature et leur contrôle, on ne peut considérer que ces normes soient rédigées de manière à permettre à un citoyen de régler sa conduite.

En deuxième lieu, la mesure litigieuse ne poursuivait pas un but légitime, car il est notoire que l'évacuation a été décidée par le président de la République et le premier ministre pour mettre fin à un défi qui était lancé au gouvernement de manière démocratique et pacifique, celui du sort à réserver à des individus dont l'administration ne voulait pas régulariser la situation.

Enfin, la mesure litigieuse n'était pas nécessaire dans une société démocratique, car disproportionnée au but poursuivi. La requérante réfute les motifs contenus dans l'arrêté préfectoral d'évacuation pour justifier cette mesure. Le souci de la santé des dix grévistes de la faim n'impliquait nullement de mettre fin au rassemblement de trois cents personnes. De plus, ni le curé de l'église ni les occupants de celle-ci ne se sont plaints de l'insuffisance des équipements sanitaires ou de la dégradation des conditions de salubrité. En outre, aucun débordement n'a en réalité été observé aux abords de l'église ou sur la voie publique; s'il y en avait eu, la police aurait pu intervenir pour les maîtriser sans avoir à évacuer l'église. Enfin, il n'appartenait pas au préfet de police, autorité laïque d'un Etat laïc, de se substituer à la hiérarchie catholique pour faire respecter une vocation dite exclusivement religieuse de l'édifice.

La Cour, après avoir examiné les arguments des parties et les autres éléments en sa possession, estime que cette partie de la requête soulève des questions importantes de fait et de droit qui ne sauraient être résolues à ce stade et qui méritent un examen au fond. La requête ne saurait

donc être déclarée manifestement mal fondée. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. La requérante allègue également la violation de l'article 5 § 1 de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14. Ces dispositions se lisent ainsi :

Article 5 § 1

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

(...)

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;

(...)

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Le Gouvernement soutient que le grief tiré de la violation de l'article 5 § 1 de la Convention est manifestement mal fondé. Il affirme que les juridictions pénales saisies par la requérante, à savoir le tribunal correctionnel de Paris et la cour d'appel, ont considéré que l'article 78-2 du code de procédure pénale avait été respecté en l'espèce puisqu'il existait bien un indice faisant présumer la commission d'une infraction de séjour irrégulier telle que prévue par l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Il souligne qu'il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'application que les juridictions nationales ont faite du droit interne, sauf si cette interprétation ou application se révèle arbitraire. En l'espèce, il est avéré que la requérante et les personnes de nationalité étrangère qui ont occupé l'église Saint-Bernard revendiquaient elles-mêmes la commission d'une infraction à la législation sur les étrangers. Cette indication était de nature à persuader tout observateur objectif que ces personnes, y compris la requérante, pouvaient avoir accompli une infraction. Cela est si vrai que la requérante a finalement été condamnée à raison de l'irrégularité de son séjour.

Selon le Gouvernement, les indices pris en compte pour la mise en œuvre du contrôle d'identité étaient de deux ordres et sans lien avec l'origine raciale de la requérante. La situation irrégulière d'une grande

partie des étrangers évacués était déjà connue au regard d'événements antérieurs, ce qui suffisait à justifier le contrôle d'identité. En outre, la requérante sortait de l'église où s'étaient réfugiées les personnes revendiquant le fait qu'elles n'avaient pas de titre de séjour; la seule attitude de la requérante au moment des faits suffisait à faire présumer la commission d'une infraction, justifiant le contrôle d'identité. En définitive, le contrôle de la requérante était motivé par la connaissance de sa situation irrégulière en raison de ses propres déclarations et de ses actions antérieures. Or la requérante était l'une des porte-parole des «sans-papiers» et connue pour son action très médiatisée en ce domaine.

D'après la requérante, les observations du Gouvernement ne répondent pas à son argument relatif à l'illégalité de la décision d'évacuation de l'église, décision qui constitue non seulement le préalable, mais aussi le fondement des mesures coercitives qui ont suivi. La loi interne n'a donc pas été respectée.

L'intéressée souligne que le commissaire divisionnaire, qui menait les opérations, a signé de sa main une très grande partie des procès-verbaux d'interpellation, libellés comme s'il y avait lui-même procédé. Ces procès-verbaux étaient rigoureusement identiques pour chacune des personnes contrôlées et ont été rédigés *a posteriori*. Les policiers étaient invités à contrôler l'identité de tout individu «susceptible d'être l'un de ceux» déjà connus comme se revendiquant «sans-papiers». Mais aucune place n'était prévue dans ces procès-verbaux préimprimés pour permettre aux policiers d'expliquer en quoi telle personne lui paraissait plus «susceptible» que les autres d'être l'un des «sans-papiers». L'argument du Gouvernement selon lequel les contrôles d'identité étaient justifiés par la notoriété du fait que les personnes réunies dans cette église revendiquaient leur statut de «sans-papiers» n'explique pas les raisons pour lesquelles les «Noirs» seulement ont subi ce contrôle alors que les «Blancs» ont été conduits vers la sortie.

Enfin, quant aux «indices» invoqués par le Gouvernement et qui auraient motivé le contrôle de la requérante, celle-ci souligne que ni le gardien de la paix qui l'a interpellée à 8 h 20, ni le médecin qui l'a examinée à 16 h 15, ni les services de l'identité judiciaire ne l'ont identifiée puisque le procès-verbal de ce service dressé à 17 h 55 rendait compte de l'échec des tentatives d'identification de cette «Madame X, âgée d'une trentaine d'années, de type africain». Elle ne fut identifiée qu'à 20 heures, mais à 8 h 20, le moment qui intéresse la Cour, ni son sexe, ni son âge, ni sa sortie de l'église n'expliquaient son interpellation. Il s'ensuit que rien ne justifiait particulièrement que la requérante, plutôt que d'autres personnes, fût contrôlée si ce n'est la couleur de sa peau.

La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle la «plausibilité» des soupçons sur lesquels doit se fonder une arrestation constitue un élément essentiel de la protection offerte par l'article 5 § 1

contre les privations de liberté arbitraires. L'existence de soupçons plausibles présuppose celle de faits ou renseignements propres à persuader un observateur objectif que l'individu en cause peut avoir accompli l'infraction. Ce qui peut passer pour «plausible» dépend de l'ensemble des circonstances (arrêt *Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni* du 30 août 1990, série A n° 182, pp. 16-17, § 32). La Cour doit donc déterminer si la substance de la garantie offerte par l'article 5 § 1 c) est demeurée intacte en l'espèce.

La Cour note que la requérante elle-même déclare dans sa requête qu'elle était membre et porte-parole d'un groupe d'étrangers, originaires de certains pays africains, qui étaient installés en France et démunis de titre de séjour. En 1996, ce groupe décida de s'engager dans une action collective, sous la forme d'une occupation, pendant plusieurs jours, de certains édifices de Paris, dont l'église Saint-Bernard où a eu lieu l'arrestation de l'intéressée. Celle-ci affirme que la revendication de ce groupe consistait à inviter les autorités à réexaminer de manière plus attentive la situation administrative de ses membres, compte tenu du fait que ceux-ci, qui formaient du reste la majorité des occupants de l'église Saint-Bernard, étaient démunis de titre de séjour.

Le 22 août 1996, les autorités ont décidé de procéder à l'évacuation de l'église et à l'interpellation de ces personnes dont la situation, selon leurs propres déclarations, était contraire à l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Dès lors, la Cour estime que les autorités compétentes se sont fondées sur l'existence de soupçons plausibles, au sens de l'article 5 § 1 c), lorsqu'elles ont procédé à l'arrestation de la requérante, et que la substance de la garantie offerte par cette disposition est demeurée intacte en l'espèce.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Quant au grief de la requérante tiré de l'article 5 § 1 combiné avec l'article 14 de la Convention, la Cour note que le dispositif de vérification d'identité mis en place à la sortie de l'église visait le contrôle de toute personne soupçonnée d'être en situation irrégulière. Dans ces conditions, elle ne saurait conclure que la requérante a fait l'objet d'une discrimination fondée sur la race ou la couleur.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit également être rejetée conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare recevable, tous moyens de fond réservés, le grief de la requérante tiré de l'article 11 de la Convention;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

CISSE v. FRANCE
(Application no. 51346/99)

SECOND SECTION¹

DECISION OF 16 JANUARY 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr W. Fuhrmann, *President*, Mr J.-P. Costa, Mr L. Loucaides, Mr P. Kūris, Mr K. Jungwiert, Sir Nicolas Bratza, Mr K. Traja, *judges*, and Mrs S. Dollé, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Arrest of illegal immigrants****Article 5 § 1 (c)***Lawful arrest – Reasonable grounds of suspicion – Arrest of illegal immigrants***Article 35 § 1***Exhaustion of domestic remedies – Effective domestic remedies – Complaint raised in substance*

*
* *
* *

A group of mainly African aliens, who had been living in France without a residence permit, in some cases for several years, occupied a church in Paris in an attempt to obtain a review of their immigration status. The applicant was a spokeswoman for the group. The commissioner of police issued an order for the evacuation of the premises on the grounds that the occupation of the church gave rise to sanitary, health, peace, security and public-order risks. The following morning the police set up an identity checkpoint at the church exit and evacuated the premises. The people whose skin colour suggested that they were foreign were sent to an aliens' detention centre. The applicant was arrested because she did not have a residence permit. She was prosecuted and in her defence alleged that the commissioner of police's order for the evacuation of the premises was illegal. The criminal court convicted her of illegally entering and staying in France and sentenced her to two months' imprisonment, suspended. The court of appeal upheld the sentence and also imposed an order excluding her from French territory for three years. The Court of Cassation dismissed the applicant's appeal on points of law.

Held

(1) Article 11: Government's preliminary objection (non-exhaustion): Since the church had been evacuated on the morning following the issue of the commissioner of police's order authorising the evacuation, any application which the applicant might have been able to make to the administrative court would probably have been ruled to have been devoid of purpose. Further, by arguing before the criminal court and the court of appeal that the evacuation order issued by the commissioner of police was unlawful, the applicant had alerted the relevant courts to the possibility that her right of freedom of assembly had been violated. The preliminary objection had to be dismissed: complaint admissible.

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

(2) Article 5 § 1 (c): In deciding to proceed with the evacuation of the church and to stop and question the aliens who had been occupying it and who, by their own admission, were illegally residing in France, the national authorities had had reasonable grounds within the meaning of that Article for suspecting them of an offence under the legislation governing the conditions of entry and stay of aliens in France: manifestly ill-founded.

(3) Article 14 in conjunction with Article 5 § 1 (c): The checkpoint set up at the church exit was intended to ascertain the identity of persons suspected of being illegal immigrants. In those circumstances, the Court could not conclude that the applicant had been subjected to discrimination based on race or colour: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom, judgment of 30 August 1990, Series A no. 182

Fressoz and Roire v. France [GC], no. 29183/95, ECHR 1999-I

Iatridis v. Greece [GC], no. 31107/96, ECHR 1999-II

...

THE FACTS

The applicant [Ms Madjiguène Cisse] is a Senegalese national who was born in 1951 and lives in Dakar (Senegal). She was initially represented before the Court by Mr D. Cahen, a lawyer practising in Paris, and subsequently by Mr S. Foreman, likewise a lawyer practising in Paris.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

The applicant was a member of (and a spokeswoman for) a group of aliens without residence permits who in 1996 decided to take collective action to draw attention to the difficulties they were having in obtaining a review of their immigration status in France.

Their campaign, which received widespread coverage in the press, culminated with the occupation of St Bernard's Church in Paris on 28 June 1996 by a group of some two hundred illegal immigrants, most of whom were of African origin. Ten men within the group decided to go on hunger strike. The applicant's daughter joined her mother as one of the occupiers of the church. The movement, known as the "St Bernard *sans-papiers*"¹ movement, was supported by several human rights organisations, some of whose activists decided to sleep on the premises in a show of solidarity with their predicament.

On 22 August 1996 the Paris Commissioner of Police signed an order for the total evacuation of the premises. It was made on the grounds that the occupation of the premises was unrelated to religious worship, there had been a marked deterioration in the already unsatisfactory sanitary conditions, padlocks had been placed on the church exits and there were serious sanitary, health, peace, security and public-order risks.

More specifically, the order read as follows:

"The director of the Paris Samu [Mobile Emergency Medical Service] was given responsibility on 17 July 1996 for ensuring day-to-day care of the hunger-strikers and the parish priest has been reminded of the health hazards to which the occupants were exposed by the precarious living conditions as also of the need to allow unrestricted access to the emergency services.

Médecins du Monde [World Doctors Organisation], which offers continuous medical assistance in the church, has made public alarming information on the very serious

1. Immigrants without valid immigration papers.

consequences of this hunger strike for the health of those concerned at the expiration of the medically critical period of forty days.

On the basis of the provisions of Article 223-6 of the Code of Criminal Procedure, the ten hunger-strikers were evacuated on 12 August 1996, solely in order for the men to be given appropriate medical check-ups in hospitals in Paris.

The men returned to the aforementioned church of their own accord and immediately declared their intention to pursue their action.

Since 28 June 1996 there has been a marked deterioration in the already unsatisfactory sanitary conditions, the available sanitary equipment being totally inadequate for the long-term use of the premises as a collective shelter.

The number of people present on the premises has grown considerably during the last few days, and this has led to incidents in the immediate vicinity and notably on the public highway.

Such incidents create a risk of behaviour that may result in public-order disturbances.

The various movements concerned have erected barriers on the public highway, across rue Saint-Bruno at the junctions with rue Saint-Luc and rue Jérôme l'Ermite. The barriers obstruct the highway, hindering the passage of ordinary traffic and of emergency vehicles.

The church doors and various exits are kept closed, and in some cases padlocked, to enable a filter system to be operated at the only remaining entrance that is permanently accessible, and a barricade formed of chained together barriers has even been placed between the enclosure railings and the north entrance to the church chancel. These installations constitute a major hazard should an emergency evacuation of the persons present inside the building become necessary.

These activities and movements are totally unrelated to religious worship, which is the exclusive use to which this public building may be put under the Law of 9 December 1905.

It follows from the matters noted above that the current situation represents a serious sanitary, health, peace, public-security and public-order risk ..."

The following morning the police carried out the evacuation. The police officers arrived at the scene at 6.30 a.m. and set up a checkpoint at the church exit to verify, on the basis of Article 78-2, sub-paragraphs 1 and 3, of the Code of Criminal Procedure and Article 8, sub-paragraphs 2 and 3, of the Ordinance of 2 November 1945, whether the aliens evacuated from the church had documentation authorising them to stay and circulate in the territory. The police entered the church at 7.56 a.m.

All the occupants of the church were stopped and questioned. Whites were immediately released while the police assembled all the dark-skinned occupants, apart from those on hunger strike, and sent them by coach to an aliens' detention centre at Vincennes. Orders were made for the detention and deportation of almost all of those concerned. More than a hundred were subsequently released by the courts on account of certain

irregularities on the part of the police, which even extended to making false reports regarding the stopping and questioning procedure.

At 8.20 a.m. a police officer asked the applicant as she was leaving the church for documentary evidence that she had leave to stay in France, but she was unable to produce any. The applicant had attended the Paris Police Commissioner's Office on 5 June 1996 but on 17 July 1996 had been refused leave to remain in France on the ground that she did not satisfy any of the conditions laid down by the ordinance of 2 November 1945 for the issue of a residence permit and that there were no personal or family reasons justifying her being granted leave to remain on humanitarian grounds. She had been invited to leave French territory within one month after receipt of notification of the Commissioner of Police's decision.

At 9.55 a.m. the applicant was taken into custody and informed of her rights pursuant to Articles 63-2 and 63-4 of the Code of Criminal Procedure. The measure was deemed to have taken effect at 7.56 a.m., when she was stopped. The applicant refused to speak throughout her period in custody. At 8.15 p.m. on 23 August 1996 the senior deputy public prosecutor at the Eighth Division of the Paris public prosecutor's office instructed the police officers to bring the applicant before him, with the case file as it stood.

At 1.30 p.m. on 24 August 1996 the applicant appeared before the Paris Criminal Court under the "immediate summary trial" procedure. She was accused of having "entered and stayed in France without being in possession of the documents or visas required by the rules" and was sentenced to two months' imprisonment, suspended. The Criminal Court held:

"The occupation of a place of worship ... over a period of several weeks, ... for the sole purpose of contesting their immigration status and creating a movement in their favour, in itself constitutes an emergency justifying the administrative authority's decision to expel them.

The presence in St Bernard's Church of several hundred people for a period of several weeks claiming, through public statements made by individuals or through spokespersons representing them, status as, in their own words, aliens without residence permits or papers, constituted grounds for suspecting that those concerned had committed offences under the immigration rules such that the verification of their identity pursuant to Article 78-2 was justified.

However, since a large number of people were stopped at the same time and refused to disclose their identities, the police were not able to carry out an immediate identity check. The fact that the identity check was not carried out when they were first stopped, but within what, given the practical contingencies inherent in an operation of that size, was a reasonable period thereafter, does not render the proceedings defective.

Regard being had to the large number of persons stopped and the circumstances in which the operation was conducted, the defendant was notified of her rights within a reasonable time ...”

On 23 January 1997 the Paris Court of Appeal, on appeal by the applicant, upheld the sentence and added an order excluding her from French territory for three years. In addition, it held in its judgment:

“The occupation of a place of worship by approximately three hundred individuals over several weeks, in order to create a movement in their favour and to contest their immigration status, constitutes an emergency that justified the administrative authority making an expulsion order without making a prior application to the courts.

The occupiers of the premises continued their hunger strike for almost forty days and the living conditions of those concerned continued to deteriorate.

The scale of the demonstrations over several weeks, with barriers being used to obstruct the highway and hinder the passage of vehicles, constituted a risk for security, sanitation, the health of the hunger-strikers and public order that justified urgent measures being taken to put an end to the disturbances.”

On 4 June 1998 the Court of Cassation dismissed the applicant’s appeal on points of law on the following grounds:

“In the proceedings before the courts below, in which Madjiguène Ndour, a Senegalese national, was accused of illegally entering and staying in France, the accused duly challenged the lawfulness of the order issued by the Commissioner of Police, without a prior court order, for the evacuation of the church occupied by the accused and several other persons, which evacuation was followed by police identity checks that revealed that the demonstrators were illegal immigrants.

In these circumstances, the reasons which the courts below relied on – unnecessarily – in dismissing her objection cannot serve as a basis for complaint by the appellant, since, even if she had proved that the administrative act referred to above was unlawful, it would have had no bearing on the outcome of the criminal proceedings.”

B. Relevant domestic law

Article 111-5 of the Criminal Code provides:

“The criminal courts shall have jurisdiction to interpret general or individual administrative decisions or regulations and to determine their lawfulness if the outcome of criminal proceedings pending before them depends on their so doing.”

Article 78-2, sub-paragraph 1, of the Code of Criminal Procedure reads as follows:

“Senior police officers and ordinary police officers acting on the orders of senior police officers who are accountable for their actions ... may invite any person to prove his or her identity by any means if there are grounds for suspecting that he or she

- (i) has committed or attempted to commit an offence;
- (ii) is preparing to commit a serious crime [*crime*] or other major offence [*délit*];

(iii) may be able to provide information that will assist in the investigation of a serious crime or other major offence:

(iv) is wanted by a judicial authority.”

Article L. 2512-13 of the General Code of the Territorial Authorities reads as follows:

“In the City of Paris the Commissioner of Police shall have the powers and prerogatives conferred on him by the Ordinance of the Consuls of 12 Messidor, Year VIII, determining the functions of the Paris Commissioner of Police, by the amendments that have been made thereto, and by Articles L. 2512-7, L. 2512-14 and L. 2512-17.

However, in the circumstances set out in this Code and the Public Health Code, the mayor of Paris shall be responsible for ensuring that public highways in the city are kept clean and tidy, for maintaining order at fairs and markets and, subject to the opinion of the Commissioner of Police, for all grants of parking permits to small traders and of permits or licences for erecting stalls on the public highway.

Further, in the circumstances set out in Article L. 2215-1, sub-paragraph 3, and Articles L. 3221-4 and L. 3221-5 of this Code, the mayor shall be responsible for ensuring the preservation of State property incorporated into the public property of the City of Paris. For the purposes of the application of these provisions, the power of substitution conferred on the State in the *département* shall be exercised, in Paris, by the Commissioner of Police.”

The relevant provisions of the Ordinance of the Consuls of 12 Messidor, Year VIII, which determines the functions of the Paris Commissioner of Police, read as follows:

Section I – General provisions

“1. The Commissioner of Police shall perform the functions set out hereafter, under the immediate authority of the ministers. He shall communicate directly with them about the matters for which their departments have responsibility.

2. The Commissioner of Police may republish the administrative rules and regulations and issue orders to ensure that they are complied with.”

Section III – Maintaining law and order in the city

“21. The Commissioner of Police shall have responsibility for all matters concerning minor highways, save that an appeal will lie against his or her decisions to the Minister of the Interior.

22. The Commissioner of Police shall secure liberty and security on the public highway and to that end shall have responsibility for preventing criminal damage to the public highway, for lighting, for ensuring that residents comply with their obligation to keep the area in front of their houses swept, and for arranging for squares and the perimeters of public gardens and buildings to be swept at the city’s expense ...”

The relevant provisions of the Law of 30 June 1881 on Public Meetings provides:

“1. Anyone may attend public meetings.

Public meetings may be held without prior permission subject to compliance with the conditions laid down in the following Articles.

...

6. Meetings may not be held on the public highway; ...

...

8. Every meeting shall have a board of at least three people. The board shall be responsible for maintaining order, preventing any breach of the law, ensuring that the meeting retains the character ascribed to it in the declaration, prohibiting any speech that is contrary to public order or morals or containing any incitement to commit an act constituting a serious crime [*crime*] or other major offence [*délit*] ...

9. ... the right to terminate a meeting shall not be exercised by the authority's representative unless he or she is called upon to do so by the board or unless clashes or patently illegal acts occur.

10. Any breach of the provisions of this Law shall be punishable by the penalties laid down for summary offences, without prejudice to any proceedings that may be instituted in respect of any serious crime or other major offence that may have been committed at the meetings.”

Sections 25, 26, 32 and 35 of the Law of 9 December 1905 on the Separation of Church and State read as follows:

Section 25

“Assemblies for the purposes of worship in premises belonging to or placed at the disposal of a religious association shall be open to the public. They shall be exempted from the requirements of section 8 of the Law of 30 June 1881, but shall remain under the supervision of the authorities in the interests of public order. Such assemblies may not take place until a declaration has been made, in the form required by section 2 of that Law, identifying the premises where they will be held ...”

Section 26

“It is prohibited to hold a public meeting in premises habitually used as a place of worship.”

Section 32

“Anyone who prevents, delays or interrupts religious ceremonies by causing disturbances or disorder in the premises used for such ceremonies shall be liable to the same penalties.”

Section 35

“A minister of religion guilty of making a speech or posting or distributing notices publicly in a place of worship that contain direct incitement to resist compliance with the law or the lawful acts of public authorities or are aimed at stirring up or rousing one group of citizens against the others shall be liable to two years' imprisonment, without

prejudice to the penalties for complicity if the incitement is followed by sedition, revolt or civil war.”

COMPLAINTS

1. Relying on Article 5 § 1 (c) of the Convention, the applicant complained that she had been unlawfully deprived of her liberty. Firstly, she said that there had been no ground for suspecting that an offence had been committed when her identity was checked. Secondly, she alleged that the Commissioner of Police’s order for the evacuation of the premises was illegal as, in the absence of an emergency, the authorities required a court order to act.

2. Relying on Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 5, the applicant alleged that she had been discriminated against as the decisive criterion for determining whose identity would be checked was the skin colour of those present in the church.

3. Relying on Article 11 of the Convention, the applicant alleged a breach of her right to freedom of peaceful assembly with other aliens for the purposes of denouncing their treatment. The interference with her right was not prescribed by law (as the evacuation order was unlawful), and was neither justified by a legitimate aim, nor proportionate.

THE LAW

1. The applicant alleged a violation of Article 11 of the Convention, which provides:

Article 11

“1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.”

(a) The Government pleaded firstly a failure to exhaust domestic remedies in that the applicant had not applied to the administrative courts – which were the only courts with jurisdiction – for an order quashing the Commissioner of Police’s order for the evacuation of the premises that had brought the “assembly” in issue to an end. The fact that the applicant had

raised the issue of the legality of that order before the ordinary courts could not alter the fact that she had failed to exhaust domestic remedies. The ordinary courts had had no jurisdiction in the instant case to interpret the evacuation order or to determine whether it was lawful, since that issue was immaterial to the verdict in the criminal proceedings. The present case did not come within the scope of Article 111-5 of the new Criminal Code. The applicant had not been prosecuted for illegal occupation of the church, but for staying on French territory without leave. The criminal courts had therefore had no jurisdiction to determine the lawfulness of the administrative act concerned. Indeed, the Court of Cassation had so held in its judgment on the applicant's appeal.

In addition, the applicant had at no stage argued that her freedom of assembly had been infringed. The only reason she had contended before the ordinary courts that the evacuation order was unlawful was to show that she had been stopped unlawfully. At first instance, her argument had been that the Commissioner of Police's decision to evacuate the church without a court order could not have been lawful since he was only empowered to make such an order in the event of an emergency and there had been none in the instant case. That procedural point had subsequently been pleaded before both the Court of Appeal and the Court of Cassation. On appeal, the applicant had also argued that the order was defective for breach of authority in that it had allegedly been based on public-order considerations when its real aim had been the arrest and deportation of the "*sans-papiers*".

Lastly, as regards the complaint under Article 14 of the Convention, the Government said that the applicant had at no stage alleged that she had been discriminated against on racial grounds when her identity was checked. At the very most, she had argued that the provisions of Article 78-2, sub-paragraph 3, of the Code of Criminal Procedure had been infringed in that there had been no grounds for suspecting her of an offence that would have justified her identity being checked. At no stage, therefore, had she maintained that the identity check had been performed solely because of the colour of her skin.

The applicant maintained that she had had no interest in applying to the administrative court, as any such application would have been purely symbolic and devoid of any practical effect. On the other hand, she had been perfectly entitled to challenge the validity of the evacuation order in the ordinary court before which she had appeared. She stressed that there had been an indisputable link between her arrest and the decision to put an end to the assembly in the church. It was the settled case-law of the domestic courts that the court responsible for deciding the fate of an alien stopped in such circumstances had jurisdiction to determine the lawfulness of the entire chain of administrative acts that had led to the alien's appearance before it. A finding by the ordinary court that the evacuation

was unlawful would *ipso facto* have rendered, in turn, the police officers' entry into the church and the identity checks unlawful and the subsequent judicial proceedings null and void. Indeed, in two judgments delivered on 29 March 1996 and 12 November 1997 following the evacuation of other "sans-papiers" from the Japy Gymnasium and St Bernard's Church, the Paris Court of Appeal and the Civil Division of the Court of Cassation had agreed to examine the legality of the evacuation procedure.

The applicant also alleged that by challenging the evacuation order she was in essence denouncing the violation of her freedom of assembly, as the actual wording of the evacuation order showed that its aim had been to break up an assembly. Lastly, with regard to Article 14, the applicant said that the lack of any reference in the Criminal Court's and the Court of Appeal's decisions to her complaint that the identity checks had been performed in a discriminatory manner did not mean that that argument had not been raised before them, as the notes taken at the hearing by the clerk of the Criminal Court showed.

The Court reiterates that the only remedies Article 35 § 1 of the Convention requires to be exhausted are those that are available and sufficient and relate to the breaches alleged (see *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 47, ECHR 1999-II). Further, that rule must be applied with some degree of flexibility and without excessive formalism; it is sufficient that the complaints intended to be made subsequently in Strasbourg should have been raised, at least in substance and in compliance with the formal requirements and time-limits laid down in domestic law, before the national authorities (see *Fressoz and Roire v. France* [GC], no. 29183/95, § 37, ECHR 1999-I).

The Court agrees with the Government that the Commissioner of Police's order of 22 August 1996 for the evacuation of the church could have been challenged in the administrative courts. However, by the morning of 23 August it had already been executed, such that the administrative court would probably have held that the application had become devoid of purpose and did not need deciding. The same reasoning consequently applies to the complaint under Article 14.

Further, the Court notes that, by arguing that the evacuation order issued by the Commissioner of Police was unlawful, the applicant had alerted the relevant courts to the possibility that her right to freedom of assembly had been violated. Indeed, this is apparent from the judgments of both the Criminal Court, which held that the evacuation was justified by the existence of an emergency, and the Court of Appeal, which held that the scale of the demonstrations and the risks for security, sanitation, the health of the hunger-strikers and public order justified putting an end to the disturbances.

Consequently, the Government's objection of a failure to exhaust domestic remedies must be dismissed.

(b) As regards the merits of the complaint, the Government maintained that the applicant had taken part in an event that had been organised in disregard of the exclusively religious use of the building in which it was held with the aim of defending a deliberate breach of the statutory rules applicable to immigration in France. The assembly was blatantly illegal in two respects. Firstly, it contravened section 8 of the Law of 30 June 1881, which prohibited any speech at a public meeting “containing any incitement to commit an act constituting a serious crime [*crime*] or other major offence [*délit*]”. Secondly, it contravened the Law of 9 December 1905 on the Separation of Church and State, which laid down that religious buildings were to be used as places of worship to the exclusion notably of political events or any event that might disturb religious ceremonies. Article 11 of the Convention did not entail a right for assemblies aimed at legitimising the commission of an offence to be organised in a place where only religious services were permitted.

In the alternative, the Government alleged that the interference had been justified under the second paragraph of Article 11. Evacuation was a measure prescribed by law, namely the Ordinance of the Consuls of 12 Messidor, Year VIII, and Article L. 2512-13 of the General Code of the Territorial Authorities, which conferred full powers on the Paris Commissioner of Police to maintain order. In addition, the aim of the measure had been to protect the health and security of, primarily, the people present in the church who were at serious risk, some because they were on hunger strike and all because of the living conditions. The measure was also intended to maintain public order and prevent offences from being committed. Lastly, the measure had been proportionate to the aims pursued, as the applicant was in breach of the statutory immigration rules, an offence she acknowledged having committed, even though she had already received an invitation to leave the territory.

The applicant contested, firstly, the Government’s allegation that there had been no interference with the right guaranteed by Article 11 § 1. She said that while French law contained provisions making it an offence for aliens to stay in France without leave, it did not contain any provision prohibiting people from calling for the immigration status of illegal immigrants to be put in order and from assembling for that purpose. Article 11 § 1 did not make freedom of peaceful assembly conditional on the purpose of the assembly being wholly and absolutely in compliance with the law. It did not prohibit people assembling to call for changes to the law. Furthermore, there was no provision entitling the State to prohibit peaceful assemblies being held in a church. The reason why the Commissioner of Police had signed an order for the evacuation of the church was that he had been instructed by the government, not the church authorities, to do so. Neither section 26 nor section 32 of the Law of 1905, on which the Government relied, could justify in law the violation

of the applicant's right to freedom of assembly. The former provision only prohibited assemblies, *inter alia* in a church, of people whose common preoccupation could be described as political. The latter provision could not be applicable, as the occupation of the church had at no stage prevented any religious services being held.

Further, the evacuation measure did not satisfy the conditions laid down by paragraph 2 of Article 11.

Firstly, it was not prescribed by law. Taken together, the provisions relied on by the Government, namely Article L. 2512-13 of the General Code of the Territorial Authorities and the Ordinance of the Consuls of 12 Messidor, Year VIII, showed that the Commissioner of Police had responsibility for enforcing regulations and maintaining public order in Paris. He had no authority to evacuate a church – a building for which religious institutions had responsibility – and no one, in particular the parish priest, had requested any intervention on his part. In the absence of any details about the type of restrictions that were authorised – their aim, nature and how they were to be supervised – the wording of those provisions could not be regarded as enabling members of the public to know what was permissible conduct.

Secondly, the measure in issue had not pursued a legitimate aim, as it was common knowledge that the evacuation had been decreed by the President of the Republic and the Prime Minister to thwart a democratic and peaceful challenge to the government regarding the fate of individuals faced with the authorities' refusal to put their immigration status in order.

Lastly, the measure had not been necessary in a democratic society, as it was disproportionate to the aim pursued. The applicant contested the grounds for the evacuation set out in the Police Commissioner's order. The concerns for the health of the ten hunger-strikers did not justify breaking up an assembly of three hundred people. Moreover, neither the parish priest nor the occupants of the church had complained about the inadequacy of the sanitary equipment or the deterioration in the sanitary conditions. Nor had any disturbances been witnessed in the vicinity of the church or on the public highway. Had any disturbances occurred, the police could have intervened to restore order without having to evacuate the church. Lastly, it was not for the Commissioner of Police, a secular authority in a secular State, to take the place of the Catholic hierarchy to secure compliance with the so-called exclusively religious use of the building.

The Court considers, in the light of the parties' submissions and the evidence before it, that the complaint raises serious issues of fact and law under the Convention that cannot be resolved at this juncture and the determination of which requires an examination of the merits. The Court concludes, therefore, that this complaint cannot be declared manifestly ill-founded. No other ground for declaring it inadmissible has been established.

2. The applicant also alleged a violation of Article 5 § 1 of the Convention taken alone and in conjunction with Article 14. These Articles read as follows:

Article 5 § 1

“Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

...

(c) the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so;

...”

Article 14

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

The Government maintained that the complaint of a violation of Article 5 § 1 of the Convention was manifestly ill-founded. They affirmed that the criminal courts to which the applicant had made her applications, namely the Paris Criminal Court and Court of Appeal, had held that Article 78-2 of the Code of Criminal Procedure had been complied with in the instant case, as there had been grounds for suspecting that an offence of overstaying had been committed, contrary to the Ordinance of 2 November 1945 governing the Conditions of Entry and Stay of Aliens in France. They said that it was not for the Court to verify the domestic courts’ application of the domestic law unless that interpretation or application was arbitrary. In the instant case, it was recognised that the applicant and the foreign nationals occupying St Bernard’s Church had themselves publicly acknowledged that they were in breach of the statutory immigration rules. That statement was enough to persuade any objective observer that both they and the applicant may have committed an offence, as was borne out by the fact that she was ultimately convicted for overstaying.

In the Government’s submission, two types of consideration had been taken into account in the decision to carry out identity checks. Neither had been related to the applicant’s racial origin. Firstly, the authorities had already been alerted by earlier events to the fact that a large number of the aliens who had been evacuated were illegal immigrants and identity checks were warranted on that ground alone. In addition, the applicant had emerged from the church where people who had publicly admitted to

not being in possession of a residence permit had taken refuge. The applicant's conduct at the material time by itself gave sufficient cause for suspecting her of having committed an offence and justified the identity check. Ultimately, the applicant's identity had been checked because the authorities had been made aware by her own prior statements and actions that she was an illegal immigrant. The applicant had been a spokeswoman for the "*sans-papiers*" and was known for her high-profile action in that sphere.

In the applicant's submission, the Government's observations had not answered her argument that the decision to evacuate the church was unlawful and constituted not only a condition precedent to the coercive measures that followed but also the basis for them. The domestic law had, therefore, not been complied with.

The applicant said that the chief superintendent who had led the operation had personally signed a large number of the reports on the identity-check procedure, which were worded as if he had carried out the checks in person. The reports were strictly identical for everyone who had undergone an identity check and had been drawn up after the checks had been carried out. The police officers had been invited to check the identity of everyone "who might be one of those" already known as having publicly stated that they were "*sans-papiers*". However, no room had been set aside on the pre-printed reports to enable the police officers to explain why a given person appeared to the officer to be more "likely" than others to be a "*sans-papiers*". The Government's argument that the identity checks had been justified by the fact that it was common knowledge that the persons assembled in the church had publicly admitted their status as "*sans-papiers*" did not explain why only "Blacks" had had their identities checked while "Whites" had been shown to the exit.

Lastly, as regards the "evidence" which the Government maintained had led to the applicant's identity being checked, the applicant said that neither the constable who had stopped her at 8.20 a.m., nor the doctor who had examined her at 4.15 p.m., nor the court service responsible for establishing identity had been aware of her identity, since the report drawn up by the latter at 5.55 p.m. confirmed that the attempts to identify "Mrs X, aged about 30, of African appearance" had failed. She had not been identified until 8 p.m. At 8.20. a.m., however, which was the relevant time so far as the Court was concerned, neither her gender or age, nor the fact that she had been in the church, could explain why she had been stopped. It followed that there had been no reason, apart from the colour of her skin, for the applicant's identity to be checked.

The Court reiterates its settled case-law that the "reasonableness" of the suspicion on which an arrest must be based forms an essential part of the safeguard against arbitrary arrest and detention which is laid down in Article 5 § 1 (c). Having a "reasonable suspicion" presupposes the

existence of facts or information which would satisfy an objective observer that the person concerned may have committed the offence. What may be regarded as “reasonable” will however depend upon all the circumstances (see *Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom*, judgment of 30 August 1990, Series A no. 182, pp. 16-17, § 32). The Court must therefore determine whether the essence of the guarantee afforded by Article 5 § 1 (c) remained intact in the instant case.

The Court notes that the applicant herself stated in her application that she was both a member and the spokeswoman of a group of aliens from various African countries who had settled in France without residence permits. In 1996 the group had decided to undertake collective action that took the form of occupying various buildings in Paris for several days, including St Bernard’s Church where the applicant was arrested. She asserted that the group’s aim had been to invite the authorities to re-examine the immigration status of its members more attentively. The members of the group in fact formed a majority of the occupants of St Bernard’s Church, and had no residence permits.

On 22 August 1996 the authorities decided to evacuate the church and to stop those persons who, by their own admission, were in breach of the Ordinance of 2 November 1945 governing the Conditions of Entry and Stay of Aliens in France.

In these circumstances, the Court considers that, for the purposes of Article 5 § 1 (c), the relevant authorities had reasonable grounds for suspecting the applicant of an offence when they arrested her and that the essence of the guarantee afforded by that Article remained intact in the instant case.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

As to the applicant’s complaint under Article 5 of the Convention taken in conjunction with Article 14, the Court notes that the checkpoint set up at the church exit was intended to ascertain the identity of persons suspected of being illegal immigrants. In these circumstances, it cannot conclude that the applicant was subjected to discrimination based on race or colour.

It follows that this part of the application must also be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the complaint under Article 11 of the Convention admissible, without prejudging the merits of the case.

Declares the remainder of the application inadmissible.

TEYTAUD ET AUTRES c. FRANCE
(Requêtes n° 48754/99, 49720/99, 49721/99, 49723/99, 49724-30/99)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 25 JANVIER 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. G. Ress, *président*, M. J.-P. Costa, M. I. Cabral Barreto, M. V. Butkevych, M^{me} N. Vajić, M. M. Pellonpää, M^{me} S. Botoucharova, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Absence d'indemnisation intégrale de rapatriés français d'Algérie à la suite de la dépossession de leurs biens****Article 1 du Protocole n° 1**

Respect des biens – Absence d'indemnisation intégrale de rapatriés français d'Algérie à la suite de la dépossession de leurs biens – Expropriation – Compétence ratione personae – Biens – Créance – Absence de droit à indemnisation par l'Etat français

Article 14

Discrimination – Fixation d'un plafond d'indemnisation – Marge d'appréciation – Justification objective et raisonnable

*
* * *

Les requérants ou leurs ascendants étaient propriétaires de biens immobiliers situés en Algérie, dont ils furent dépossédés à la suite de l'accession à l'indépendance de ce pays. En application de lois promulguées par les autorités françaises, les requérants reçurent une indemnité forfaitaire qui se révéla inférieure à la valeur évaluée par l'administration des biens dont ils avaient été dépossédés car cette valeur était supérieure au plafond d'indemnisation fixé par la législation applicable. En 1992, se plaignant de n'avoir perçu qu'une indemnité partielle, ils adressèrent au secrétaire d'Etat aux Affaires sociales une demande tendant au paiement du solde de la valeur des biens nationalisés ainsi qu'au versement d'intérêts. Selon eux, en vertu des «accords d'Évian» et des engagements écrits unilatéraux du gouvernement français résultant d'une brochure de 1962 émanant du Haut-Commissariat de la République en Algérie, l'Etat français avait l'obligation de verser une indemnité juste et équitable aux personnes dépossédées; or, en raison de la fixation d'un plafond d'indemnisation, ils n'avaient pu obtenir qu'une indemnisation partielle, contrairement aux rapatriés dont les biens avaient été estimés à une valeur inférieure ou égale audit plafond. Le tribunal administratif de Paris rejeta leur demande d'annulation des décisions implicites de rejet du secrétaire d'Etat. Ils furent également déboutés par la cour administrative d'appel de Paris puis par le Conseil d'Etat. Les juridictions compétentes estimèrent que ni les accords d'Évian ni la brochure du Haut-Commissariat de la République en Algérie ne comportaient, contrairement à ce qu'ils soutenaient, de promesses de l'Etat français envers les Français résidant en Algérie d'une indemnisation du préjudice résultant de la spoliation de leurs biens.

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

1. Article 1 du Protocole n° 1 : a) Les requérants ayant été dépossédés de leurs biens par l'Etat algérien, qui n'est pas partie à la Convention, leurs griefs visant la privation de propriété elle-même sont incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

b) Ni les accords d'Evian ni les engagements écrits unilatéraux du gouvernement français résultant d'une brochure de 1962 émanant du Haut-Commissariat de la République en Algérie, n'emportaient, au profit des ressortissants français résidant en Algérie dont les biens avaient été nationalisés, le droit à être indemnisés par l'Etat français pour les dommages subis. Il n'existe donc pas de droit à indemnisation au titre de ces textes en France. Le droit à indemnisation allégué en l'espèce par les requérants ne constitue donc pas un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, de sorte que les décisions critiquées n'ont pas pu avoir pour effet de les priver d'un bien dont ils auraient été propriétaires : défaut manifeste de fondement.

2. Article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 : le souci de l'Etat français de limiter les dépenses publiques justifie de façon objective et raisonnable la fixation par la législation d'un plafond d'indemnisation, d'autant que la dépossSESSION à l'origine de l'indemnisation est le fait d'un Etat étranger : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Marckx c. Belgique, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31

Sporrong et Lönnroth c. Suède, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52

Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-B

(...)

EN FAIT

Les requérants [M^{me} Georgette Teytaud, M^{me} Marie-Louise Lambelin, M. Georges Raoux, M^{me} Jeanne-Marie Faure, M^{me} Gabrielle Raoux, M. Michel Faure] sont tous des ressortissants français. Les détails les concernant figurent dans la liste annexée à la présente décision. Les requêtes ont été introduites en leur nom et en leur qualité d'héritiers de leurs parents décédés.

Les requérants sont représentés devant la Cour par M^e L. Pettiti, avocat au barreau de Paris.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

Les requérants ou leurs ascendants étaient propriétaires de biens immobiliers situés en Algérie, dont ils furent dépossédés à la suite de l'accession de ce pays à l'indépendance.

1. *Les biens nationalisés et les indemnités perçues*

a) **Requêtes n^{os} 48754/99, 49720/99, 49721/99 et 49723/99**

M^{mes} Georgette Teytaud, Marie-Louise Lambelin et Bertrande Saint-Pierre (mère des deux premières) étaient propriétaires, en indivision familiale, de quatre domaines agricoles (deux situés à Misserghin, d'une superficie de 1 052 et 1 027 ha, et deux situés à Bou-Tlelis, de 471 et 1 628 ha) ainsi que de deux maisons de neuf et douze pièces, à Oran. La troisième était en outre propriétaire d'un immeuble de location et d'un commerce de vin en gros sis à Oran.

Ces biens furent évalués par l'administration française, selon un barème fixé par une loi du 5 avril 1970, à 1 493 204 francs français (FRF) (valeur 1962) en ce qui concerne la première requérante, 1 520 798 FRF en ce qui concerne la deuxième et à 1 111 246 FRF quant à leur mère. En application d'une loi du 16 juillet 1987 les biens litigieux furent réévalués, respectivement, à 1 647 727 FRF, 1 682 220 FRF et 1 375 688 FRF (valeur 1962). En « francs constants » la « valeur 1998 » des biens en question serait respectivement de 12 351 362 FRF, 12 609 921,12 FRF et 10 001 251 FRF.

Les annuités d'indemnisation que les deux premières requérantes auraient chacune perçues des autorités françaises depuis 1979

s'élèveraient à 3 314 646 FRF; leur mère aurait quant à elle perçu 3 121 840 FRF (valeur 1998).

b) Requêtes n° 49724/99, 49725/99, 49726/99, 49728/99 et 49729/99

M. Georges Raoux était propriétaire, en indivision familiale, d'une maison située à Aïn-el-Turck. Ce bien fut évalué par l'administration, selon le barème fixé par la loi du 5 avril 1970, à 85 500 FRF (valeur 1962). En application de la loi du 16 juillet 1987, il fut réévalué à 106 875 «francs 1962», soit, selon le requérant, 640 908 «francs 1998». Les annuités d'indemnisation qu'il aurait perçues depuis 1979 s'élèveraient à 230 697 «francs 1998».

Par ailleurs, M. Albert Raoux, père de M. Georges Raoux et de M^{me} Jeanne-Marie Faure, était propriétaire de deux domaines agricoles, de 513 ha (part de la communauté matrimoniale) et 495 ha, situés respectivement à Sainte-Barbe-du-Tlélat et Parmentier, ainsi que de deux immeubles sis à Oran (parts de la communauté matrimoniale). Ces biens furent évalués par l'administration, selon le barème fixé par la loi du 5 avril 1970, à 4 564 795 FRF (valeur 1962). En application de la loi du 16 juillet 1987, ils furent réévalués à 5 100 394 «francs 1962», soit, selon les requérants, 38 232 533 «francs 1998»; du fait de l'indivision familiale existant entre le frère et la sœur, la part revenant à chacun serait de 19 116 276 FRF.

Les annuités d'indemnisation perçues depuis 1979 par le requérant et son père s'élèveraient à un montant de 1 294 601 «francs 1998». Celles perçues par la requérante et son père seraient de 1 115 407 «francs 1998».

En outre, la mère des requérants, M^{me} Marie-Louise Raoux, était propriétaire de deux domaines agricoles, de 513 ha (part de la communauté matrimoniale) et 255 ha, situés respectivement à Sainte-Barbe-du-Tlélat et El-Akra, ainsi que, à Oran, de deux immeubles faisant partie de la communauté matrimoniale, et d'un troisième, en indivision familiale. Ces biens furent évalués par l'administration, selon le barème fixé par la loi du 5 avril 1970, à 2 239 924 FRF (valeur 1962). En application de la loi du 16 juillet 1987, ils furent réévalués à 2 606 915 «francs 1962», soit, selon les requérants, 19 541 434 «francs 1998»; du fait de l'indivision familiale existant entre le frère et la sœur, la part revenant à chacun serait de 9 770 717 FRF.

Les annuités d'indemnisation perçues depuis 1979 par le requérant et sa mère s'élèveraient à un montant de 762 204 «francs 1998». Celles perçues par la requérante et sa mère seraient de 618 393 «francs 1998».

c) Requête n° 49727/99

M^{me} Gabrielle Raoux était propriétaire, en indivision familiale, d'une maison située à Aïn-el-Turck et d'un appartement ainsi que d'un terrain

à bâtir situés à Oran, et de deux domaines agricoles de 189 et 200 ha sis respectivement à Nazereg-Flinois et Tircine. Ces biens furent évalués par l'administration, selon le barème fixé par la loi du 5 avril 1970, à 286 747 FRF (valeur 1962). En application de la loi du 16 juillet 1987, ils furent réévalués à 328 522 «francs 1962», soit, selon la requérante, 2 462 600 «francs 1998». Les annuités d'indemnisation qu'elle aurait perçues depuis 1979 seraient de 1 401 732 «francs 1998».

d) Requête n° 49730/99

Le père de M. Michel Faure était propriétaire d'un domaine de 216,97 ha situé à Aïn-Tedeles, ainsi que de deux terrains à bâtir et d'une maison sis à Mostaganem. Ces biens furent évalués par l'administration, selon le barème fixé par la loi du 5 avril 1970, à 1 417 741 FRF (valeur 1962). En application de la loi du 16 juillet 1987, ils furent réévalués à 1 637 359 «francs 1962», soit, selon le requérant, 12 273 643 «francs 1998». Les annuités d'indemnisation que le père du requérant aurait perçues depuis 1979 seraient de 3 322 847 «francs 1998».

2. Les procédures conduites par les requérants

En leur propre qualité ou, selon les cas, en tant qu'ayants droit de leurs ascendants, les requérants, en décembre 1992, adressèrent au secrétaire d'Etat aux Affaires sociales une demande tendant au paiement du solde de la valeur des biens nationalisés ainsi qu'au versement des intérêts.

Ils soutenaient qu'en vertu des «accords d'Evian» et d'engagements écrits unilatéraux du gouvernement français, l'Etat français avait l'obligation de verser une indemnité «juste et équitable» aux personnes dépossédées. Ils ajoutaient notamment que le fait qu'ils n'avaient perçu qu'une indemnité partielle caractérisait une violation des articles 1 du Protocole n° 1 et 14 de la Convention.

En juin 1993, ils saisirent le tribunal administratif de Paris de demandes d'annulation des décisions implicites de rejet du secrétaire d'Etat résultant de son défaut de réponse durant quatre mois. Le tribunal administratif rejeta leurs requêtes le 8 juin 1994.

Les requérants saisirent la cour administrative d'appel de Paris, laquelle rejeta leurs requêtes le 27 juin 1996 par les motifs suivants :

«(...) Considérant que ni les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 relatives à l'Algérie, connues sous le nom d'«accords d'Evian», ni la brochure dite «les accords d'Evian et les pieds-noirs» éditée et distribuée en 1962 par le Haut-Commissariat de la République en Algérie ou les déclarations faites à l'époque par des membres du gouvernement français, lesquelles se bornaient à commenter les accords précités, ne comportaient, contrairement à ce qu'il est soutenu dans la requête, de clauses ou de promesses garantissant aux Français résidant en Algérie qu'au cas où ils seraient spoliés de leurs biens par l'Etat algérien, l'Etat français les indemniserait du préjudice en résultant ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la responsabilité de l'Etat

serait engagée dès lors que la perte des biens en cause n'a été indemnisée que partiellement et qu'il n'aurait pas, ainsi, tenu ses engagements, doit être écarté ;

Considérant que le préjudice subi (...), qui trouve son origine directe dans le fait d'un Etat étranger, ne saurait engager la responsabilité de l'Etat français sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques ;

Considérant que, conformément au dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer, la loi susvisée du 15 juillet 1970 a institué une contribution nationale en vue de l'indemnisation des Français dépossédés de leurs biens, notamment en Algérie ; que le montant des indemnités versées à ces derniers en application de cette loi a été accru par les lois susvisées du 2 janvier 1978 et du 16 juillet 1987, cette dernière limitant toutefois ledit montant à un ou deux millions de francs selon les cas ; que [s'il est soutenu] que le caractère partiel de cette indemnisation est contraire aux principes de solidarité nationale et d'indemnisation intégrale du préjudice ainsi qu'au droit à la protection de la propriété garantis tant par la Constitution que par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 auxquels elle se réfère, il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la constitutionnalité de ces dispositions législatives ; qu'en instituant une contribution nationale ayant le caractère d'une avance sur les créances détenues sur l'Etat algérien par les Français dépossédés de leurs biens du fait de ce dernier, en proportionnant la part de cette contribution attribuée à chaque spolié à la valeur des biens qu'il a perdus puis en limitant d'une façon générale le montant de cette part eu égard aux ressources que la collectivité nationale pouvait raisonnablement y consacrer, les lois précitées n'ont édicté aucune prescription incompatible avec les engagements internationaux de la France résultant, d'une part, de l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 de la Convention (...) relatif aux atteintes portées à la propriété privée par l'un des Etats signataires de cette Convention et, d'autre part, de l'article 14 de la Convention ou de l'article 26 du Pacte international sur les droits civils et politiques qui interdisent toute discrimination entre les individus ; (...)

Les requérants se pourvurent en cassation. Devant le Conseil d'Etat, ils invoquèrent notamment la violation des articles 1 du Protocole n° 1 et 14 de la Convention. Ils soutinrent également que, en méconnaissance de l'article 6 de la Convention et de leur droit à un procès équitable, la cour administrative d'appel n'a pas revêtu le caractère d'un tribunal indépendant et impartial au motif qu'elle « s'est considérée en fait liée par l'interprétation donnée par le ministre des Affaires étrangères » telle que reproduite dans l'arrêt Moraly du Conseil d'Etat du 31 janvier 1969.

Le 25 novembre 1998, le Conseil d'Etat rejeta les pourvois par les motifs suivants :

« Sur le moyen tiré de l'interprétation des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 relatives à l'Algérie dites « accords d'Evian » :

Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'examen de l'arrêt attaqué, qui est suffisamment motivé, que, pour interpréter les stipulations invoquées des accords susmentionnés, la cour administrative d'appel ne s'est pas crue liée par l'interprétation qui a pu être donnée par le ministre des affaires étrangères, et n'a donc méconnu ni les stipulations de l'article 6 de la Convention (...), ni en tout état de cause, le premier

alinéa de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques; que, d'autre part, en jugeant que lesdites déclarations ne comportaient pas de clauses ou de promesses garantissant aux Français résidant en Algérie qu'au cas où ils seraient spoliés de leurs biens par l'Etat algérien, l'Etat français les indemniserait du préjudice en résultant, la cour n'a pas commis d'erreur de droit; qu'elle a pu légalement en déduire que la responsabilité de l'Etat ne pouvait être engagée pour avoir méconnu les stipulations desdites déclarations;

Sur le moyen tiré de promesses de l'Etat:

Considérant que la cour n'a pas dénaturé la portée de la brochure intitulée «les accords d'Evian et les pieds-noirs», éditée et distribuée en 1962 par le Haut-Commissariat de la République en Algérie, en jugeant qu'elle ne contenait aucun engagement ni aucune promesse de l'Etat français relative, en cas de défaillance de l'Etat algérien, à l'indemnisation intégrale par la France des préjudices subis par les propriétaires français dépossédés de leurs biens en Algérie;

Sur les moyens tirés de ce que l'indemnisation accordée (...) méconnaîtrait divers principes ou engagements internationaux de la France:

Considérant, en premier lieu, que le préjudice subi (...), qui ne trouve pas son origine directe dans le fait de l'Etat français, ne saurait, ainsi que l'a jugé à bon droit la cour, engager la responsabilité de l'Etat français sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques;

Considérant, en deuxième lieu, que le moyen tiré de ce que l'indemnisation forfaitaire et partielle instituée par les lois (...) des 15 juillet 1970, 2 janvier 1978 et 16 juillet 1987, méconnaîtrait des règles et principes de valeur constitutionnelle, n'est pas de nature à être discuté devant le juge administratif et a été écarté à bon droit par la cour;

Considérant, en troisième lieu, que la cour n'a pas commis une erreur de droit en décidant que l'Etat français, qui n'était pas tenu, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, de se substituer à l'Etat algérien défaillant pour indemniser intégralement les propriétaires français dépossédés, n'a pu, en décidant d'accorder une indemnisation partielle à ces derniers, et dès lors que le dommage trouvait sa cause directe dans le fait d'un Etat étranger, méconnaître ni l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la Convention (...), ni l'article 14 de cette Convention, ni en tout état de cause l'article 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques; (...)

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer

Article 1^{er}

«Les Français, ayant dû ou estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques, un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pourront bénéficier du concours de l'Etat (...)

Ce concours se manifeste par un ensemble de mesures de nature à intégrer les Français rapatriés dans les structures économiques et sociales de la nation.

Ces mesures consisteront, en particulier, à accorder aux rapatriés des prestations de retour, des prestations temporaires de subsistance, des prêts à taux réduit et des subventions d'installation et de reclassement, des facilités d'accès à la profession et d'admission dans les établissements scolaires, des prestations sociales, ainsi que des secours exceptionnels (...)

Article 4, 3^e alinéa

« Une loi distincte fixera, en fonction des circonstances, le montant et les modalités d'une indemnisation en cas de spoliation et de perte définitivement établies des biens appartenant aux personnes visées au premier alinéa de l'article 1^{er} (...) »

2. Les accords d'Evian

Le 19 mars 1962, les gouvernements français et algérien signèrent plusieurs déclarations de principes (dites « accords d'Evian »).

La « Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière » précise notamment ce qui suit :

Article 12

« L'Algérie assurera sans aucune discrimination une libre et paisible jouissance des droits patrimoniaux acquis sur son territoire avant l'autodétermination. Nul ne sera privé de ces droits sans indemnité équitable préalablement fixée. »

Article 13

« Dans le cadre de la réforme agraire, la France apportera à l'Algérie une aide spécifique en vue du rachat, pour tout ou partie, de droits de propriété détenus par des ressortissants français.

Sur la base d'un plan de rachat établi par les autorités algériennes compétentes, les modalités de cette aide seront fixées par accord entre les deux pays, de manière à concilier l'exécution de la politique économique et sociale de l'Algérie avec l'échelonnement normal du concours financier de la France. »

Par référendum du 8 avril 1962, le peuple français approuva un projet de loi disposant que « le Président de la République peut conclure tous accords à établir conformément aux déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 » et « peut arrêter (...) toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 ».

Dans l'arrêt *Moraly* du 31 janvier 1969, qui appliquait l'interprétation donnée par le ministre des Affaires étrangères, le Conseil d'Etat jugea que ces déclarations ne comportaient « aucune disposition visant à établir au profit des Français résidant en Algérie dont les droits [avaient] pu être méconnus, le droit d'être indemnisés par l'Etat français des dommages subis ».

3. *Les brochures du Haut-Commissariat de la République en Algérie*

Une brochure intitulée «Les accords d'Evian et les pieds-noirs», publiée en 1962 par le Haut-Commissariat de la République en Algérie, précisa notamment ce qui suit :

« (...) [Après l'accession de l'Algérie à l'indépendance,] vos biens fonciers seront protégés. Ceux d'entre vous qui sont agriculteurs ne pourront être expropriés que dans le cadre d'un plan de rachat et contre indemnité équitable dont le financement sera garanti par l'aide de la France. (...) »

Tous ces engagements seront respectés. L'assurance vous en est donnée par la coopération que les déclarations d'Evian établissent entre la France et l'Algérie. (...) »

Une autre brochure, intitulée «Les Déclarations d'Evian et les droits et garanties des Européens», également publiée en 1962 par le Haut-Commissariat, indiqua que, du fait de leur approbation par les citoyens algériens, ces déclarations «s'imposeront à l'Etat algérien».

4. *Les lois fixant les contributions versées aux rapatriés d'Algérie*

La loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 prévoit, en application du troisième alinéa de l'article 4 de la loi du 26 décembre 1961, une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France. Son article 1^{er} précisait que «cette contribution a le caractère d'une avance sur les créances détenues à l'encontre des Etats étrangers ou des bénéficiaires de la dépossession».

Les lois n° 78-1 du 2 janvier 1978 et n° 87-549 du 16 juillet 1987 fixèrent des compléments d'indemnisation. La loi de 1978 prévoit en outre que «la valeur d'indemnisation est retenue dans la limite de 1 000 000 de francs par ménage (...) [et de] 500 000 francs par personne dépossédée». La loi de 1987 prévoit l'octroi d'une indemnité complémentaire calculée à partir d'un coefficient de revalorisation et limitée à un ou deux millions de francs selon le cas.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent de ce que le gouvernement français n'a respecté ni les accords d'Evian ni les engagements résultant des brochures du Haut-Commissariat et ne les a pas intégralement indemnisés des biens dont ils ont été spoliés par l'Etat algérien. Ils précisent que ces accords, selon eux entérinés par référendum du 8 avril 1962, auraient consacré un droit à indemnisation équitable pouvant être qualifié de bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Les requérants se plaignent d'avoir subi une discrimination par rapport aux rapatriés dont les biens étaient évalués à une somme inférieure à un million de francs qui ont été intégralement indemnisés.

Ils allèguent une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

3. Citant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignent de ce que « l'application automatique, à cette époque désormais révolue, par la juridiction saisie, de l'interprétation du ministre prive les requérants du droit à ce que leur cause soit entendue équitablement par un tribunal indépendant et de pleine juridiction ».

EN DROIT

1. Les requérants font valoir une atteinte au droit au respect de leurs biens et citent l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Ils soutiennent que l'obligation de garantie d'indemnisation de l'Etat français découle du caractère particulier des accords d'Évian résultant de leur approbation par référendum populaire. De plus, selon eux, les brochures publiées par le Haut-Commissariat de la République en Algérie contiennent également un engagement ferme du gouvernement français à garantir le financement de l'indemnisation des rapatriés.

La Cour rappelle que cet article garantit en substance le droit de propriété et contient trois normes distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (voir, entre autres, les arrêts *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, série A n° 31, p. 28, § 64, et *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 61).

En premier lieu, pour autant que les requérants se plaignent de la privation de propriété elle-même, la Cour constate que les requérants ont été dépossédés de leurs biens par l'Etat algérien, qui n'est pas partie à la Convention.

En conséquence, le grief des requérants est à cet égard incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et sera rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

En deuxième lieu, la Cour doit examiner si les accords d'Evian signés par le gouvernement français en 1962 et les brochures éditées par le Haut-Commissariat ont rendu les requérants titulaires d'un intérêt substantiel protégé par l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour rappelle que ne peut constituer un « bien » au sens de l'article précité qu'une « création suffisamment établie pour être exigible » (arrêt *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-B, p. 84, § 59).

La Cour observe que les accords d'Evian prévoyaient qu'aucune privation des droits patrimoniaux ne serait opérée sans « indemnité équitable préalablement fixée » et que « dans le cadre de la réforme agraire, la France apportera à l'Algérie une aide spécifique en vue du rachat, pour tout ou partie, de droits de propriété détenus par des ressortissants français ». Ces accords n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application concrète. L'Algérie n'a versé aucune indemnité aux Français touchés par les nationalisations et la France n'a pas apporté d'aide pour le rachat des droits de propriété détenus par les Français.

La Cour constate que la loi référendaire du 8 avril 1962 avait pour objet de permettre au président de la République de légiférer, à l'avenir, conformément aux accords, mais ne déterminait aucun droit à indemnisation. Comme le Conseil d'Etat, la Cour considère que les accords en cause n'emportaient pas au profit des ressortissants français résidant en Algérie dont les biens avaient été nationalisés le droit à être indemnisés par l'Etat français des dommages subis.

La Cour considère que les brochures éditées par le Haut-Commissariat, simples déclarations d'intention, n'ont pas non plus garanti un droit à indemnisation au profit des rapatriés.

Dès lors, la Cour estime que le droit à indemnisation allégué par les requérants – non établi par les accords ni par les brochures précitées – à l'encontre des autorités françaises, ne constitue pas un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 tel qu'interprété par la jurisprudence. Les décisions critiquées n'ont donc pas pu avoir pour effet de priver les requérants d'un bien dont ils auraient été propriétaires.

Il s'ensuit que, sous cet angle, ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Les requérants prétendent que le plafonnement de l'indemnisation prévu par les lois de 1978 et de 1987 est, à leur égard, discriminatoire. Ils invoquent l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 déjà cité.

L'article 14 de la Convention se lit comme suit :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

La Cour rappelle que les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique, à la condition que cette distinction trouve une justification objective ou raisonnable.

Faisant sienne la motivation de la cour administrative d'appel, la Cour estime que le souci de limiter les dépenses publiques, d'autant que la spoliation à l'origine de l'indemnisation est le fait d'un Etat étranger, justifie de façon objective ou raisonnable l'instauration d'un plafond d'indemnisation.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application des dispositions de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Les requérants se plaignent de ce que les juridictions administratives ont appliqué automatiquement l'interprétation donnée par le ministre des Affaires étrangères et telle que reproduite dans l'arrêt *Moraly*, de sorte que leur cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Les dispositions pertinentes de l'article 6 § 1 sont les suivantes :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

La Cour ne constate aucune référence à l'interprétation du ministre, ni dans l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, ni dans celui du Conseil d'Etat. Le fait que ces juridictions ont adopté la même solution que celle dégagée par le ministre puis par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Moraly* ne signifie pas qu'elles se sont crues liées par les termes de l'interprétation du ministre. La Cour souligne d'ailleurs que les requérants eux-mêmes évoquent une pratique « révolue ». Elle en déduit qu'ils dénoncent en réalité une pratique ancienne dont ils ne peuvent présentement se prétendre victimes.

Cette partie de la requête est donc manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide de joindre les requêtes;

Les *déclare* irrecevables.

Annexe*Liste des requérants*

Georgette Saint-Pierre, épouse Teytaud, née en 1921 à Sorat (Ariège)
Marie-Louise Saint-Pierre, épouse Lambelin, née en 1920 à Oran (Algérie)
Georges Raoux, né en 1925 à Oran (Algérie)
Jeanne-Marie Raoux, épouse Faure, née en 1921 à Oran (Algérie)
Gabrielle Traverse, épouse Raoux, née en 1930 à Saïda (Algérie)
Michel Faure, né en 1946 à Oran (Algérie)

TEYTAUD AND OTHERS v. FRANCE
(Applications nos. 48754/99, 49720/99, 49721/99, 49723/99, 49724-30/99)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 25 JANUARY 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr G. Ress, *President*, Mr J.-P. Costa, Mr I. Cabral Barreto, Mr V. Butkevych, Mrs N. Vajić, Mr M. Pellonpää, Mrs S. Botoucharova, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**No compensation in full for repatriated French nationals dispossessed of their property****Article 1 of Protocol No. 1**

Peaceful enjoyment of possessions – No compensation in full for repatriated French nationals dispossessed of their property – Expropriation – Jurisdiction ratione personae – Property – Debt – No right to compensation from the French State

Article 14

Discrimination – Capping of compensation – Margin of appreciation – Objective and reasonable justification

*
* *
* *

The applicants or their ascendants were the owners of immovable property in Algeria, but had been dispossessed after Algeria became independent. Pursuant to legislation enacted by the French authorities, the applicants were paid lump-sum compensation but in an amount that was less than the value of the properties as assessed by the French authorities, as that value exceeded the maximum compensation payable under the applicable legislation. In 1992, complaining that they had received only partial compensation, the applicants sent demands to the Secretary of State for Social Affairs for the payment of the balance of the value of the nationalised properties, together with interest. They submitted that, by virtue of the “Evian Accords” and unilateral undertakings given in writing by the French government in a leaflet that had been issued in 1962 by the High Commission of the Republic in Algeria, the French State had an obligation to pay just and fair compensation to persons who had been dispossessed of their property. However, owing to the ceiling on the amount of compensation that could be paid, they had only been able to obtain partial compensation, unlike repatriated persons whose properties had been valued in an amount that was less than or equal to the maximum allowed. The Paris Administrative Court rejected their application for an order setting aside the Secretary of State’s decision, which was deemed to have been a refusal. The Paris Administrative Court of Appeal and the *Conseil d’Etat* dismissed their subsequent appeals. They held that, contrary to the applicants’ contention, neither the Evian Accords nor the leaflet issued by the High Commission of the Republic in Algeria contained any promise by the French State to pay compensation in full for losses sustained by French owners who had been dispossessed of their property.

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

Held

(1) Article 1 of Protocol No. 1: (a) Since the applicants had been dispossessed of their properties by the Algerian State, which was not a party to the Convention, their complaints regarding the deprivation of the properties themselves were incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention.

(b) Neither the Evian Accords nor the unilateral undertakings in writing issued by the French government in the leaflet produced in 1962 by the High Commission of the Republic in Algeria conferred on French nationals residing in Algeria whose property had been nationalised the right to compensation from the French State for the damage sustained. There was therefore no right to compensation under those provisions enforceable against France. The right to compensation alleged in the case before the Court by the applicants therefore did not constitute a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 such that the impugned decisions could not have resulted in the applicants being deprived of possessions which they owned: manifestly ill-founded.

(2) Article 14 in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1: The capping provisions were objectively and reasonably justified by the need of the French State to restrict public expenditure, especially bearing in mind that compensation was being paid as a result of divestment by the action of a foreign State: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Marckx v. Belgium, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52

Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-B

...

THE FACTS

The applicants [Mrs Georgette Teytaud, Mrs Marie-Louise Lambelin, Mr Georges Raoux, Mrs Jeanne-Marie Faure, Mrs Gabrielle Raoux, Mr Michel Faure] are all French nationals. Their details are set out in a list appended to this decision. The applications were lodged by the applicants acting on their own behalf and in their capacity as the heirs of their deceased parents.

They were represented before the Court by Mr L. Pettiti, a lawyer practising in Paris.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the applicants, may be summarised as follows.

The applicants or their ascendants were the owners of immovable property in Algeria, but were dispossessed after Algeria became independent.

1. The nationalised property and the compensation paid

(a) Applications nos. 48754/99, 49720/99, 49721/99 and 49723/99

Mrs Georgette Teytaud, Mrs Marie-Louise Lambelin and their mother, Mrs Bertrande Saint-Pierre, jointly owned, as part of the family estate, four parcels of agricultural land (two at Misserghin with surface areas of 1,052 ha and 1,027 ha, and two at Bou-Tlelis with surface areas of 471 ha and 1,628 ha) and two properties in Oran, one a nine-roomed house and the other a twelve-roomed house. Mrs Bertrande Saint-Pierre also owned a property that was let out to tenants and a wine wholesalers in Oran.

These properties were valued by the French authorities using a scale laid down by a law of 5 April 1970. The first applicant's share was put at 1,493,204 French francs (FRF) at the 1962 value of the franc, the second applicant's share at FRF 1,520,798 and their mother's share at FRF 1,111,246. Pursuant to a law of 16 July 1987 the properties were revalued at FRF 1,647,727, FRF 1,682,220 and FRF 1,375,688 respectively (at the 1962 value). In "real terms" the "1998 value" of the properties would be FRF 12,351,362, FRF 12,609,921.12 and FRF 10,001,251 respectively.

The annual compensatory payments allegedly received by each of the first two applicants since 1979 amount to FRF 3,314,646. Their mother has allegedly received FRF 3,121,840 (at the 1998 value).

(b) Applications nos. 49724/99, 49725/99, 49726/99, 49728/99 and 49729/99

Mr Georges Raoux jointly owned, as part of the family estate, a house at Aïn-el-Turck. The property was valued by the French authorities, using the scale laid down by the law of 5 April 1970, at FRF 85,500 (at the 1962 value). Pursuant to the law of 16 July 1987 it was revalued at 106,875 “francs at the 1962 value”, which the applicant said came to 640,908 “francs at the 1998 value”. The annual compensatory payments he has allegedly received since 1979 amount to 230,697 “francs at the 1998 value”.

Further, Mr Albert Raoux, the father of Georges Raoux and Mrs Jeanne-Marie Faure, owned two parcels of agricultural land – 513 ha at Sainte-Barbe-du-Tlélat (which was matrimonial property) and 495 ha at Parmentier – and two buildings in Oran (which were also matrimonial property). These properties were valued by the authorities, using the scale laid down by the law of 5 April 1970, at FRF 4,564,795 (at the 1962 value). Pursuant to the law of 16 July 1987 these properties were revalued at 5,100,394 “francs at the 1962 value”, which the applicants said came to 38,232,533 “francs at the 1998 value”. As the property was jointly owned by the brother and sister as part of the family estate, each was entitled to FRF 19,116,276.

The annual compensatory payments received by Georges Raoux and his father since 1979 allegedly amounted to 1,294,601 “francs at the 1998 value” and by Jeanne-Marie Faure and her father to 1,115,407 “francs at the 1998 value”.

In addition, the applicants’ mother, Mrs Marie-Louise Raoux, owned two parcels of agricultural land – 513 ha at Sainte-Barbe-du-Tlélat (which was matrimonial property) and 255 ha at El-Akra – and three buildings in Oran, two of which were matrimonial property while the third was owned jointly as part of the family estate. These properties were valued by the authorities, using the scale laid down by the law of 5 April 1970, at FRF 2,239,924 (at the 1962 value). Pursuant to the law of 16 July 1987 the properties were revalued at 2,606,915 “francs at the 1962 value”, which the applicants said came to 19,541,434 “francs at the 1998 value”. As the property was jointly owned by the brother and sister as part of the family estate, each was entitled to FRF 9,770,717.

The annual compensatory payments received by Georges Raoux and his mother since 1979 allegedly amounted to 762,204 “francs at the 1998 value” and by Jeanne-Marie Faure and her mother to 618,393 “francs at the 1998 value”.

(c) Application no. 49727/99

Mrs Gabrielle Raoux jointly owned, as part of the family estate, a house situated at Aïn-el-Turck, a flat and a plot of building land in Oran, and two

parcels of agricultural land – 189 ha at Nazereg-Flinois and 200 ha at Tircine. These properties were valued by the authorities, using the scale laid down by the law of 5 April 1970, at FRF 286,747 (at the 1962 value). Pursuant to the law of 16 July 1987 they were revalued at 328,522 “francs at the 1962 value”, which the applicant said came to 2,462,600 “francs at the 1998 value”. The annual compensatory payments she had allegedly received since 1979 amounted to 1,401,732 “francs at the 1998 value”.

(d) Application no. 49730/99

Mr Michel Faure’s father owned 216.97 ha of land at Aïn-Tedeles, and two building plots and a house in Mostaganem. These properties were valued by the authorities, using the scale laid down by the law of 5 April 1970, at FRF 1,417,741 (at the 1962 value). Pursuant to the law of 16 July 1987 they were revalued at 1,637,359 “francs at the 1962 value”, which the applicant said came to 12,273,643 “francs at the 1998 value”. The annual compensatory payments allegedly received by the applicant’s father since 1979 amounted to 3,322,847 “francs at the 1998 value”.

2. The proceedings issued by the applicants

Acting on their own behalf or, as applicable, as the heirs and assigns of their ascendants, the applicants sent a demand to the Secretary of State for Social Affairs in December 1992 for the payment of the balance of the value of the nationalised properties, together with interest.

They submitted that by virtue of the “Evian Accords” and unilateral undertakings given in writing by the French government, the French State had an obligation to pay “just and fair” compensation to persons who had been dispossessed of their property. They added, *inter alia*, that there had been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 and of Article 14 of the Convention, as they had received only partial compensation.

In June 1993 they applied to the Paris Administrative Court for an order setting aside the Secretary of State’s decision, which was deemed to have been a refusal as he had not replied within four months. The Administrative Court rejected their applications on 8 June 1994.

The applicants appealed to the Paris Administrative Court of Appeal, which dismissed their appeals on 27 June 1996 on the following grounds:

“... Neither the government’s declarations of 19 March 1962 regarding Algeria, known as the ‘Evian Accords’, nor the leaflet ‘the Evian Accords and the *pieds-noirs* [Algerian-born Frenchmen]’, which was published and distributed in 1962 by the High Commission of the Republic in Algeria, nor the declarations made at the time by members of the French government, which were confined to comments on the aforementioned accords, contained, contrary to what has been submitted in the appeal, clauses or promises affording French nationals living in Algeria a guarantee that the French State would compensate them for any loss resulting from their being wrongfully divested of their property by the Algerian State. It follows that the Court

must reject the argument that the State has engaged its responsibility and failed to comply with its undertakings because compensation has been paid for only part of the loss of the property in issue.

The loss sustained ..., which directly originated from the action of a foreign State, cannot give rise to liability on the part of the French State on the basis of the rule that public burdens shall be borne equally [*principe de l'égalité devant les charges publiques*].

In accordance with the final paragraph of section 4 of the Law of 26 December 1961 on the Admission and Resettlement of French Overseas Nationals, the law of 15 July 1970 referred to above instituted a national levy to raise compensation for French nationals who had been dispossessed of their property, notably in Algeria. The amount of compensation paid to such persons pursuant to that statute has been increased by the laws of 2 January 1978 and 16 July 1987 referred to above, the amount being limited, however, by the latter statute to 1,000,000 or 2,000,000 francs depending on the circumstances. [Although it has been submitted] that the payment of compensation for only part of the loss contravenes both the principles of national solidarity and payment of compensation of loss in full and the right to the protection of property guaranteed by the Constitution, the Preamble to the Constitution of 27 October 1946 and the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 26 August 1789 to which it refers, it is not for the administrative courts to determine the constitutionality of those statutory provisions. By instituting a national levy to provide compensation in the form of an advance on the sums owed to French nationals by the Algerian State for the dispossession of their property, by making the share of the compensation fund apportioned to each dispossessed person proportional to the value of the property which he or she had lost and by imposing a general limit on the amount of that share in the light of the resources which the nation could reasonably devote to it, the aforementioned statutes do not contain any provision that is incompatible with France's international obligations under, on the one hand, Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention ... relating to unlawful interference with private property by any of the States that have signed the Convention or, on the other hand, Article 14 of the Convention or Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which prohibit any discrimination between individuals. ..."

The applicants appealed to the *Conseil d'Etat*, alleging, *inter alia*, a violation of Article 1 of Protocol No. 1 and Article 14 of the Convention. They also maintained that, in violation of Article 6 of the Convention and of their right to a fair hearing, the Administrative Court of Appeal had not acted as an independent and impartial tribunal, as it had "regarded itself as being bound in practice by the interpretation of the Minister for Foreign Affairs", as reproduced in the Moraly judgment delivered by the *Conseil d'Etat* on 31 January 1969.

On 25 November 1998 the *Conseil d'Etat* dismissed the appeals on points of law for the following reasons:

"The ground of appeal based on the interpretation of the declarations made by the government on 19 March 1962 regarding Algeria, known as the 'Evian Accords':

An examination of the impugned judgment, which contains sufficient reasons, shows that for the purposes of interpreting those provisions of the aforementioned accords which were relied on, the Administrative Court of Appeal did not regard itself as being

bound by the interpretation the Minister for Foreign Affairs may have given and, therefore, did not infringe either the provisions of Article 6 of the ... Convention ... or, in any event, the first sub-paragraph of Article 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Further, in finding that the said declarations did not contain any clause or promise guaranteeing French nationals living in Algeria compensation from the French State for any loss sustained in the event of their being wrongfully divested of their property by the Algerian State, the Administrative Court of Appeal has not erred in law. It was entitled in law to deduce from that finding that the State's responsibility could not be engaged on the ground that it had failed to comply with the terms of the said declarations.

The ground of appeal based on the State's promises:

The Administrative Court of Appeal did not misconstrue the scope of the leaflet entitled 'the Evian Accords and the *pieds-noirs*', which was published and distributed in 1962 by the High Commission of the Republic in Algeria, by holding that it contained no undertaking or promise by the French State to pay compensation in full for losses sustained by French owners dispossessed of their property in Algeria should the Algerian State fail to pay compensation.

The ground of appeal based on the fact that the compensation awarded ... contravened various principles and French international obligations:

Firstly, the loss sustained ..., which directly originated from the action of a foreign State, cannot, as the Administrative Court of Appeal rightly held, result in the responsibility of the French State being engaged on the basis of the rule that public burdens shall be borne equally.

Secondly, the administrative courts have no jurisdiction to decide whether the system of lump-sum partial compensation set up by the laws ... of 15 July 1970, 2 January 1978 and 16 July 1987 infringe quasi-constitutional rules and principles and the Administrative Court of Appeal rightly declined to examine that issue.

Thirdly, the Administrative Court of Appeal did not err in law in holding that the decision of the French State (which, as has been explained above, was under no obligation to take the place of the defaulting Algerian State in compensating the dispossessed French owners in full) to award partial compensation when the direct cause of the damage was the act of a foreign State could not have infringed Article 1 of Protocol No. 1 to the ... Convention ..., Article 14 of the Convention, or, in any event, Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights. ..."

B. Relevant domestic law and practice

1. Law no. 61-1439 of 26 December 1961 on the Admission and Resettlement of French Overseas Nationals

Section 1

"French nationals who have been or have considered themselves compelled by political events to leave a territory in which they were settled and which was previously under French sovereignty or administration, or was a French protectorate, are eligible for assistance from the State ...

Such assistance shall take the form of a series of measures designed to integrate the repatriated French nationals into the nation's economic and social structures.

These measures shall consist, in particular, of return allowances, temporary subsistence allowances, reduced-rate loans and resettlement and regrading subsidies, measures facilitating access to work and schools, and welfare payments and exceptional relief for repatriated persons ...”

Section 4, sub-paragraph 3

“The amount of compensation for conclusively proved wrongful divestment and loss of property belonging to the persons referred to in the first sub-paragraph of section 1 and the procedure for its assessment and payment shall be laid down, in the light of the circumstances, in separate legislation ...”

2. The Evian Accords

On 19 March 1962 the French and Algerian governments signed various declarations of principle (“the Evian Accords”).

The “Declaration of Principles governing Economic and Financial Cooperation” stated, *inter alia*:

Article 12

“Algeria shall secure without discrimination free and peaceful enjoyment of pecuniary rights acquired in its territory prior to self-determination. No one shall be deprived of these rights without fair compensation determined beforehand.”

Article 13

“As part of the agrarian reform, France shall provide Algeria with special aid for the repurchase of all or part of the property rights of French nationals.

On the basis of a repurchase scheme to be devised by the competent Algerian authorities, the form the aid will take shall be determined by agreement between the two countries that will reconcile the implementation of Algeria's economic and social policy with the need to stagger France's financial assistance over a reasonable period.”

In a referendum of 8 April 1962 the French people approved a bill providing that “the President of the Republic may enter into all such agreements as shall be drawn up in accordance with the government's declarations of 19 March 1962” and “may decide on ... any statutory or regulatory measures relating to the application of the government's declarations of 19 March 1962”.

In a judgment of 31 January 1969 in the Moraly case, the *Conseil d'Etat*, interpreting the declarations in the same way as the Minister for Foreign Affairs had done, held that they did not contain “any provision intended to secure French residents in Algeria who alleged that their rights [had] been infringed a right to compensation from the French State for the damage sustained”.

3. *The leaflets of the High Commission of the Republic in Algeria*

A leaflet entitled “The Evian Accords and the *pieds-noirs*”, published in 1962 by the High Commission of the Republic in Algeria, stated, *inter alia*, as follows:

“... [After Algeria becomes independent] your landed property will be protected. For those of you who are farmers, your land may only be expropriated under a repurchase scheme and in exchange for fair compensation with financing guaranteed by aid from France. ...

All these commitments will be honoured. You are assured of that by the cooperation that has been established between France and Algeria through the Evian Declarations. ...”

Another leaflet, likewise published in 1962 by the High Commission and entitled “the Evian Declarations and Rights and Guarantees for Europeans”, indicated that, as the declarations had been approved by the Algerian people, they were “binding on the Algerian State”.

4. *The laws determining contributions to the scheme for repatriation from Algeria*

Pursuant to the third sub-paragraph of section 4 of the law of 26 December 1961, Law no. 70-632 of 15 July 1970 established a national levy to provide compensation for French nationals who had been dispossessed of property situated in a territory that had previously been under French sovereignty or administration or had been a French protectorate. Section 1 of the Law provided: “This levy shall constitute an advance payment on the sums owed by the foreign States or by persons who have benefited from the dispossession”.

Laws nos. 78-1 of 2 January 1978 and 87-549 of 16 July 1987 provided for the payment of additional compensation. The Law of 1978 also stipulated: “The amount of compensation shall be restricted to 1,000,000 francs per household ... [and] 500,000 francs per person dispossessed”. The Law of 1987 provided for the grant of additional compensation calculated on the basis of a revaluation coefficient and limited to FRF 1,000,000 or FRF 2,000,000, depending on the circumstances.

COMPLAINTS

1. Relying on Article 1 of Protocol No. 1, the applicants complained that the French government had not respected the “the Evian Accords” or complied with the undertakings given in the leaflets published by the High Commission and had not paid them compensation in full for the property of which they had been divested by the Algerian State. They added that the accords – which they said had been approved by referendum on 8 April

1962 – had established a right to fair compensation that could be described as a possession within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1.

2. The applicants complained that they had been discriminated against when compared to repatriated persons whose properties had been valued at less than FRF 1,000,000, who had received compensation in full. They alleged a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1.

3. Under Article 6 § 1 of the Convention the applicants said: “The fact that, in accordance with a practice that is no longer followed, the court that heard the case automatically applied the provision as it had been interpreted by the minister, deprived the applicants of the right to a fair hearing by an independent court with full jurisdiction”.

THE LAW

1. The applicants complained of a violation of their right to peaceful enjoyment of their possessions and referred to Article 1 of Protocol No. 1, which provides:

“Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.”

They maintained that the French State’s obligation to guarantee payment of compensation arose from the special nature of the Evian Accords, which resulted from the fact that they had been approved in a general referendum. They added that the leaflets published by the High Commission of the Republic in Algeria also contained a firm undertaking by the French government to guarantee the financing of the compensation to be paid to repatriated persons.

The Court reiterates that that Article in essence guarantees the right of property and comprises three distinct rules. The first rule, which is of a general nature, enounces the principle of peaceful enjoyment of property; it is set out in the first sentence of the first paragraph. The second rule covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; it appears in the second sentence of the same paragraph. The third rule recognises that the States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest; it is contained in the second paragraph (see, among other authorities, *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, p. 28, § 64, and *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52, p. 24, § 61).

Firstly, as regards the applicants' complaint concerning the deprivation of the properties themselves, the Court notes that they were dispossessed by the Algerian State, which is not a party to the Convention.

Consequently, the applicants' complaint in that connection is incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention and is dismissed pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

Secondly, the Court must examine whether the Evian Accords signed by the French government in 1962 and the leaflets published by the High Commission conferred on the applicants title to a substantive interest protected by Article 1 of Protocol No. 1. The Court points out that only "a debt sufficiently established to be enforceable" may constitute a "possession" within the meaning of the aforementioned Article (see *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-B, p. 84, § 59).

The Court observes that the Evian Accords stipulated that no one would be deprived of their pecuniary rights without "fair compensation determined beforehand" and that "[a]s part of the agrarian reform, France shall provide Algeria with special aid for the repurchase of all or part of the property rights of French nationals". No concrete measure was taken to implement the accords. Algeria has not paid any compensation to the French nationals affected by the nationalisations and France has not given any aid for the acquisition of property rights held by French nationals.

The Court notes that the purpose of the law voted by referendum on 8 April 1962 was to permit the President of the Republic to legislate thereafter in accordance with the accords. It did not, however, establish any right to compensation. Like the *Conseil d'Etat*, the Court considers that the accords concerned did not confer on French nationals living in Algeria a right to compensation from the French State for damage sustained as a result of the nationalisation of their property.

The Court considers that the leaflets published by the High Commission were mere declarations of intent and did not guarantee repatriated persons a right to compensation either.

Accordingly, the Court finds that the right alleged by the applicants to compensation from the French authorities – which was not substantiated by the aforementioned accords or leaflets – does not constitute a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, as construed by the Convention institutions. The impugned decisions could not therefore have resulted in the applicants being deprived of possessions which they owned.

It follows that this aspect of the complaint is manifestly ill-founded and must be dismissed pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

2. The applicants alleged that they had been discriminated against by the provisions of the laws of 1978 and 1987 that provided for compensation to be capped. They relied on Article 14 of the Convention taken in conjunction with the aforementioned Article 1 of Protocol No. 1.

Article 14 of the Convention reads as follows:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

The Court reiterates that Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment in law, provided that there is an objective or reasonable justification for the difference in treatment.

Adopting the reasoning of the Administrative Court of Appeal, the Court finds that the capping provisions were objectively or reasonably justified by the need to restrict public expenditure, especially bearing in mind that compensation was being paid as a result of divestment by the action of a foreign State.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected pursuant to the provisions of Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

3. The applicants complained that the administrative courts had automatically applied the Minister for Foreign Affairs’ interpretation of the rule, as reproduced in the Moraly judgment, which meant that they had not had a fair hearing by an independent and impartial tribunal within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention.

The relevant provisions of Article 6 § 1 are as follows:

“In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair ... hearing ... by an independent and impartial tribunal established by law.”

The Court has not found any reference to the Minister’s interpretation in the judgments of either the Paris Administrative Court of Appeal or the *Conseil d’Etat*. The fact that those courts came to the same conclusion as that drawn by the Minister and subsequently the *Conseil d’Etat* in its Moraly judgment does not mean that they considered themselves bound by the terms of the Minister’s interpretation. Indeed, the Court notes that the applicants themselves referred to a “former” practice, which suggests that the applicants’ complaint in fact concerns a past practice of which they cannot now claim to be victims.

This part of the application is therefore manifestly ill-founded and must be rejected pursuant to Article 35 § 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously,

Decides to join the applications;

Declares them inadmissible.

Appendix

List of the applicants

Georgette Teytaud, née Saint-Pierre, born in Sorat (Ariège) in 1921
Marie-Louise Lambelin, née Saint-Pierre, born in Oran (Algeria) in 1920
Georges Raoux, born in Oran (Algeria) in 1925
Jeanne-Marie Faure, née Raoux, born in Oran (Algeria) in 1921
Gabrielle Raoux, née Traverse, born in Saïda (Algeria) in 1930
Michel Faure, born in Oran (Algeria) in 1946

AYUNTAMIENTO DE MULA c. ESPAGNE
(Requête n° 55346/00)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 1^{er} FÉVRIER 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. G. Ress, *président*, M. A. Pastor Ridruejo, M. L. Callisch, M. J. Makarczyk, M. I. Cabral Barreto, M^{me} N. Vajíc, M. M. Pellonpää, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Organisation gouvernementale – locus standi d'une commune****Article 34**

Locus standi – Organisation gouvernementale – Locus standi d'une commune – Autorité nationale exerçant des fonctions publiques – Autorité décentralisée – Groupe de particuliers

*
* * *

La requérante est une commune de la région de Murcie. Elle était impliquée dans un litige portant sur la propriété d'un château sis sur son territoire et dont elle s'estimait la propriétaire. Or la justice fit droit à un recours en revendication de la propriété du château formé par des particuliers contre la commune. La requérante se plaignait de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable.

Article 34: d'après la jurisprudence constante des organes de la Convention, les collectivités locales sont des organismes de droit public qui exercent des fonctions officielles qui leur sont attribuées par la Constitution et par la loi. Il s'agit donc d'organisations gouvernementales, ce terme n'étant pas réservé en droit international uniquement aux gouvernements ou organismes centraux de l'Etat. Lorsqu'il y a décentralisation du pouvoir, le terme d'organisation gouvernementale désigne toute autorité nationale qui exerce des fonctions publiques. Par ailleurs, les communes ne sauraient être considérées non plus comme des personnes ou groupes de particuliers au sens de l'article 34. Le fait qu'elles puissent ester en justice pour défendre leurs droits patrimoniaux au même titre qu'une personne physique ou une organisation non gouvernementale ne permet aucunement de les assimiler à ces dernières au sens de l'article 34. Ainsi, la commune requérante ne pouvait-elle introduire de requête devant la Cour: incompatibilité *ratione personae*.

Jurisprudence citée par la Cour

Commune de Rothenthurm c. Suisse, requête n° 13252/87, décision de la Commission du 14 décembre 1988, Décisions et rapports 59
Halzitakis et les mairies de Thermaikos et Mikra c. Grèce (déc.), n°s 48391/99 et 48392/99, 18 mai 2000, non publiée

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

(...)

EN FAIT

La requérante [Ayuntamiento de Mula] est une commune de la région de Murcie. Elle est représentée devant la Cour par M^c E. Martínez Miracle, avocat au barreau de Murcie.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

La commune de Mula soutient que, depuis des temps immémoriaux, elle était propriétaire du château situé dans cette ville. Des preuves d'actes de disposition municipaux du château existent depuis 1855 et, depuis 1918, la commune de Mula figure dans le cadastre comme propriétaire du château.

Durant la guerre civile de 1936, les archives du registre de la propriété de la ville de Mula furent détruites par un incendie. Après la guerre, en 1942, María Concepción Pidal y Cicho de Guzmán, membre de l'influente famille des marquis de Pidal, fit inscrire à son nom dans le nouveau registre la propriété d'un « très vieux château, avec ses murs extérieurs, le tout dans un état lamentable de ruine et destruction », en fondant cette inscription sur le fait qu'elle avait acquis cette propriété en 1932 en tant qu'héritière de sa mère.

En 1992, les héritiers de la marquise de Pidal présentèrent devant le juge de première instance n° 2 de Mula un recours en revendication de la propriété du château à l'encontre de la commune de Mula. Par un jugement du 8 mars 1993, le juge de première instance fit droit à l'action des demandeurs et leur attribua la propriété du château.

La commune de Mula interjeta appel devant l'*Audiencia Provincial* de Murcie qui, par un arrêt contradictoire du 3 juin 1994, infirma le jugement entrepris et, accueillant favorablement le moyen de la commune tiré de l'usucapion depuis au moins 1918, rejeta l'action des demandeurs. Les héritiers de la marquise de Pidal formèrent un pourvoi en cassation devant le Tribunal suprême qui, par un arrêt du 2 décembre 1998, cassa l'arrêt de l'*Audiencia Provincial* et confirma le jugement de première instance.

Invoquant l'article 24 de la Constitution (droit à un procès équitable), la commune de Mula forma un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel. Par une décision du 10 mai 1999, la haute juridiction rejeta le recours pour défaut manifeste de fondement.

GRIEF

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue équitablement par le Tribunal suprême.

Elle se plaint du changement de juge rapporteur sans aucune justification, et du fait que le Tribunal suprême n'a pas répondu à certains des moyens soulevés par elle concernant la nullité d'éléments de preuve soumis par les demandeurs à l'action en revendication de la propriété du château. En outre, elle estime que la haute juridiction a retenu des éléments de fait non prouvés.

EN DROIT

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue équitablement par le Tribunal suprême.

La Cour estime qu'il y a lieu d'examiner si la commune requérante jouit du droit de présenter une requête en vertu de l'article 34 de la Convention. Aux termes de cette disposition, la Cour peut être saisie des requêtes émanant de toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers.

La commune requérante soutient que, si les municipalités exercent des fonctions de caractère public, elles sont également titulaires de fonctions d'ordre privé dans le cadre desquelles elles agissent comme de simples organisations non gouvernementales. Lorsqu'elles agissent en tant qu'organismes publics, elles jouissent de prérogatives spéciales; leurs actes sont régis par le droit administratif et, de ce fait, relèvent de la juridiction administrative. Il en va autrement lorsqu'elles exercent des fonctions d'ordre privé; elles se trouvent alors sur un pied d'égalité avec toute autre personne juridique et, partant, sont soumises aux tribunaux ordinaires sans bénéficier d'aucune prérogative. Parmi ces fonctions de caractère privé figure la défense de leurs biens patrimoniaux. En la matière, la commune ne possède aucun privilège et relève de la juridiction civile dans les mêmes conditions que n'importe quel autre citoyen. La requérante soutient que les communes sont antérieures à l'Etat. Elle souligne que le château en question appartenait depuis des temps immémoriaux à la commune de Mula. En conséquence, elle estime qu'elle devrait être considérée comme un groupe de particuliers ou comme une organisation non gouvernementale au sens de l'article 34 de la Convention.

La Cour rappelle que, selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, les collectivités locales sont des organismes de droit public qui exercent des fonctions officielles qui leur sont attribuées par la Constitution et par la loi. De toute évidence il s'agit donc d'organisations gouvernementales (*Commune de Rothenthurm c. Suisse*, requête n° 13252/87, décision de la Commission du 14 décembre 1988, Décisions et rapports 59, p. 251). La Cour rappelle à cet égard que l'expression «organisation gouvernementale» ne saurait désigner en droit international

exclusivement le gouvernement ou les organismes centraux de l'Etat. Là où il y a décentralisation du pouvoir, elle désigne toute autorité nationale qui exerce des fonctions publiques. La commune requérante ne saurait non plus être considérée comme une personne ou un groupe de particuliers au sens de l'article 34 de la Convention. Une telle interprétation ne serait pas compatible avec la distinction qui est faite dans cette disposition entre, d'une part, les organisations non gouvernementales et, d'autre part, les personnes ou groupes de particuliers. Le fait que les communes peuvent agir en justice pour défendre leurs droits patrimoniaux au même titre qu'une personne physique ou une organisation non gouvernementale ne saurait les assimiler à ces dernières aux fins de l'article 34 de la Convention.

Il s'ensuit que la commune de Mula ne peut pas introduire une requête fondée sur l'article 34 de la Convention. La requête est par conséquent incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de celle-ci (*Hatzitakis et les mairies de Thermaïkos et Mikra c. Grèce* (déc.), n^{os} 48391/99 et 48392/99, 18 mai 2000, non publiée).

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

AYUNTAMIENTO DE MULA v. SPAIN
(Application no. 55346/00)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 1 FEBRUARY 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr G. Ress, *President*, Mr A. Pastor Ridruejo, Mr L. Caflisch, Mr J. Makarczyk, Mr I. Cabral Barreto, Mrs N. Vajić, Mr M. Pellonpää, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Governmental organisation – standing of a local authority****Article 34**

Standing – Governmental organisation – Standing of a local authority – National authority exercising public functions – Decentralised authority – Group of individuals

*
* *

The applicant is the borough council of a town in the region of Murcia. It was involved in litigation over the ownership of a castle situated within its district, which it claimed was its property. However, the courts found in favour of private individuals who had brought an action against the council claiming title to the castle. The applicant authority complained that it had been denied a fair hearing.

Held

Article 34: Under the settled case-law of the Convention institutions, local-government organisations were public-law bodies which performed official duties assigned to them by the Constitution and by substantive law. They were therefore governmental organisations, a term which in international law was not reserved only for the government or the central organs of the State. Where powers were distributed along decentralised lines, the expression “governmental organisation” referred to any national authority which exercised public functions. Borough councils could not be regarded as persons or groups of individuals within the meaning of Article 34 of the Convention either. The fact that they had capacity to defend their property rights in the courts in the same way as private individuals or non-governmental organisations did not mean that they could be assimilated to private individuals or non-governmental organisations for the purposes of Article 34. The applicant authority was thus not entitled to lodge an application with the Court: incompatible *ratione personae*.

Case-law cited by the Court

Rothenthurm Commune v. Switzerland, application no. 13252/87, Commission decision of 14 December 1988, Decisions and Reports 59

Hatzitakis, and Thermaikos and Mikra Borough Councils v. Greece (dec.), nos. 48391/99 and 48392/99, 18 May 2000, unreported

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

...

THE FACTS

The applicant [Ayuntamiento de Mula] is the borough council of a town in the region of Murcia. It was represented before the court by Mr E. Martínez Miracle, a lawyer practising in Murcia.

The facts of the case, as submitted by the applicant authority, may be summarised as follows.

Mula Borough Council said that it had been the owner of the castle situated in the town from time immemorial. There was evidence in the form of instruments disposing of municipal rights or interests in the castle dating back to 1855 and since 1918 Mula Borough Council had been registered in the cadastral register as the owner of the castle.

During the Spanish Civil War in 1936, the archives of the Mula Land Registry were destroyed in a fire. After the Civil War, in 1942, María Concepción Pidal y Cicho de Guzmán, a member of the influential family of the Marquis of Pidal, had her name entered in the new register as the owner of “a very old castle and its external walls, all in an appalling state of ruin and destruction”, on the ground that she had inherited the property in 1932 from her mother.

In 1992 the heirs of the Marquise of Pidal brought an action before the Mula district judge no. 2 against Mula Borough Council for a declaration that they had title to the castle. In a judgment of 8 March 1993 the district judge found in their favour and declared that the property in the castle was vested in them.

Mula Borough Council appealed to the Murcia *Audiencia provincial* which, in a decision of 3 June 1994 delivered after an adversarial hearing, overturned the judgment of the district judge. It accepted the Borough Council’s plea that it had acquired title by adverse possession since at least 1918 and dismissed the claimants’ action. The heirs of the Marquise of Pidal appealed on points of law to the Supreme Court which, by a judgment of 2 December 1998, overturned the decision of the *Audiencia provincial* and upheld the judgment of the district judge.

Relying on Article 24 of the Constitution (right to a fair trial), Mula Borough Council lodged an *amparo* appeal with the Constitutional Court. The appeal was dismissed on 10 May 1999 as being manifestly ill-founded.

COMPLAINT

Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicant authority complained that it had not had a fair hearing in the Supreme Court. It complained that the judge rapporteur had been replaced without cause

and that the Supreme Court had failed to rule on certain points it had raised regarding the admissibility of evidence produced by the claimants in the action for a declaration of title to the castle. In addition, it maintained that the Supreme Court had relied on unsubstantiated factual information.

THE LAW

Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicant authority complained that it had not had a fair hearing in the Supreme Court.

The Court considers it necessary to examine whether the applicant authority is entitled to submit an application under Article 34 of the Convention. That provision provides that the Court may receive applications from any person, non-governmental organisation or group of individuals.

The applicant authority submitted that, while local authorities exercised public functions, they also exercised private functions and, when so doing, acted as mere non-governmental organisations. When they were acting as public bodies, they enjoyed special prerogatives. Their acts were governed by administrative law and, as a result, were amenable to review in the administrative courts. That rule did not apply when they were exercising private functions, for which they were on an equal footing with any other legal entity and, consequently, subject to the jurisdiction of the ordinary courts with no prerogatives. Among the functions that came within the sphere of private law was the defence of property rights, a domain in which local authorities had no privileges and were subject to the jurisdiction of the civil courts under the same conditions as any other citizen. The applicant authority said that local authorities had existed before the State. It added that the castle had belonged to Mula Borough Council from time immemorial. Consequently, the applicant authority had to be regarded as a group of individuals or a non-governmental organisation within the meaning of Article 34 of the Convention.

The Court reiterates that, under the settled case-law of the Convention institutions, local-government organisations are public-law bodies which perform official duties assigned to them by the Constitution and by substantive law. They are therefore quite clearly governmental organisations (see *Rothenthurm Commune v. Switzerland*, application no. 13252/87, Commission decision of 14 December 1988, Decisions and Reports 59, p. 251). In that connection, the Court reiterates that in international law the expression “governmental organisation” cannot be held to refer only to the government or the central organs of the State. Where powers are distributed along decentralised lines, it refers to any

national authority which exercises public functions. The applicant authority cannot be regarded as a person or group of individuals within the meaning of Article 34 of the Convention either. Such a construction would not be consistent with the distinction drawn in that provision between non-governmental organisations, on the one hand, and persons or groups of individuals on the other. The fact that local authorities have capacity to defend their property rights in the courts in the same way as private individuals or non-governmental organisations does not mean that they can be assimilated to private individuals or non-governmental organisations for the purposes of Article 34 of the Convention.

It follows that Mula Borough Council was not entitled to lodge an application under Article 34 of the Convention. The application is consequently incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention and must be rejected pursuant to its Article 35 § 4 (see *Hatzitakis, and Thermaikos and Mikra Borough Councils v. Greece* (dec.), nos. 48391/99 and 48392/99, 18 May 2000, unreported).

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.