

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2001-XII

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@cchr.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

2003 ISBN 3-452-25541-7

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.cchr.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

	Page
<i>Subject matter/Objet des affaires</i>	VII
<i>Yagtzilar et autres c. Grèce</i> , n° 41727/98, arrêt du 6 décembre 2001 . <i>Yagtzilar and Others v. Greece</i> , no. 41727/98, judgment of 6 December 2001	1 19
<i>Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova</i> , n° 45701/99, arrêt du 13 décembre 2001	37
<i>Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova</i> , no. 45701/99, judgment of 13 December 2001	81
<i>Giacometti et autres c. Italie</i> (déc.), n° 34939/97, 8 novembre 2001 .. <i>Giacometti and Others v. Italy</i> (dec.), no. 34939/97, 8 November 2001	125 137
<i>Correia de Matos c. Portugal</i> (déc.), n° 48188/99, 15 novembre 2001 <i>Correia de Matos v. Portugal</i> (dec.), n° 48188/99, 15 November 2001	149 161
<i>Honecker et autres c. Allemagne</i> (déc.), n° 53991/00 et 54999/00, 15 novembre 2001	173
<i>Honecker and Others v. Germany</i> (dec.), nos. 53991/00 et 54999/00, 15 November 2001	187
<i>Papon c. France (n° 2)</i> (déc.), n° 54210/00, 15 novembre 2001	201
<i>Papon v. France (no. 2)</i> (dec.), no. 54210/00, 15 November 2001 .	235
<i>Petersen c. Allemagne</i> (déc.), n° 39793/98, 22 novembre 2001	269
<i>Petersen v. Germany</i> (dec.), no. 39793/98, 22 November 2001	285
<i>Knauth c. Allemagne</i> (déc.), n° 41111/98, 22 novembre 2001	301
<i>Knauth v. Germany</i> (dec.), no. 41111/98, 22 November 2001	317
<i>Banković and Others v. Belgium and Others</i> (dec.) [GC], no. 52207/99, 12 December 2001	333
<i>Banković et autres c. Belgique et autres</i> (déc.) [GC], n° 52207/99, 12 décembre 2001	361

Subject matter/Objet des affaires

Article 1

Responsibility of Contracting States in respect of NATO air strikes against the Federal Republic of Yugoslavia

Banković and Others v. Belgium and Others (dec.) [GC], p. 333

Responsabilité des Etats contractants relativement aux frappes aériennes de l'OTAN dirigées contre la République fédérale de Yougoslavie

Banković et autres c. Belgique et autres (déc.) [GC], p. 361

Article 6

Article 6 § 1

Access to a court – applicants debarred, at advanced stage of lengthy proceedings, from relying on their right to compensation for expropriation

Yagtzilar and Others v. Greece, p. 19

Accès à un tribunal – requérants forclos, à un stade avancé d'une longue procédure, à faire valoir leur droit à indemnisation pour expropriation

Yagtzilar et autres c. Grèce, p. 1

Assize court juries not required to give reasons for findings of fact

Papon v. France (no. 2) (dec.), p. 235

Jury ne devant pas motiver son intime conviction devant la cour d'assises

Papon c. France (n° 2) (déc.), p. 201

Article 6 § 2

Consequences for fairness of former minister's trial in Assize Court of press campaign about the case

Papon v. France (no. 2) (dec.), p. 235

Conséquences d'une campagne de presse sur l'équité du procès en assises d'un ancien ministre

Papon c. France (n° 2) (déc.), p. 201

Article 6 § 3 c)

Refusal to grant lawyer leave to defend himself in person

Correia de Matos v. Portugal (dec.), p. 161

Refus d'autoriser un avocat à assurer lui-même sa défense

Correia de Matos c. Portugal (déc.), p. 149

Article 7

Article 7 § 2

No limitation for crimes against humanity

Papon v. France (no. 2) (dec.), p. 235

Imprescriptibilité du crime contre l'humanité

Papon c. France (n° 2) (déc.), p. 201

Article 8

Dismissal of civil servant for having collaborated with the GDR Ministry of National Security and having denied the fact after German reunification

Knauth v. Germany (dec.), p. 317

Révocation d'une fonctionnaire pour avoir collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et l'avoir nié après la réunification allemande

Knauth c. Allemagne (déc.), p. 301

Article 9

Authorities' refusal to grant a Church official recognition

Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, p. 81

Refus des autorités de reconnaître officiellement une Eglise

Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, p. 37

Article 10

Dismissal, after German reunification, of history lecturer from the GDR on account of lack of professional qualifications

Petersen v. Germany (dec.), p. 285

Révocation après la réunification allemande d'un professeur d'histoire de la RDA pour manque de qualification professionnelle

Petersen c. Allemagne (déc.), p. 269

Article 35

Article 35 § 1

Exhaustion of domestic remedies – creation of new remedy after application lodged in respect of excessive length of proceedings

Giacometti and Others v. Italy (dec.), p. 137

Epuisement des voies de recours internes – création d'un nouveau recours après l'introduction de la requête, s'agissant de la durée excessive d'une procédure

Giacometti et autres c. Italie (déc.), p. 125

Effectiveness of remedy against unreasonable length of proceedings
Papon v. France (no. 2) (dec.), p. 235

Caractère effectif d'un recours visant la durée excessive d'une procédure
Papon c. France (n° 2) (déc.), p. 201

Article 1 of Protocol No. 1/Article 1 du Protocole n° 1

Confiscation of assets acquired by prominent GDR officials through abuse of authority
Honecker and Others v. Germany (dec.), p. 187

Confiscation d'avoirs acquis par des dignitaires de la RDA par abus de pouvoir
Honecker et autres c. Allemagne (déc.), p. 173

Lack of compensation following expropriation
Yagtzilar and Others v. Greece, p. 19

Absence d'indemnisation à la suite d'une expropriation
Yagtzilar et autres c. Grèce, p. 1

YAGTZILAR ET AUTRES c. GRÈCE
(Requête n° 41727/98)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 6 DÉCEMBRE 2001¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Accès à un tribunal – requérants forclos, à un stade avancé d'une longue procédure, à faire valoir leur droit à indemnisation pour expropriation – Absence d'indemnisation à la suite d'une expropriation****Article 6 § 1**

Accès à un tribunal – Procédure civile – Requérants forclos, à un stade avancé d'une longue procédure, à faire valoir leur droit à indemnisation pour expropriation – Prescription de l'action – Entrave disproportionnée au droit d'accès à un tribunal

Article 1 du Protocole n° 1

Respect des biens – Ingérence – Absence d'indemnisation à la suite d'une expropriation – Requérants forclos, à un stade avancé d'une longue procédure, à faire valoir leur droit à indemnisation pour expropriation – Equilibre entre intérêt particulier et intérêt général

*
* *

En 1925, l'Etat occupa un terrain privé dans le but d'y installer des réfugiés provenant d'Asie mineure à la suite de l'échange obligatoire des populations avec la Turquie découlant du Traité de Lausanne de 1923. Aucune indemnité ne fut versée aux propriétaires du terrain, dont les requérants sont les ayants droit. En août 1933, l'Etat procéda à l'expropriation dudit terrain. En décembre 1933, une procédure fut entamée par les intéressés afin d'obtenir une indemnisation. Un certain nombre de décisions furent rendues sans qu'aucune indemnisation ne soit arrêtée. Par ailleurs, dès 1979, l'Etat souleva à plusieurs reprises, mais sans succès, une exception de forclusion, en arguant que le droit des intéressés à une indemnisation était éteint. En juin 1988, les requérants reprirent à leur compte la procédure commencée en décembre 1933 et déposèrent une nouvelle demande tendant à la fixation d'une indemnisation. L'Etat soutint que le droit des requérants à une indemnisation se trouvait forclos. En 1994, le tribunal de grande instance rejeta l'exception de forclusion et fixa le prix unitaire définitif d'indemnisation. L'Etat interjeta appel de cette décision et invoqua à nouveau la même exception. En juillet 1995, la cour d'appel saisie de l'affaire infirma la décision de première instance et, statuant au fond, rejeta la demande des requérants, au motif qu'en raison de la forclusion ils n'avaient plus intérêt à agir. En décembre 1995, les requérants se pourvurent en cassation et en juillet 1997 la Cour de cassation rejeta leur pourvoi.

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

1. Article 6 § 1: a) La Cour est compétente *ratione temporis* pour la période s'écoulant à partir du 20 novembre 1985, date de reconnaissance du droit de recours individuel par la Grèce. Si les requérants ont bien eu accès aux juridictions internes, leur recours a été déclaré irrecevable en raison de la prescription de leur droit à indemnisation. Or le fait d'utiliser de voies de recours internes et de voir son recours déclaré irrecevable par le jeu de la loi ne satisfait pas nécessairement aux impératifs de l'article 6 § 1: le degré d'accès offert par la loi doit en effet permettre d'assurer aux intéressés le «droit à un tribunal», en vertu du principe de prééminence du droit dans une société démocratique. La procédure litigieuse a été initiée en 1933 et, depuis 1979, l'État a soulevé à plusieurs reprises l'exception de forclusion, sans succès. Toutefois, en 1995, soit un an après la fixation du montant de l'indemnisation pour l'expropriation par la juridiction de première instance, la cour d'appel a accepté cette exception, considérant que la prescription était survenue dès 1971. Le fait d'opposer la forclusion aux requérants à un stade si avancé de la procédure, et alors qu'ils avaient poursuivi cette procédure de bonne foi et à un rythme suffisamment soutenu, les a définitivement privés de toute possibilité de faire valoir leur droit à une indemnisation pour expropriation. Ainsi, les requérants ont subi une entrave disproportionnée à leur droit d'accès à un tribunal.

Conclusion: violation (unanimité).

b) S'agissant de la durée de la procédure, pour la période pour laquelle la Cour est compétente *ratione temporis*, la procédure litigieuse a débuté en juin 1988 et s'est terminée en juillet 1997, soit une période de plus de neuf ans. La lenteur de la procédure résultant essentiellement du comportement des autorités et juridictions saisies, la durée de cette procédure ne saurait être considérée comme raisonnable.

Conclusion: violation (unanimité).

2. Article 1 du Protocole n° 1: le Gouvernement n'a pas expliqué de manière convaincante les raisons pour lesquelles les autorités n'ont à aucun moment indemnisé les propriétaires du terrain litigieux ou leurs ayants droit. Par le jeu de la forclusion, les requérants se sont vu refuser, à l'issue d'une procédure débutée en 1933, toute somme au titre du préjudice matériel ou moral souffert en raison de la privation de la propriété en question, pendant plus de soixante-dix ans et sans compensation. En conséquence, l'absence d'indemnisation a rompu le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété des requérants et les exigences de l'intérêt général.

Conclusion: violation (unanimité).

Article 41: la Cour considère que l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. Elle la réserve donc et fixera la procédure ultérieure si besoin est.

Jurisprudence citée par la Cour

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

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

Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332

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

Richard c. France, arrêt du 22 avril 1998, *Recueil* 1998-II

Doustaly c. France, arrêt du 23 avril 1998, *Recueil* 1998-II

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

Varipati c. Grèce, n° 38459/97, 26 octobre 1999, non publié

Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal, n° 29813/96 et 30229/96, CEDH 2000-I

Malama c. Grèce, n° 43622/98, CEDH 2001-II

En l'affaire Yagtzilar et autres 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,
M. P. LORENZEN,
M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
M. A. KOVLER, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 juin 2000,
20 septembre et 15 novembre 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 41727/98) dirigée contre la République hellénique par dix ressortissants turcs, Fatma Ayten Yagtzilar, Mustafa Aykut Yagtzilar, Yakut Yagtzilar, Nermin Baykal, Bahadır Atik, Feriha Neriman Atik, Alan Hosman, Mukaddes Saraçoğlu, Rikkat Karaoğlu et Kenan Haciosmanoğlu (« les requérants »), qui avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme le 15 janvier 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. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignaient du manque d'équité et de la durée d'une procédure civile à laquelle ils avaient été parties. Ils se plaignaient en outre d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

3. 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).

4. Elle a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). 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.

5. Par une décision du 29 juin 2000, la chambre a déclaré la requête recevable¹.

6. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 20 septembre 2001 (article 59 § 2 du

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

règlement). Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par le délégué de son agent.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. P. GEORGAKOPOULOS, conseiller
 au Conseil juridique de l'Etat, *délégué de l'agent,*
 V. KYRIAZOPOULOS, assesseur
 au Conseil juridique de l'Etat,
 I. BAKOPOULOS, auditeur
 au Conseil juridique de l'Etat, *conseils ;*

– *pour les requérants*

M^{cs} P. YATAGANTZIDIS, *conseil,*
 E. METAXAKI, avocats au barreau d'Athènes, *conseillère.*

La Cour a entendu en leurs déclarations M^{cs} Yatagantzidis et Metaxaki et M. Kyriazopoulos.

EN FAIT

7. En 1925, l'Etat grec occupa une olivaie d'une étendue totale de 3 877 000 m² sise à Chalkidiki (Grèce du Nord) et la livra au Comité de secours des réfugiés (Επιτροπή Περιθάλψεως Προσφύγων), afin d'y permettre l'installation des réfugiés provenant d'Asie mineure à la suite de l'échange obligatoire des populations avec la Turquie prévu par le Traité de Lausanne de 1923. Cette occupation eut lieu sans qu'aucune indemnité ne soit versée aux propriétaires de l'olivaie, dont les requérants sont les ayants droit. En effet, l'occupation se fondait sur un acte du gouvernement en date du 14 février 1923 qui autorisait l'expropriation de terrains et leur occupation avant toute indemnisation des propriétaires. Cet acte fut ultérieurement ratifié par une résolution constitutionnelle en date du 15 septembre 1924; son contenu fut également repris par la Constitution de 1927, dans son article 119.

8. Le 21 août 1933, par la décision n° 81/1933 du Comité des expropriations de Chalkidiki (Επιτροπή Απαλλοτριώσεων Χαλκιδικής), l'Etat grec procéda à l'expropriation du terrain en question.

9. Le 8 décembre 1933, les intéressés saisirent les tribunaux compétents pour obtenir l'indemnité qui leur était due par l'Etat, qui avait entre-temps succédé au Comité de secours des réfugiés. A la suite de cette demande furent rendues, entre autres, les décisions suivantes :

– décision avant dire droit (προδικαστική) n° 28/1934 du tribunal de première instance de Chalkidiki ordonnant plusieurs expertises ;

– décision finale n° 28/1936 du tribunal de première instance de Chalkidiki, fixant un prix unitaire définitif d'indemnisation à 2 008 drachmes (GRD) au mètre carré; cette décision fut frappée d'appel par les parties;

– arrêt avant dire droit n° 54/1938 de la cour d'appel de Salonique, infirmant la décision attaquée et ordonnant aux parties de produire des éléments de preuve supplémentaires;

– décision n° 4/1939 du président du tribunal de première instance de Chalkidiki, reconnaissant les intéressés comme étant les titulaires du droit à l'indemnité fixée;

– arrêt n° 155/1939 de la cour d'appel de Salonique, révoquant l'arrêt n° 54/1938 et ordonnant le renvoi de l'affaire devant le tribunal de première instance de Chalkidiki;

– décision n° 89/1940 du tribunal de première instance de Chalkidiki, fixant le prix unitaire définitif d'indemnisation à 2 720 GRD au mètre carré; cette décision fut frappée d'appel par les parties, mais l'audience n'eut lieu que le 23 janvier 1961; entre-temps, le 29 avril 1959, les intéressés avaient déposé devant la cour d'appel une nouvelle demande tendant à la fixation d'un prix d'indemnisation;

– arrêt n° 96/1961 de la cour d'appel de Salonique, ordonnant une nouvelle expertise, laquelle débuta en 1971 et prit fin en 1977; lors de l'audience du 13 février 1979, les intéressés réclamèrent 110 000 GRD au mètre carré et l'Etat souleva une exception de forclusion;

– arrêt avant dire droit n° 654/1979 de la cour d'appel de Salonique, rejetant l'exception de forclusion soulevée par l'Etat et ordonnant aux intéressés de justifier de la valeur de leur terrain;

– arrêt n° 1718/1981 de la cour d'appel de Salonique, rejetant une nouvelle exception de forclusion soulevée par l'Etat et fixant le prix unitaire définitif d'indemnisation de 50 000 à 180 000 GRD au mètre carré; cet arrêt fut frappé d'un pourvoi en cassation par l'Etat, qui souleva de nouveau une exception de forclusion;

– arrêt n° 1305/1983 de la troisième chambre de la Cour de cassation, infirmant le jugement attaqué pour un motif procédural et renvoyant l'affaire devant la quatrième chambre; par la suite, le 12 décembre 1983, les intéressés déposèrent devant cette juridiction une nouvelle demande tendant à la fixation d'un prix d'indemnisation;

– arrêt n° 1684/1984 de la quatrième chambre de la Cour de cassation, ordonnant le renvoi de l'affaire devant le tribunal de grande instance de Chalkidiki pour juger du bien-fondé des demandes des intéressés en date des 29 avril 1959 et 12 décembre 1983.

10. Le 29 juin 1988, les requérants reprirent l'instance devant le tribunal de grande instance de Chalkidiki. Ils déposèrent en outre une nouvelle demande tendant à la fixation d'un prix unitaire définitif d'indemnisation. Ils entendaient obtenir 400 GRD au mètre

carré. Dans ses observations en réponse du 20 mars 1989, l'Etat soutint de nouveau que le droit des requérants à une indemnisation était prescrit.

11. L'audience eut lieu le 22 mars 1989. Le 22 mai 1989, le tribunal ordonna aux requérants de justifier de la valeur de leur terrain. Le 21 novembre 1991, les requérants demandèrent au juge rapporteur de fixer une date pour l'audition des témoins. Une expertise eut aussi lieu.

12. Le 28 février 1992, les requérants demandèrent au tribunal de fixer une date pour l'audience. Celle-ci se déroula le 7 octobre 1992.

13. Le 4 décembre 1992, le tribunal décida de reporter l'examen de l'affaire au motif qu'une mesure d'instruction (αυτοψία) n'avait pas eu lieu (décision n° 239/1992).

14. Le 16 juin 1994, les requérants demandèrent au tribunal de fixer une date pour l'audience; celle-ci se déroula le 1^{er} septembre 1994.

15. Le 24 octobre 1994, le tribunal de grande instance de Chalkidiki rejeta comme dénuée de fondement l'exception de forclusion soulevée par l'Etat et fixa le prix unitaire définitif d'indemnisation à 395 GRD au mètre carré (décision n° 233/1994).

16. Le 4 janvier 1995, l'Etat interjeta appel de cette décision. Il soulevait de nouveau une exception de forclusion.

17. Le 17 juillet 1995, la cour d'appel de Salonique infirma la décision n° 233/1994, au motif qu'elle avait à tort rejeté l'exception de forclusion soulevée par l'Etat. Elle considéra en effet que le droit des requérants à une indemnisation était prescrit, et ce depuis au moins 1971 déjà. Statuant au fond, elle rejeta la demande des requérants du 29 juin 1988, considérant que du fait de leur forclusion ils n'avaient plus d'intérêt à agir (arrêt n° 3156/1995).

18. Le 6 décembre 1995, les requérants se pourvurent en cassation. Dans leur mémoire, ils soutenaient que la cour d'appel avait retenu une interprétation erronée des faits et des dispositions constitutionnelles et législatives applicables en matière de forclusion et lui reprochaient d'avoir mal apprécié les preuves. Ils ajoutaient que, de toute façon, l'exception de forclusion avait déjà été rejetée par les arrêts n°s 654/1979 et 1718/1981 de la cour d'appel de Salonique. Ils soulignaient enfin qu'ils n'avaient jamais reçu d'indemnisation pour l'expropriation de leur terrain et que le fait de leur opposer maintenant la forclusion allait à l'encontre du principe de la bonne foi et violait notamment leur droit au respect de leurs biens.

19. Le 15 juillet 1997, la Cour de cassation, après avoir examiné tous les moyens de cassation soulevés par les requérants, rejeta leur pourvoi au motif qu'il était mal fondé (arrêt n° 1302/1997).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION CONCERNANT LE DROIT D'ACCÈS À UN TRIBUNAL

20. Les requérants allèguent que leur cause n'a pas été entendue équitablement et que les juridictions grecques, en considérant que leur droit à indemnisation était prescrit, les ont en réalité privés du droit d'accès aux tribunaux. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, dont les parties pertinentes sont ainsi libellées :

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

21. Le Gouvernement estime que les requérants ont eu pleinement accès aux tribunaux pour faire valoir leurs droits et ont utilisé les voies de recours que mettait à leur disposition le droit grec. Il considère qu'il faut accepter, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, l'existence de formalités pour saisir valablement une juridiction nationale. Dans ces conditions, le rejet du recours par la cour d'appel puis par la Cour de cassation ne serait que la conséquence prévisible de la négligence dont les requérants auraient fait preuve dans la conduite de l'affaire. Par ailleurs, le Gouvernement affirme que les requérants ont bénéficié d'une procédure contradictoire qui a respecté le principe de l'égalité des armes. Enfin, il note que tant la cour d'appel que la Cour de cassation ont pleinement motivé leurs décisions déclarant que le droit des requérants à une indemnisation était prescrit. Sur ce point, le Gouvernement se livre à une analyse détaillée de la jurisprudence et de la doctrine relatives à la forclusion, pour conclure que les requérants auraient dû prévoir la prescription de leur droit à indemnisation.

22. La Cour a jugé 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).

23. 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'Etat, 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).

24. Dans le cas d'espèce, les requérants reprochaient à la cour d'appel et à la Cour de cassation d'avoir retenu une interprétation erronée des faits et des dispositions applicables en matière de forclusion, ce qui a abouti à un déni de justice.

25. La Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas 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 (*Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 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 (voir, parmi d'autres, l'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.

26. En l'occurrence, la Cour constate qu'en ce qui concerne la période pour laquelle elle est compétente *ratione temporis* – c'est-à-dire depuis le 20 novembre 1985, date de la reconnaissance du droit de recours individuel par la Grèce – les requérants ont assurément eu accès aux juridictions grecques, mais uniquement pour entendre déclarer leur recours irrecevable par le jeu de la prescription extinctive. Or la Cour rappelle que le fait d'avoir pu emprunter des voies de recours internes ne satisfait pas nécessairement aux impératifs de l'article 6 § 1 : encore faut-il constater que le degré d'accès procuré par la législation nationale suffisait pour assurer aux intéressés le « droit à un tribunal », eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique (arrêt *Goldier* précité, pp. 16-18, §§ 34-35).

27. La Cour note que dans la procédure litigieuse, commencée en 1933, l'Etat avait, depuis 1979 déjà, soulevé plusieurs fois mais en vain l'exception de forclusion. Ce n'est qu'en 1995 – et alors qu'un an auparavant le tribunal de première instance avait fixé l'indemnisation due aux requérants – que la cour d'appel accepta pour la première fois l'exception de l'Etat et prononça la prescription du droit des requérants à une indemnisation, en indiquant que la prescription était acquise depuis au moins 1971 déjà. Certes, la Cour n'a pas compétence pour se prononcer sur le régime de la prescription extinctive en droit interne ou sur le bien-

fondé de ladite décision. En revanche, force lui est d'observer que le fait d'opposer la prescription aux requérants à un stade si avancé de la procédure – que les intéressés avaient poursuivie de bonne foi et à un rythme suffisamment soutenu – les priva définitivement de toute possibilité de faire valoir leur droit à une indemnité pour leur olivaie, d'abord occupée, puis expropriée par l'Etat grec.

28. La Cour estime par conséquent que les requérants ont subi une entrave disproportionnée à leur droit d'accès à un tribunal et que, dès lors, il y a eu atteinte à la substance de leur droit à un tribunal.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal.

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

29. Toujours sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants allèguent que leur affaire a connu une durée excessive.

30. Le Gouvernement plaide que les requérants ont considérablement contribué à l'allongement de la procédure, en introduisant leurs recours de manière tardive et en manquant de diligence dans la conduite de l'affaire. Il ressortirait au demeurant de la chronologie de la procédure que les autorités judiciaires, lorsqu'elles ont été en mesure de le faire, ont statué dans des délais raisonnables.

A. Période à prendre en considération

31. La Cour note qu'en ce qui concerne la période pour laquelle elle est compétente *ratione temporis*, la procédure litigieuse a débuté le 29 juin 1988 et s'est terminée le 15 juillet 1997. Elle a donc duré neuf ans et seize jours.

B. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

32. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, arrêts *Richard c. France*, 22 avril 1998, *Recueil* 1998-II, p. 824, § 57, et *Doustaly c. France*, 23 avril 1998, *Recueil* 1998-II, p. 857, p. 39).

33. Par ailleurs, seules les lenteurs imputables aux autorités judiciaires compétentes peuvent amener à constater un dépassement du délai raisonnable au sens de la Convention. Même dans les systèmes juridiques consacrant le principe de la conduite du procès par les parties,

l'attitude des intéressés ne dispense pas les juges d'assurer la célérité voulue par l'article 6 § 1 (*Variapati c. Grèce*, n° 38459/97, § 26, 26 octobre 1999, non publié).

34. Pour ce qui est de la présente espèce, la Cour observe que les requérants ont en général fait preuve de diligence dans la conduite de l'affaire. Force est dès lors de constater que, s'agissant d'une durée de plus de neuf ans, la lenteur de la procédure résulte essentiellement du comportement des autorités et juridictions saisies.

35. La Cour réaffirme qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir dans un délai raisonnable une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil. Dès lors, la Cour ne saurait estimer « raisonnable » la durée globale écoulée en l'espèce.

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

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

36. Les requérants se plaignent d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens. Ils invoquent 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. »

37. Le Gouvernement souligne d'emblée que la Cour ne saurait examiner les questions liées à la privation de propriété elle-même, celles-ci se trouvant, à l'évidence, en dehors de sa compétence *ratione temporis*. D'après lui, c'est l'absence de paiement de l'indemnité d'expropriation qui constitue une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens. Les intéressés adhèrent à cette thèse et se plaignent qu'en les privant de toute indemnisation les arrêts n°s 3156/1995 de la cour d'appel de Salonique et 1302/1997 de la Cour de cassation leur ont imposé une charge excessive.

La situation litigieuse relève ainsi de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, qui énonce, de manière générale, le principe du respect des biens (*Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, n°s 29813/96 et 30229/96, §§ 43 et 48, CEDH 2000-1). Dès lors, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les

exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

38. Les requérants estiment que tel n'a pas été le cas. Ils voient dans l'interprétation de la prescription extinctive retenue par les arrêts n^{os} 3156/1995 de la cour d'appel de Salonique et 1302/1997 de la Cour de cassation une rupture injustifiée du juste équilibre requis entre les exigences de l'intérêt général et le respect dû à leur droit de propriété.

39. Le Gouvernement affirme que les procédures prévues par le droit interne offraient un remède suffisant pour assurer la protection du droit au respect des biens. En particulier, la législation pertinente prévoyait le paiement d'une indemnisation complète devant être fixée par voie judiciaire. Faute d'avoir introduit leurs recours dans les délais prévus par la loi, les requérants seraient les propres responsables de leur non-indemnisation. Le Gouvernement relève ainsi trois périodes d'inactivité imputables aux intéressés: de 1941 à 1951, de 1951 à 1959 et de 1961 à 1971. Selon lui, les requérants devaient être suffisamment conscients du risque qu'ils encouraient en délaissant la procédure pendant de longues périodes. L'exigence de proportionnalité aurait ainsi été satisfaite.

40. 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, parmi d'autres, l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n^o 52, p. 26, § 69). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n^o 1 tout entier. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A n^o 332, p. 23, § 38).

Afin de déterminer si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur les requérants une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, la Cour a déjà dit que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive, et qu'une absence totale d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du Protocole n^o 1 que dans des circonstances exceptionnelles (*Les saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n^o 301-A, p. 35, § 71).

41. En l'espèce, la longue procédure engagée à la suite de l'occupation puis de l'expropriation des terrains litigieux a pris fin sans que les requérants ne perçoivent d'indemnisation. La Cour estime que le Gouvernement n'a pas expliqué de manière convaincante les raisons pour lesquelles les autorités grecques n'ont à aucun moment indemnisé

les intéressés ou leurs ayants droit pour la mainmise sur leurs biens. Certes, comme elle l'a déjà indiqué ci-dessus, la Cour ne saurait se substituer aux tribunaux grecs pour se prononcer sur la question du bien-fondé de la prescription du droit des requérants à une indemnisation. Toutefois, la Cour ne peut qu'observer que, par le jeu de la prescription extinctive, les intéressés se sont vu refuser, à l'issue d'une procédure commencée en 1933, toute somme au titre du préjudice matériel ou moral souffert par eux et leurs ayants droit en raison de la privation sans compensation de leur propriété pendant plus de soixante-dix ans (voir, *mutatis mutandis*, *Malama c. Grèce*, n° 43622/98, § 51, CEDH 2001-II).

42. La Cour estime en conséquence que l'absence de toute indemnisation pour la mainmise sur les biens des requérants emporte rupture, en défaveur de ceux-ci, du juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général.

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

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

43. 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. »

44. Au titre du dommage matériel, les requérants réclament, à titre principal, la somme de 31 849 244 217 drachmes (GRD). A titre subsidiaire, ils réclament 28 111 566 571 GRD, plus des intérêts non capitalisables au taux de 6 % l'an à partir du 15 juillet 1997, date de la publication de l'arrêt n° 1302/1997 de la Cour de cassation. A titre plus subsidiaire, ils réclament 5 785 323 270 GRD, plus des intérêts non capitalisables au taux de 6 % l'an à partir du 20 novembre 1985, date de la reconnaissance du droit de recours individuel par la Grèce. Au titre du dommage moral, ils réclament la somme symbolique de 340,75 GRD (1 euro). Ils réclament enfin 157 754 000 GRD au titre des frais et dépens.

45. Le Gouvernement soutient qu'au cas et dans la mesure où la Cour constaterait une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, elle devrait donner aux parties la possibilité de présenter des observations complémentaires sur la question de la satisfaction équitable.

46. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure en tenant compte de la possibilité d'un accord entre Gouvernement et requérants (article 75 §§ 1 et 4 du règlement).

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne la durée de la procédure ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1;
4. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui soumettre par écrit, dans les six mois, leurs observations sur la question et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 6 décembre 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Erik FRIBERGH
Greffier

András BAKA
Président

YAGTZILAR AND OTHERS v. GREECE
(Application no. 41727/98)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 6 DECEMBER 2001¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Access to a court – applicants debarred, at advanced stage of lengthy proceedings, from relying on their right to compensation for expropriation
Lack of compensation following expropriation****Article 6 § 1**

Access to a court – Civil proceedings – Applicants debarred, at advanced stage of lengthy proceedings, from relying on their right to compensation for expropriation – Action statute-barred – Disproportionate hindrance of right of access to a court

Article 1 of Protocol No. 1

Peaceful enjoyment of possessions – Interference – Lack of compensation following expropriation – Applicants debarred, at advanced stage of lengthy proceedings, from relying on their right to compensation for expropriation – Balance between private interest and public interest

*
* *
*

In 1925 the State occupied private land with a view to settling refugees from Asia Minor there following the mandatory exchange of populations with Turkey under the 1923 Treaty of Lausanne. No compensation was paid to the owners of the land, of whom the applicants are the heirs. In August 1933 the State expropriated the land in question. In December 1933 the applicants brought proceedings for compensation. A certain number of judgments were delivered without any compensation being determined. Moreover, from 1979 the State unsuccessfully raised on a number of occasions an objection on the ground that the applicants' right to compensation was statute-barred. In June 1988 the applicants resumed the proceedings instituted in December 1933 and lodged a further application for compensation to be assessed. The State submitted that the applicants' right to compensation had lapsed. In 1994 the court of first instance dismissed the objection raised by the State and determined the final unit amount of compensation. The State appealed against that decision, raising the same objection again. In July 1995 the court of appeal set aside the decision of the court of first instance and gave judgment on the merits dismissing the applicants' claim on the ground that, as it was statute-barred, they no longer had *locus standi*. In December 1995 the applicants lodged an appeal on points of law and in July 1997 the Court of Cassation dismissed their appeal.

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

Held

(1) Article 6 § 1: (a) The Court had jurisdiction *ratione temporis* for the period after 20 November 1985, the date on which Greece had recognised the right of individual petition. Although the applicants had indeed had access to the domestic courts, their application had been declared inadmissible on the ground that their right to compensation had lapsed. The fact that they had been able to use domestic remedies and had had their action declared inadmissible because statute-barred did not necessarily satisfy the requirements of Article 6 § 1: the degree of access afforded by the national legislation also had to be sufficient to secure to the applicants a “right to a court”, having regard to the principle of the rule of law in a democratic society. The proceedings in question had been instituted in 1933 and, since 1979, the State had on a number of occasions unsuccessfully raised the objection that the application was statute-barred. However, in 1995, which was one year after the court of first instance had assessed the amount of compensation for expropriation, the court of appeal had upheld that objection and found that the applicants’ right to compensation had been statute-barred since 1971. The fact that the applicants had been told that their action was statute-barred at such a late stage of the proceedings, which they had been conducting in good faith and with sufficient diligence, had definitively deprived them of any possibility of asserting their right to compensation for expropriation. Accordingly, the applicants had suffered a disproportionate hindrance of their right of access to a court.

Conclusion: violation (unanimously).

(b) With regard to the length of the proceedings, for the period for which the Court had jurisdiction *ratione temporis*, the proceedings in question had begun in June 1988 and had ended in July 1997, which was a period of over nine years. Since the protractedness of the proceedings had resulted essentially from the conduct of the authorities and courts dealing with the case, the length of those proceedings could not be regarded as reasonable.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 1 of Protocol No. 1: The Government had not provided a convincing explanation of the reasons why the authorities had not at any time paid compensation to the applicants or their heirs. By operation of the statute of limitations, at the end of proceedings commenced in 1933, the applicants had been refused any sum in respect of pecuniary or non-pecuniary damage for deprivation of the property in question for more than seventy years without compensation. Consequently, the lack of compensation had upset the fair balance that had to be struck between the protection of the applicants’ property and the requirements of the general interest.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court found that the question of the application of Article 41 was not ready for decision. Accordingly, it would be reserved and the subsequent procedure fixed if necessary.

Case-law cited by the Court

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

- The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A
Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, judgment of 20 November 1995, Series A no. 332
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
Richard v. France, judgment of 22 April 1998, *Reports* 1998-II
Doustaly v. France, judgment of 23 April 1998, *Reports* 1998-II
Pérez de Rada Cavanilles v. Spain, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII
Variapati v. Greece, no. 38459/97, 26 October 1999, unreported
Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v. Portugal, nos. 29813/96 and 30229/96, ECHR 2000-I
Malama v. Greece, no. 43622/98, ECHR 2001-II

In the case of Yagtzilar and Others 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,
Mrs M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
Mr A. KOVLER, *judges*,

and Mr E. FRIBERGH, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 29 June 2000 and on 20 September and 15 November 2001,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 41727/98) against the Hellenic Republic lodged with the European Commission of Human Rights under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by ten Turkish nationals, Fatma Ayten Yagtzilar, Mustafa Aykut Yagtzilar, Yakut Yagtzilar, Nermin Baykal, Bahadır Atik, Feriha Neriman Atik, Alan Hosman, Mukaddes Saraçoğlu, Rikkat Karaoğlu and Kenan Haciosmanoğlu (“the applicants”), on 15 January 1998.

2. Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicants complained of the unfairness and length of civil proceedings to which they had been parties. They also complained of an infringement of their right to peaceful enjoyment of their possessions, as guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1.

3. 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).

4. 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.

5. By a decision of 29 June 2000, the Chamber declared the application admissible¹.

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

6. A hearing took place in public the Human Rights Building, Strasbourg, on 20 September 2001 (Rule 59 § 2). The Greek Government (“the Government”) were represented by the Delegate of their Agent.

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr P. GEORGAKOPOULOS, Senior Adviser, State Legal Council,	<i>Delegate of the Agent,</i>
Mr V. KYRIAZOPOULOS, Adviser, State Legal Council,	
Mr I. BAKOPOULOS, Legal Assistant, State Legal Council,	<i>Counsel;</i>

(b) *for the applicants*

Mr P. YATAGANTZIDIS, of the Athens Bar,	<i>Counsel,</i>
Ms E. METAXAKI, of the Athens Bar,	<i>Adviser.</i>

The Court heard addresses by Mr Yatagantzidis, Ms Metaxaki and Mr Kyriazopoulos.

THE FACTS

7. In 1925 the Greek State occupied an olive grove of a total area of 3,877,000 sq. m in Chalkidiki (northern Greece) and assigned it to the Refugees’ Relief Committee (Επιτροπή Περιθάλψεως Προσφύγων) with a view to settling refugees from Asia Minor there following the mandatory exchange of populations with Turkey under the 1923 Treaty of Lausanne. The land was occupied without any compensation being paid to the owners of the olive grove, of whom the applicants are the heirs. The basis for the occupation was a government ordinance of 14 February 1923 authorising the expropriation and occupation of land before any compensation was paid to its owners. The ordinance was subsequently ratified by a constitutional resolution of 15 September 1924; its content was also incorporated into Article 119 of the 1927 Constitution.

8. On 21 August 1933, by decision no. 81/1933 of the Expropriations Committee of Chalkidiki (Επιτροπή Απαλλοτριώσεων Χαλκιδικής), the Greek State expropriated the land in question.

9. On 8 December 1933 the applicants lodged an application with the appropriate courts for compensation owed them by the State, which had in the meantime taken over from the Refugees’ Relief Committee. Following that application the following judgments, among others, were delivered:

(i) interlocutory decision (προδικαστική) no. 28/1934 of the Chalkidiki Court of First Instance ordering a number of expert assessments;

(ii) final decision no. 28/1936 of the Chalkidiki Court of First Instance assessing the final unit amount of compensation at 2,008 drachmas (GRD) per square metre; the parties appealed against that decision;

(iii) interlocutory judgment no. 54/1938 of the Salonika Court of Appeal setting aside the decision and ordering the parties to produce supplementary evidence;

(iv) decision no. 4/1939 of the President of the Chalkidiki Court of First Instance recognising that the applicants were entitled to the compensation assessed;

(v) judgment no. 155/1939 of the Salonika Court of Appeal quashing judgment no. 54/1938 and ordering the case to be remitted to the Chalkidiki Court of First Instance;

(vi) decision no. 89/1940 of the Chalkidiki Court of First Instance assessing the final unit amount of compensation at GRD 2,720 per square metre; the parties appealed against that decision, but the hearing was not held until 23 January 1961; in the meantime, on 29 April 1959, the applicants had lodged a further application with the Court of Appeal for an assessment of the compensation amount;

(vii) judgment no. 96/1961 of the Salonika Court of Appeal ordering a fresh expert assessment, which was begun in 1971 and completed in 1977; at a hearing on 13 February 1979 the applicants claimed GRD 110,000 per square metre and the State raised an objection on the ground that their right to compensation had lapsed;

(viii) interlocutory judgment no. 654/1979 of the Salonika Court of Appeal dismissing the objection raised by the State and ordering the applicants to justify their assessment of the value of their land;

(ix) judgment no. 1718/1981 of the Salonika Court of Appeal dismissing a further objection raised by the State that the right to compensation had lapsed and assessing the final unit amount of compensation at GRD 50,000 to GRD 180,000 per square metre; the State lodged an appeal on points of law against that judgment, raising the same objection again;

(x) judgment no. 1305/1983 of the Third Division of the Court of Cassation, setting aside the Court of Appeal's judgment on procedural grounds and remitting the case to the Fourth Division; subsequently, on 12 December 1983, the applicants lodged a fresh application with that court for a compensation amount to be assessed;

(xi) judgment no. 1684/1984 of the Fourth Division of the Court of Cassation ordering the case to be remitted to the Chalkidiki Court of First Instance to determine the merits of the applications lodged by the applicants on 29 April 1959 and 12 December 1983.

10. On 29 June 1988 the applicants resumed the proceedings before the Chalkidiki Court of First Instance. They also lodged a further application for a final unit amount of compensation to be assessed. They sought GRD 400 per square metre. In its observations in reply of 20 March 1989, the State pleaded again that the applicants' right to compensation had lapsed.

11. A hearing was held on 22 March 1989. On 22 May 1989 the court ordered the applicants to justify their assessment of the value of their land. On 21 November 1991 the applicants requested the judge rapporteur to set a date for the hearing of witnesses. An expert assessment was also carried out.

12. On 28 February 1992 the applicants asked the court to set a hearing date. The hearing was held on 7 October 1992.

13. On 4 December 1992 the court decided to adjourn its examination of the case on the ground that an investigative measure (*αυτοψία*) had not been carried out (decision no. 239/1992).

14. On 16 June 1994 the applicants asked the court to fix a hearing date. The hearing was held on 1 September 1994.

15. On 24 October 1994 the Chalkidiki Court of First Instance dismissed as unfounded the objection raised by the State that the applicants' right to compensation had lapsed and determined the final unit amount of compensation at GRD 395 per square metre (decision no. 233/1994).

16. On 4 January 1995 the State lodged an appeal against that decision. It again raised the same objection.

17. On 17 July 1995 the Salonika Court of Appeal set aside decision no. 233/1994 on the ground that the lower court had incorrectly dismissed the objection raised by the State that the applicants' claim was statute-barred. Indeed, the Court of Appeal considered that the applicants' right to compensation had lapsed since at least 1971. Giving judgment on the merits, it dismissed the applicants' application of 29 June 1988 on the ground that as their claim was statute-barred, they no longer had *locus standi* (judgment no. 3156/1995).

18. On 6 December 1995 the applicants lodged an appeal on points of law. In their statement of grounds of appeal they submitted that the Court of Appeal had misinterpreted the facts and the constitutional and legislative provisions relating to the limitation of actions, and had wrongly assessed the evidence. They added that, in any event, the objection had already been dismissed by judgments nos. 654/1979 and 1718/1981 of the Salonika Court of Appeal. The applicants stressed, lastly, that they had never received any compensation for the expropriation of their land and that the objection now raised against them contravened the principle of good faith and infringed in particular their right to peaceful enjoyment of their possessions.

19. On 15 July 1997 the Court of Cassation, after examining all the grounds of appeal on points of law submitted by the applicants, dismissed their appeal on the ground that it was ill-founded (judgment no. 1302/1997).

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION CONCERNING THE RIGHT OF ACCESS TO A TRIBUNAL

20. The applicants complained that they had not been given a fair hearing and that the Greek courts, in considering that their right to compensation had lapsed, had in fact deprived them of the right of access to the courts. They relied on Article 6 § 1 of the Convention, the relevant parts of which provide:

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

21. In the Government’s submission, the applicants had had ample access to the courts for the purpose of asserting their rights and had used the remedies available to them under Greek law. The Government submitted that it had to be accepted, in the interests of the proper administration of justice, that there were formalities to be observed in making a valid application to a national court. Accordingly, the dismissal of the application by the Court of Appeal and then the Court of Cassation was merely the foreseeable consequence of the omissions by the applicants in the conduct of the case. Furthermore, the Government maintained that the applicants had benefited from adversarial proceedings which had respected the principle of equality of arms. Lastly, the Government noted that both the Court of Appeal and the Court of Cassation had given full reasons for their decisions concluding that the applicants’ right to compensation had lapsed. In that connection the Government undertook a detailed analysis of the case-law and legal theory relating to the statute of limitations in support of their assertion that the applicants should have foreseen that their right to compensation would have lapsed.

22. The Court has held 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 constitutes one 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 has not had the possibility of submitting that claim to a tribunal meeting the requirements of Article 6 § 1 (see,

inter alia, *Golder v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, p. 18, § 36).

23. Further, it is apparent from the Court's case-law that the right to a court is not absolute; it is subject to limitations permitted by implication, in particular where the conditions of admissibility of an application 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).

24. In the instant case the applicants complained that the Court of Appeal and the Court of Cassation had misinterpreted the facts and the legal provisions relating to the limitation of actions and that this had resulted in a denial of justice.

25. 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 time-limits governing the filing of documents or lodging of appeals (see, among other authorities, *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.

26. In the instant case the Court notes that for the period in respect of which it has jurisdiction *ratione temporis* – namely from 20 November 1985, the date on which Greece recognised the right of individual petition – the applicants did indeed have access to the Greek courts, but only to be told that their application was inadmissible on the ground that it was statute-barred. The Court reiterates that the fact that the applicants were able to use domestic remedies does not necessarily satisfy the requirements of Article 6 § 1: the degree of access afforded by the national legislation must also be sufficient to secure the individual's "right to a court", having regard to the principle of the rule of law in a democratic society (see *Golder*, cited above, pp. 16-18, §§ 34-35).

27. The Court notes that in the proceedings in question, which had begun in 1933, the State had on a number of occasions, from as early as 1979, unsuccessfully raised the objection that the application was statute-

barred. It was not until 1995 – whereas one year earlier the Court of First Instance had assessed the amount of compensation due to the applicants – that the Court of Appeal upheld the State’s objection for the first time and found that the applicants’ right to compensation had lapsed, pointing out that it had been statute-barred since at least 1971. Admittedly, the Court does not have jurisdiction to rule on the limitation of actions under domestic law or on the merits of the decision. It cannot fail to observe, however, that the fact that the applicants were told that their action was statute-barred at such a late stage of the proceedings, which they had been conducting in good faith and with sufficient diligence, deprived them once and for all of any possibility of asserting their right to compensation for their olive grove, which was first occupied and later expropriated by the Greek State.

28. The Court therefore considers that the applicants suffered a disproportionate restriction on their right of access to a court and that, accordingly, the essence of their right to a court was impaired.

There has therefore been a violation of Article 6 § 1 of the Convention with regard to the right of access to a tribunal.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION CONCERNING THE LENGTH OF THE PROCEEDINGS

29. Still relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicants also complained that the length of the proceedings in their case was excessive.

30. The Government argued that the applicants had substantially contributed to delaying the proceedings by lodging their applications late and failing to be diligent in the conduct of the case. The Government added that it was clear from the chronology of the proceedings that the judicial authorities, when able to do so, gave rulings within a reasonable time.

A. Period to be taken into consideration

31. The Court notes that in respect of the period for which it has jurisdiction *ratione temporis* the proceedings in question began on 29 June 1988 and ended on 15 July 1997. They therefore lasted nine years and sixteen days.

B. Reasonableness of the length of the proceedings

32. The Court reiterates that the reasonableness of the length of proceedings is to be assessed in the light of the circumstances of the case

and having regard to the criteria laid down in the Court's case-law, in particular the complexity of the case and the conduct of the applicant and of the relevant authorities (see, among many other authorities, *Richard v. France*, judgment of 22 April 1998, *Reports* 1998-II, p. 824, § 57, and *Doustaly v. France*, judgment of 23 April 1998, *Reports* 1998-II, p. 857, § 39).

33. Moreover, only delays imputable to the relevant judicial authorities can justify a finding that a reasonable time has been exceeded, contrary to the Convention. Even in legal systems applying the principle that the procedural initiative lies with the parties, the latter's attitude does not absolve the courts from the obligation to ensure the expeditious trial required by Article 6 § 1 (see *Varipati v. Greece*, no. 38459/97, § 26, 26 October 1999, unreported).

34. With regard to the instant case, the Court observes that the applicants did in general conduct the case diligently. The finding is therefore inescapable that, regarding a period of more than nine years, the slowness of the proceedings resulted essentially from the conduct of the authorities and courts dealing with the case.

35. The Court reiterates that it is for the Contracting States to organise their judicial system in such a way that their courts are able to guarantee everyone the right to obtain a final decision on disputes concerning civil rights and obligations within a reasonable time. Accordingly, the Court cannot regard as "reasonable" the overall length of time which elapsed in the present case.

There has therefore been a violation of Article 6 § 1 of the Convention with regard to the length of the proceedings.

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

36. The applicants complained of an infringement of their right to the peaceful enjoyment of their possessions. They relied on 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."

37. The Government pointed out at the outset that the Court was not empowered to examine questions linked to the deprivation of property itself, such questions clearly being beyond its jurisdiction *ratione temporis*. In the Government's submission, it was the lack of any payment of

compensation for expropriation which constituted an interference with the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possessions. The applicants agreed with that submission and complained that, in depriving them of any compensation, judgments nos. 3156/1995 of the Salonika Court of Appeal and 1302/1997 of the Court of Cassation had imposed an excessive burden on them.

The situation complained of therefore falls within the first sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1, which lays down the principle of peaceful enjoyment of possessions in general terms (see *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v. Portugal*, nos. 29813/96 and 30229/96, §§ 43 and 48, ECHR 2000-I). Accordingly, the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights.

38. In the applicants' submission this was not the case. They complained that the interpretation given in judgments nos. 3156/1995 of the Salonika Court of Appeal and 1302/1997 of the Court of Cassation on the issue of statute limitation wrongfully upset the fair balance between the requirements of the general interest and the respect due to their property right.

39. The Government maintained that the procedures available under domestic law afforded a sufficient remedy to ensure protection of the right to peaceful enjoyment of possessions. In particular, the relevant legislation provided for the payment of full compensation to be determined by the courts. Since the applicants had failed to lodge their applications within the statutory time-limits, it was their own fault that they did not receive any compensation. The Government identified three periods of inactivity attributable to the applicants: from 1941 to 1951, from 1951 to 1959 and from 1961 to 1971. In their submission, the applicants must have been sufficiently aware of the risk they ran by neglecting the proceedings for long periods. The requirement of proportionality had therefore been satisfied.

40. The Court reiterates that an interference with the peaceful enjoyment of possessions must strike a fair balance between the demands of the general interests 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). The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 of Protocol No. 1 as a whole. In particular, there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measure depriving a person of his possessions (see *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*, judgment of 20 November 1995, Series A no. 332, p. 23, § 38).

Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment of whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it imposes a disproportionate burden on applicants. In this connection, the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference, and a total lack of compensation can be considered justifiable under Article 1 of Protocol No. 1 only in exceptional circumstances (see *The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A, p. 35, § 71).

41. In the instant case the lengthy proceedings instituted following the occupation and the subsequent expropriation of the land in question ended without the applicants receiving compensation. The Court considers that the Government have not provided a convincing explanation of the reasons why the Greek authorities did not at any time pay compensation to the applicants or their heirs for the taking of their possessions. Admittedly, as indicated above, the Court cannot take the place of the Greek courts in ruling on the issue of the merits of statute-barring the applicants' right to compensation. However, the Court cannot fail to observe that, by operation of the statute of limitations, the applicants were awarded nothing, at the end of proceedings which had started in 1933, for pecuniary or non-pecuniary damage sustained as a result of their being deprived of their property, without compensation, for over seventy years (see, *mutatis mutandis*, *Malama v. Greece*, no. 43622/98, § 51, ECHR 2001-II).

42. The Court therefore considers that the lack of any compensation for the taking of the applicants' possessions upset, to their detriment, the fair balance that has to be struck between the protection of property and the requirements of the general interest.

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

IV. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

43. 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."

44. Under the head of pecuniary damage the applicants sought, as their principal claim, the sum of 31,849,244,217 drachmas (GRD). In the alternative, they claimed GRD 28,111,566,571 plus non-capitalisable interest at the rate of 6% from 15 July 1997, which was the date of publication of judgment no. 1302/1997 of the Court of Cassation. In the further alternative, they claimed GRD 5,785,323,270 plus non-

capitalisable interest at the rate of 6% from 20 November 1985, which was the date of recognition by Greece of the right of individual application. Under the head of non-pecuniary damage, the applicants claimed the token sum of GRD 340.75 (1 euro). They claimed, lastly, GRD 157,754,000 for costs and expenses.

45. The Government submitted that if, and in so far as, the Court were to find a violation of Article 1 of Protocol No. 1, it should give the parties an opportunity to submit further observations on the issue of just satisfaction.

46. The Court considers that the question of the application of Article 41 is not ready for decision. Accordingly, it reserves that question and in determining the further procedure will have regard to the possibility of an agreement between the Government and the applicants (Rule 75 §§ 1 and 4 of the Rules of Court).

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the right of access to a tribunal;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the length of the proceedings;
3. *Holds* that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
4. *Holds* that the question of the application of Article 41 of the Convention is not ready for decision; accordingly,
 - (a) *reserves* the said question in whole;
 - (b) *invites* the Government and the applicants to submit, within the forthcoming six months, their written observations on the matter and, in particular, to notify the Court of any agreement that they may reach;
 - (c) *reserves* the further procedure and *delegates* to the President of the Chamber the power to fix the same if need be.

Done in French, and notified in writing on 6 December 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Erik FRIBERGH
Registrar

András BAKA
President

ÉGLISE MÉTROPOLITAINE DE BESSARABIE ET AUTRES
c. MOLDOVA
(*Requête n° 45701/99*)

PREMIÈRE SECTION¹

ARRÊT DU 13 DÉCEMBRE 2001²

1. Dans sa composition antérieure au 1^{er} novembre 2001.
2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Refus des autorités de reconnaître officiellement une Eglise****Article 9**

Liberté de religion – Refus des autorités de reconnaître officiellement une Eglise – Ingérence – Protection de l'ordre – Sécurité publique – Devoir de neutralité et d'impartialité incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation quant à la légitimité des croyances religieuses – Absence d'éléments concrets justifiant l'attitude des autorités – Effets de la non-reconnaissance d'une Eglise – Proportionnalité

*

* *

La première requérante, l'Eglise métropolitaine de Bessarabie, est une Eglise orthodoxe relevant du patriarcat de Bucarest. Les autres requérants sont des membres fondateurs de l'Eglise, créée en septembre 1992. En octobre 1992, conformément à la loi n° 979-XII du 24 mars 1992 sur les cultes, la requérante demanda la reconnaissance officielle. Sa requête demeura sans réponse. En février 1993, le gouvernement reconnut une autre Eglise, subordonnée au patriarcat de Moscou, l'Eglise métropolitaine de Moldova. En mars 1997, la cour d'appel prescrivit au gouvernement de reconnaître la requérante mais, en décembre de la même année, la Cour suprême annula ce jugement, au motif que le recours était tardif, et qu'en outre cette reconnaissance constituerait une ingérence dans les affaires de l'Eglise métropolitaine de Moldova. La Cour suprême considéra qu'il était loisible aux fidèles de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie de manifester leur croyance au sein de l'Eglise métropolitaine de Moldova. La première requérante allègue notamment que ce refus de reconnaissance officielle a exposé ses membres à des actes de violence et d'intimidation sans que les autorités ne s'interposent. Elle se plaint également de ce que l'absence de reconnaissance la prive de la personnalité juridique et donc de la faculté d'ester en justice.

1. Article 9: le refus du Gouvernement de reconnaître l'Eglise requérante constitue une ingérence dans le droit de celle-ci et des autres requérants à la liberté de religion. Sans se prononcer catégoriquement sur le point de savoir si les dispositions de la loi sur les cultes répondent aux exigences de prévisibilité et de précision, la Cour part du principe que cette ingérence était «prévue par la loi». Les Etats disposent du pouvoir de contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités portant préjudice à l'ordre ou à la sécurité publics. En l'espèce, l'ingérence poursuit un but légitime, celui de la protection de l'ordre et de la sécurité publics. S'agissant de la défense

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

de la légalité et des principes constitutionnels invoquée par le Gouvernement, la Constitution moldave garantit la liberté de religion et prévoit le principe d'autonomie des cultes vis-à-vis de l'Etat, et la loi de 1992 sur les cultes instaure une procédure de reconnaissance des cultes. Le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation quant à la légitimité des croyances religieuses, et ce devoir lui impose de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent. En l'espèce, en considérant que l'Eglise requérante ne représentait pas un nouveau culte, et en faisant dépendre sa reconnaissance de la volonté d'une autorité ecclésiastique reconnue, l'Eglise métropolitaine de Moldova, le Gouvernement a manqué à son devoir de neutralité et d'impartialité. Dès lors, l'argument de ce dernier selon lequel le refus de reconnaissance était nécessaire à la défense de la légalité et de la Constitution doit être rejeté. Quant au danger allégué pour l'intégrité du territoire, l'Eglise requérante, dans son statut, se définit comme une Eglise autonome locale, agissant sur le territoire moldave dans le respect des lois de cet Etat et dont la dénomination a un caractère historique. Aucun élément du dossier ne permet de conclure que l'Eglise requérante mènerait des activités autres que celles déclarées dans son statut. En outre, en l'absence de tout élément de preuve, la Cour ne saurait estimer que l'Eglise requérante se trouve impliquée dans des activités politiques militant pour la réunion de la Moldova à la Roumanie. Quant à l'éventualité selon laquelle elle constituerait, une fois reconnue, un risque pour la sécurité nationale et l'intégrité territoriale, il s'agit d'une simple hypothèse qui, en l'absence d'autres éléments concrets, ne saurait justifier un refus de la reconnaître. S'agissant de la nécessité d'assurer la défense de la paix sociale et l'entente entre les croyants avancée par le Gouvernement, il existe certaines divergences entre ce dernier et les requérants quant au déroulement d'incidents ayant eu lieu à l'occasion de réunions de fidèles et de membres du clergé de l'Eglise requérante. Sans se prononcer sur la manière exacte dont se sont déroulés ces événements, il apparaît toutefois que la non-reconnaissance de l'Eglise requérante n'a pas été sans incidence. En ce qui concerne la proportionnalité de l'ingérence aux buts poursuivis, selon la loi de 1992 susmentionnée, seuls les cultes reconnus par une décision du gouvernement peuvent être pratiqués. Sans une telle reconnaissance, l'Eglise requérante ne peut ni s'organiser ni fonctionner. Privée de personnalité morale, elle ne peut pas ester en justice pour protéger son patrimoine, indispensable à l'exercice du culte, et ses membres ne peuvent se réunir pour poursuivre des activités religieuses sans enfreindre la législation sur les cultes. Quant à la tolérance dont ferait preuve le gouvernement à l'égard de l'Eglise requérante et de ses membres, elle ne saurait être considérée comme un substitut à sa reconnaissance, seule cette dernière étant susceptible de conférer des droits aux intéressés. Par ailleurs, les requérants n'ont parfois pas pu se défendre contre des actes d'intimidation, les autorités prétextant que seules des activités légales pourraient bénéficier de la protection de la loi. Enfin, les autorités, lorsqu'elles ont reconnu d'autres associations cultuelles, n'ont pas invoqué les critères qu'elles ont utilisés pour refuser la reconnaissance de l'Eglise requérante, et aucune justification n'a été avancée à l'appui de cette différence de traitement. En conclusion, le refus de reconnaître l'Eglise requérante a de telles conséquences sur la liberté religieuse des requérants qu'il ne saurait passer pour proportionné au but légitime poursuivi ni, partant, pour nécessaire dans une société démocratique.

Conclusion: violation (unanimité).

2. Article 13: dans son arrêt du 9 décembre 1997, la Cour suprême de justice n'a pas répondu aux griefs principaux soulevés par les requérants, à savoir leur souhait de se réunir et de manifester leur religion collectivement au sein d'une Eglise distincte de l'Eglise métropolitaine de Moldova, et de bénéficier du droit à un tribunal pour défendre leurs droits et protéger leurs biens, étant donné que seuls les cultes reconnus par l'Etat bénéficient d'une protection légale. Dès lors, n'étant pas reconnue par l'Etat, l'Eglise métropolitaine de Bessarabie n'avait pas de droits à faire valoir devant la Cour suprême de justice. Partant, le recours devant cette juridiction fondé sur l'article 235 du code de procédure civile n'était pas effectif. Par ailleurs, la loi de 1992 sur les cultes, si elle met comme conditions au fonctionnement d'un culte la reconnaissance par le gouvernement et l'obligation de respecter les lois de la République, ne comporte pas de disposition spécifique réglementant la procédure de reconnaissance et prévoyant les recours disponibles en cas de litige. Dès lors, les requérants n'ont pas été en mesure d'obtenir le redressement devant une instance nationale de leur grief relatif à leur droit à la liberté de religion.

Conclusion: violation (unanimité).

Article 41: la Cour alloue une somme au titre du préjudice moral et une somme au titre des frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

- Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30
Groppera Radio AG et autres c. Suisse, arrêt du 28 mars 1990, série A n° 173
Kokkinakis c. Grèce, arrêt du 25 mai 1993, série A n° 260-A
Manoussakis et autres c. Grèce, arrêt du 26 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV
Chahal c. Royaume-Uni, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V
Wingrove c. Royaume-Uni, arrêt du 25 novembre 1996, *Recueil* 1996-V
Pentidis et autres c. Grèce, arrêt du 9 juin 1997, *Recueil* 1997-III, avis de la Commission
Kalaç c. Turquie, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV
Eglise catholique de La Canée c. Grèce, arrêt du 16 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII
Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I
Larissis et autres c. Grèce, arrêt du 24 février 1998, *Recueil* 1998-I
Sidiropoulos et autres c. Grèce, arrêt du 10 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV
Buscarini et autres c. Saint-Marin [GC], n° 24645/94, CEDH 1999-I
Hashman et Harrup c. Royaume-Uni [GC], n° 25594/94, CEDH 1999-VIII
Serif c. Grèce, n° 38178/97, CEDH 1999-IX
Rotaru c. Roumanie [GC], n° 28341/95, CEDH 2000-V
Châ'are Shalom Ve Tsedek c. France [GC], n° 27417/95, CEDH 2000-VII
Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC], n° 30985/96, CEDH 2000-XI
Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie, n° 29221/95 et 29225/95, CEDH 2001-IX

En l'affaire Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova,

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,

C. BÎRSAN,

J. CASADEVALL,

B. ZUPANČIČ,

T. PANȚIRU, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 2 octobre et
5 décembre 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 45701/99) dirigée contre la République de Moldova et dont l'Eglise métropolitaine de Bessarabie (*Mitropolia Basarabiei și Exarhatul Plaiurilor*) et douze ressortissants de cet Etat, MM. Petru Păduraru, Petru Buburuz, Vasile Petrache, Ioan Eșanu, Victor Rusu, Anatol Gonciar, Valeriu Cernei, Gheorghe Ioniță, Valcriu Matciac, Vlad Cubreacov, Anatol Telembici et Alexandru Magola («les requérants»), ont saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 3 juin 1998, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»). Le requérant Vasile Petrache est décédé à l'automne 1999.

2. Les requérants alléguaient en particulier que le refus des autorités moldaves de reconnaître l'Eglise métropolitaine de Bessarabie portait atteinte à leur liberté de religion et d'association, et que l'Eglise requérante était victime d'une discrimination fondée sur la religion.

3. 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).

4. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). 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.

5. Par une décision du 7 juin 2001, la chambre a déclaré la requête recevable¹. Elle a également décidé de rayer la requête du rôle pour autant qu'elle concernait le requérant Vasile Petrache, à la suite du décès de celui-ci.

6. Tant les requérants que le gouvernement moldave («le Gouvernement») ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 2 octobre 2001 (article 59 § 2 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. I. MOREI, ministre de la Justice,
V. PĂRLOG, directeur de la direction
de l'agent du Gouvernement
et des relations internationales
au ministère de la Justice, *agent*,
G. ARMAȘU, directeur du secrétariat d'Etat
chargé des questions culturelles
auprès du Gouvernement, *conseiller*;

– *pour les requérants*

MM. J.W. MONTGOMERY,
A. DOS SANTOS, avocats au barreau de Londres, *conseils*.

La Cour a entendu en leurs déclarations MM. Montgomery et Morei.

8. Le 25 septembre 2001, conformément à l'article 61 § 3 du règlement, la présidente de la chambre avait accordé à l'Eglise métropolitaine de Moldova l'autorisation de présenter des observations écrites sur certains aspects de l'affaire. Ces observations avaient été reçues le 10 septembre 2001.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. La première requérante, l'Eglise métropolitaine de Bessarabie, est une Eglise orthodoxe autonome ayant juridiction canonique sur le territoire de la République de Moldova. Les autres requérants sont des ressortissants moldaves, membres du conseil éparchial de la première

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

requérante: Petru Păduraru, archevêque de Chişinău, métropolitain de Bessarabie, résidant à Chişinău; Petru Buburuz, prosyncelle, résidant à Chişinău; Ioan Eşanu, protosyncelle, résidant à Călăraşi; Victor Rusu, protopresbytre, résidant à Lipnic, Oeniţa; Anatol Gonccar, prêtre, résidant à Zubreşti, Străşeni; Valeriu Cernei, prêtre, résidant à Sloveanca, Sângerei; Gheorghe Ioniţă, prêtre, résidant à Crasnoarmceise, Hânceşti; Valeriu Matciac, prêtre, résidant à Chişinău; Vlad Cubrecacov, député au Parlement moldave et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résidant à Chişinău; Anatol Telembici, résidant à Chişinău; Alexandru Magola, chancelier de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie, résidant à Chişinău.

A. Création de l'Eglise requérante et démarches en vue de sa reconnaissance

1. Création de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie

10. Le 14 septembre 1992, les personnes physiques requérantes s'associèrent pour créer l'Eglise requérante, l'Eglise métropolitaine de Bessarabie. Il s'agissait d'une Eglise orthodoxe autonome locale. Selon son statut, elle succéda sur le plan canonique à l'Eglise métropolitaine de Bessarabie qui avait existé jusqu'en 1944.

En décembre 1992, elle fut rattachée au patriarcat de Bucarest.

11. L'Eglise métropolitaine de Bessarabie se dota de statuts déterminant, entre autres, la composition et l'administration de ses organes, la formation, le recrutement et la discipline de son clergé, les distinctions ecclésiastiques et les règles concernant ses biens. Dans le préambule, les statuts définissent ainsi les principes d'organisation et de fonctionnement de l'Eglise requérante :

«L'Eglise métropolitaine de Bessarabie est une Eglise orthodoxe autonome locale rattachée au patriarcat de Bucarest. La dénomination ecclésiastique traditionnelle «Eglise métropolitaine de Bessarabie» a un caractère historiquement conventionnel et n'a aucun lien avec les réalités politiques actuelles ou passées. L'Eglise métropolitaine de Bessarabie n'a pas d'activités politiques et n'en aura pas à l'avenir. Elle exerce son action sur le territoire de la République de Moldova. L'Eglise métropolitaine de Bessarabie a le rang d'exarchat du pays. Peuvent y adhérer également, selon le droit canonique, des communautés de la diaspora. L'adhésion des fidèles et des communautés de l'étranger est exclusivement bénévole.

Dans le cadre de son activité en République de Moldova, elle respecte les lois de cet Etat et la législation internationale en matière de droits de l'homme. Les communautés de l'étranger qui ont adhéré du point de vue canonique à l'Eglise métropolitaine de Bessarabie, établissent des rapports avec les autorités des Etats respectifs dans le respect de la législation de ces Etats et des dispositions internationales en la matière. L'Eglise métropolitaine de Bessarabie collabore avec les autorités de l'Etat en matière de culture, d'enseignement et d'aide sociale. L'Eglise métropolitaine de Bessarabie n'a

aucune prétention d'ordre patrimonial ou autre sur d'autres Églises ou organisations religieuses. L'Église métropolitaine de Bessarabie entretient des relations œcuméniques avec les autres Églises et mouvements religieux et considère que le dialogue fraternel est l'unique forme de relation entre les Églises.

Les prêtres de l'Église métropolitaine de Bessarabie qui œuvrent sur le territoire moldave sont citoyens de cet Etat. Le fait d'inviter des ressortissants d'autres Etats à venir exercer une activité religieuse en Moldova et d'envoyer à l'étranger des citoyens de la République de Moldova dans le même but se fera conformément à la législation en vigueur.

Les membres de l'Église métropolitaine de Bessarabie sont des citoyens de la République de Moldova, qui s'associent bénévolement pour pratiquer en commun leur croyance religieuse, conformément à leurs propres convictions, et sur la base des préceptes évangéliques, du Canon des Apôtres, du droit canonique orthodoxe et de la sainte Tradition.

Dans toutes les communautés de l'Église métropolitaine de Bessarabie, dans le cadre des services religieux, seront dites des prières spéciales pour les autorités et les institutions de l'Etat dans les termes suivants: «Nous prions toujours pour notre pays, la République de Moldova, ses dirigeants et son armée, Que Dieu les protège et leur assure une vie paisible et propre, dans le respect des canons de l'Église.»

12. A ce jour, l'Église métropolitaine de Bessarabie a établi 117 communautés sur le territoire moldave, trois communautés en Ukraine, une en Lituanie, une en Lettonie, deux dans la Fédération de Russie et une en Estonie. Les communautés de Lettonie et de Lituanie ont été reconnues par les autorités de ces Etats et sont dotées de la personnalité morale.

Près d'un million de ressortissants moldaves sont affiliés à l'Église requérante, laquelle compte plus de 160 ecclésiastiques.

L'Église métropolitaine de Bessarabie est reconnue par tous les patriarcats orthodoxes, à l'exception du patriarcat de Moscou.

2. Démarches administratives et judiciaires en vue de faire reconnaître l'Église requérante

13. En application de la loi n° 979-XII du 24 mars 1992 sur les cultes, selon laquelle les cultes pratiqués sur le territoire moldave doivent faire l'objet d'une reconnaissance par décision du gouvernement, l'Église requérante demanda le 8 octobre 1992 à être reconnue. Elle ne reçut aucune réponse.

14. Elle réitéra sa demande les 25 janvier et 8 février 1995. A une date qui n'a pas été précisée, le secrétariat d'Etat chargé des questions culturelles auprès du gouvernement rejeta ces demandes.

15. Le 8 août 1995, le requérant Petru Păduraru, invoquant l'article 235 du code de procédure civile régissant le recours judiciaire à l'encontre d'un acte de l'administration contraire à un droit reconnu, assigna le gouvernement devant le tribunal de première instance de l'arrondissement Buiucani de Chişinău. Il sollicitait l'annulation des décisions refusant de reconnaître l'Église requérante. Le tribunal

accueillit sa demande et rendit, le 12 septembre 1995, une décision ordonnant la reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie.

16. Le 15 septembre 1995, le procureur de Buiucani introduisit un recours contre la décision du tribunal de Buiucani du 12 septembre 1995.

17. Le 18 octobre 1995, la Cour suprême de justice annula la décision du 12 septembre 1995, au motif que les tribunaux n'étaient pas compétents pour examiner la demande de reconnaissance de l'Église requérante.

18. Le 13 mars 1996, celle-ci déposa auprès du gouvernement une nouvelle demande en reconnaissance. Le 24 mai 1996, n'ayant reçu aucune réponse, les requérants assignèrent le gouvernement devant le tribunal de première instance de Chişinău, demandant la reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie. Le tribunal débouta les requérants par un jugement du 19 juillet 1996.

19. Le 20 août 1996, les requérants présentèrent une nouvelle demande en reconnaissance, qui resta sans réponse.

20. Les requérants interjetèrent appel du jugement du 19 juillet 1996 devant le tribunal municipal (*Tribunalul municipiului*) de Chişinău. Par un arrêt insusceptible de recours du 21 mai 1997, ce dernier cassa le jugement en question et accueillit la demande des requérants.

21. Toutefois, à la suite de la réforme du système judiciaire moldave, le dossier fut renvoyé à la cour d'appel de Moldova pour un nouvel examen en première instance.

22. Le 4 mars 1997, les requérants adressèrent au gouvernement une nouvelle demande en reconnaissance. Le 4 juin 1997, en l'absence de réponse, ils saisirent la cour d'appel et demandèrent que l'Église métropolitaine de Bessarabie fût reconnue, en invoquant à l'appui de leur demande le droit à la liberté de conscience et à la liberté d'association aux fins de pratiquer un culte. Cette action fut jointe au dossier déjà pendant devant cette cour.

23. Devant la cour d'appel, le gouvernement alléguait que l'affaire concernait un conflit ecclésiastique au sein de l'Église orthodoxe de Moldova («l'Église métropolitaine de Moldova»), qui ne pouvait être résolu que par les Églises orthodoxes roumaine et russe, et qu'une éventuelle reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie provoquerait des conflits parmi les fidèles.

24. La cour d'appel accueillit la demande des requérants par une décision du 19 août 1997. Elle souligna d'abord que l'article 31 §§ 1 et 2 de la Constitution moldave garantissait la liberté de conscience et que celle-ci devait se manifester dans un esprit de tolérance et de respect d'autrui. De surcroît, les cultes étaient libres et pouvaient s'organiser selon leurs statuts, dans le respect des lois de la République. La cour releva ensuite qu'à partir du 8 octobre 1992, conformément aux articles 14 et 15 de la loi sur les cultes, l'Église requérante avait adressé

au gouvernement plusieurs demandes en reconnaissance, mais que celui-ci n'y avait pas répondu. Par une lettre du 19 juillet 1995, le premier ministre avait informé les requérants que le gouvernement ne pouvait examiner la demande de l'Église métropolitaine de Bessarabie sans s'immiscer dans l'activité de l'Église métropolitaine de Moldova. La cour d'appel nota ensuite qu'alors que la demande de reconnaissance de l'Église requérante avait été ignorée, l'Église métropolitaine de Moldova avait été reconnue par le gouvernement le 7 février 1993, en tant qu'éparchie relevant du patriarcat de Moscou.

La cour rejeta l'argument du gouvernement selon lequel la reconnaissance de l'Église métropolitaine de Moldova permettait de satisfaire l'ensemble des croyants orthodoxes. Elle souligna que la notion de culte ne se limitait pas seulement au catholicisme ou à l'orthodoxie, mais se devait d'englober toutes les confessions et diverses manifestations des sentiments religieux de leurs fidèles, par des prières, rites, offices religieux ou hommages à l'égard d'une divinité. La cour releva que l'Église métropolitaine de Moldova dépendait, du point de vue canonique, de l'Église orthodoxe russe et donc du patriarcat de Moscou, tandis que l'Église métropolitaine de Bessarabie était rattachée à l'Église orthodoxe roumaine et, de ce fait, au patriarcat de Bucarest.

La cour jugea le refus du gouvernement de reconnaître l'Église requérante contraire à la liberté de religion, telle que garantie non seulement par la loi moldave sur les cultes, mais également par l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 5 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que par l'article 18 du Pacte international sur les droits civils et politiques, auxquels la Moldova était partie. Constatant que le représentant du gouvernement avait considéré que le statut de l'Église requérante était conforme à la législation interne, la cour obligea le gouvernement à reconnaître l'Église métropolitaine de Bessarabie et à approuver ses statuts.

25. Le gouvernement recourut contre cette décision, alléguant que les tribunaux n'étaient pas compétents pour examiner une telle action.

26. Par un arrêt du 9 décembre 1997, la Cour suprême de justice annula la décision du 19 août 1997 et rejeta l'action des requérants pour tardiveté et défaut manifeste de fondement.

Cette juridiction rappela que, selon l'article 238 du code de procédure civile, le recours contre une décision du gouvernement portant atteinte à un droit reconnu pouvait être introduit dans un délai d'un mois, délai qui commençait à courir à partir soit de la décision de refus du gouvernement, soit, en cas de silence de ce dernier, après l'expiration d'un mois suivant le dépôt de la demande. La Cour suprême de justice releva que les requérants avaient présenté leur demande au gouvernement le 4 mars 1997 et leur recours le 4 juin 1997, et jugea tardive l'action en justice des requérants.

Elle estima ensuite qu'en tous les cas le refus du gouvernement d'accueillir la demande des requérants ne portait pas atteinte à leur liberté de religion telle que garantie par les traités internationaux, et en particulier par l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, car les intéressés étaient des chrétiens orthodoxes et pouvaient manifester leur croyance au sein de l'Église métropolitaine de Moldova, que le gouvernement avait reconnue par une décision du 7 février 1993.

Selon la cour, il ne s'agissait là que d'un litige d'ordre administratif au sein d'une même Église, qui ne pouvait être résolu que par l'Église métropolitaine de Moldova, toute ingérence de l'État en la matière pouvant aggraver la situation. La cour considéra que le refus de l'État d'intervenir dans ce conflit était conforme à l'article 9 § 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Enfin, elle releva que, par ailleurs, les requérants pouvaient manifester leur croyance librement, qu'ils avaient accès à des églises, et qu'ils n'avaient apporté aucune preuve d'un obstacle quelconque à l'exercice de leur religion.

27. Le 15 mars 1999, les requérants adressèrent au gouvernement une nouvelle demande de reconnaissance.

28. Par une lettre datée du 20 juillet 1999, le premier ministre de Moldova leur opposa un refus. Il leur indiqua que l'Église métropolitaine de Bessarabie ne constituait pas un culte au sens de la loi, mais un groupe schismatique de l'Église métropolitaine de Moldova.

Il les informa que le gouvernement ne donnerait pas de suite favorable à cette demande avant que le conflit ne trouve une solution d'ordre religieux, à la suite des négociations en cours entre les patriarcats russe et roumain.

29. Le 10 janvier 2000, les requérants adressèrent au gouvernement une nouvelle demande de reconnaissance. L'issue de celle-ci n'a pas été communiquée à la Cour.

3. *Reconnaissance d'autres cultes*

30. Depuis l'adoption de la loi sur les cultes, le gouvernement en a reconnu un certain nombre, dont l'énumération ci-dessous n'est pas exhaustive.

Le 7 février 1993, le gouvernement approuva les statuts de l'Église métropolitaine de Moldova, rattachée au patriarcat de Moscou. Le 28 août 1995, il reconnut l'éparchie orthodoxe du vieux rite chrétien de Chişinău, rattachée à l'Église orthodoxe russe du vieux rite, ayant son siège à Moscou.

Le 22 juillet 1993, le gouvernement reconnut « l'Eglise adventiste du septième jour ». Le 19 juillet 1994, il décida de reconnaître « l'Eglise adventiste du septième jour – Mouvement de réformation ».

Le 9 juin 1994, le gouvernement approuva les statuts de la « Fédération des communautés juives (religieuses) » et, le 1^{er} septembre 1997, ceux de « l'Union des communautés des juifs messianiques ».

4. Réaction de différentes autorités nationales

31. Depuis sa fondation, l'Eglise métropolitaine de Bessarabie s'est adressée régulièrement aux autorités moldaves pour expliquer les raisons de sa création et demander leur appui à des fins de reconnaissance officielle.

32. Le gouvernement demanda à plusieurs ministères leur avis quant à la reconnaissance de l'Eglise requérante.

Le 16 octobre 1992, le ministère de la Culture et des Affaires culturelles indiqua au gouvernement qu'il était favorable à la reconnaissance de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie.

Le 14 novembre 1992, le ministère des Finances fit savoir au gouvernement qu'il ne voyait aucune objection à la reconnaissance de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie.

Le 8 février 1993, le ministère du Travail et de la Protection sociale se déclara favorable à la reconnaissance de l'Eglise requérante.

Par une lettre du 8 février 1993, le ministère de l'Education souligna la nécessité d'une reconnaissance rapide de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie afin d'éviter toute discrimination à l'égard des fidèles, tout en précisant que les statuts de cette Eglise pouvaient être améliorés.

Le 15 février 1993, le secrétariat d'Etat pour la Privatisation se déclara favorable à la reconnaissance de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie, tout en proposant certaines améliorations de ses statuts.

33. Le 11 mars 1993, en réponse à une lettre de l'évêque de Bălți, au nom du métropolitain de Bessarabie, la commission des affaires culturelles et religieuses du Parlement moldave releva que l'ajournement de l'enregistrement de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie avait pour effet d'aggraver la situation sociale et politique en Moldova, alors que les actions et les statuts de cette Eglise étaient conformes aux lois moldaves. La commission demanda dès lors au gouvernement de reconnaître l'Eglise requérante.

34. Une note d'information du secrétariat d'Etat chargé des questions culturelles auprès du gouvernement, datée du 21 novembre 1994, résuma ainsi la situation :

« (...) Depuis près de deux ans, un groupe ecclésiastique connu sous le nom d'Eglise métropolitaine de Bessarabie déploie illégalement son activité sur le territoire moldave. Aucun résultat positif n'a été obtenu malgré nos efforts soutenus pour mettre fin à son

activité (entretiens réunissant des membres de la soi-disant Eglise, des prêtres, MM. G.E., I.E. (...), des représentants des pouvoirs étatiques et des croyants des localités où sont actifs ses adeptes, avec MM. G.G., ministre d'Etat, et N.A., vice-président du parlement ; tous les organes des administrations nationales et locales ont été informés du caractère illégal du groupe, etc.).

En outre, bien que l'on ait interdit, pour non-respect des règles canoniques, aux prêtres et aux adeptes de l'Eglise de prendre part aux offices, ils ont néanmoins continué leurs activités illégales dans les églises et ont aussi été invités à officier à l'occasion de diverses activités publiques organisées, par exemple, par les ministères de la Défense et de la Santé. Les directions de la Banque nationale et du service national des Douanes n'ont pas réagi à notre demande tendant à obtenir la liquidation des comptes bancaires de ce groupe et un contrôle strict de ses prêtres lors de leurs nombreux passages à la frontière (...)

L'activité de la soi-disant Eglise ne se limite pas uniquement à attirer de nouveaux adeptes et à propager les idées de l'Eglise roumaine. Elle dispose en outre de tous les moyens nécessaires au fonctionnement d'une Eglise, elle désigne des prêtres, y compris des ressortissants d'autres Etats (...), forme des cadres ecclésiastiques, bâtit des Eglises et beaucoup, beaucoup d'autres choses.

Il faut aussi mentionner que l'activité (davantage politique que religieuse) de ce groupe est soutenue par des forces tant de l'intérieur du pays (par certains maires et leurs villages, par des représentants de l'opposition, et même par certains députés), que de l'extérieur (par une décision n° 612 du 12 novembre 1993, le gouvernement roumain lui a octroyé 399,4 millions de lei pour financer son activité (...))

L'activité de ce groupe crée des tensions religieuses et sociopolitiques en Moldova, et aura des répercussions imprévisibles (...)

Le secrétariat d'Etat chargé des questions culturelles constate :

a) il n'existe sur le territoire moldave aucune unité administrative territoriale du nom de Bessarabie, permettant de justifier la création d'un groupe religieux dénommé «l'Eglise métropolitaine de Bessarabie». La création d'un tel groupe et la reconnaissance de ses statuts constitueraient un acte antiétatique, illégitime, une négation de l'Etat souverain et indépendant qu'est la République de Moldova ;

b) l'Eglise métropolitaine de Bessarabie a été créée en remplacement de l'ancienne éparchie de Bessarabie, fondée en 1925 et reconnue par décret n° 1942 pris le 4 mai 1925 par le roi de Roumanie. La reconnaissance juridique de la validité de ces actes signifierait la reconnaissance de leurs effets actuels sur le territoire moldave ;

c) toutes les paroisses orthodoxes existant sur le territoire moldave ont été enregistrées en tant que parties constitutives de l'Eglise orthodoxe de Moldova (l'Eglise métropolitaine de Moldova), dont les statuts ont été approuvés par le gouvernement dans sa décision n° 719 du 17 novembre 1993.

En conclusion :

1. S'il n'est pas mis fin à l'activité de la soi-disant Eglise métropolitaine de Bessarabie, il s'ensuivra une déstabilisation non seulement de l'Eglise orthodoxe, mais également de la société moldave tout entière.

2. La reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie (style ancien) et l'approbation de ses statuts par le gouvernement entraîneraient automatiquement la disparition de l'Église métropolitaine de Moldova.»

35. Le 20 février 1998, à la suite d'une interpellation du requérant Vlad Cubreacov, député au Parlement moldave, l'adjoint du premier ministre écrivit une lettre au président du parlement, lui expliquant les raisons du refus du gouvernement de reconnaître l'Église métropolitaine de Bessarabie. Il souligna que l'Église requérante ne constituait pas un culte distinct du culte orthodoxe, mais un groupe schismatique de l'Église métropolitaine de Moldova, et que toute ingérence de l'État dans la solution de ce conflit était contraire à la Constitution moldave. Il rappela que le parti politique dont M. Cubreacov était membre avait publiquement désapprouvé la décision du 9 décembre 1997 de la Cour suprême de justice, que l'intéressé lui-même avait critiqué le gouvernement pour son refus de reconnaître cette «Église métropolitaine fantôme», et qu'il continuait à soutenir cette organisation en usant de tous les moyens de pression, à savoir des déclarations aux médias et des interventions auprès des autorités nationales et des organisations internationales. La lettre concluait que les «débats fébriles» autour de ce groupe religieux avaient un caractère purement politique.

36. Le 29 juin 1998, le secrétariat d'État chargé des questions culturelles communiqua à l'adjoint du premier ministre son avis sur la reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie.

Soulignant notamment que, depuis 1940, il n'existait plus en Moldova d'unité administrative du nom de «Bessarabie», que le culte orthodoxe était reconnu depuis le 17 novembre 1993 sous le nom d'Église métropolitaine de Moldova dont l'Église métropolitaine de Bessarabie était une «composante schismatique», le secrétariat estima qu'une reconnaissance de l'Église requérante représenterait une ingérence de l'État dans les affaires de l'Église métropolitaine de Moldova, qui aurait pour résultat d'aggraver la situation «malsaine» dans laquelle se trouvait cette dernière. Quant aux statuts de l'Église requérante, le service estima qu'ils ne sauraient être approuvés, car ils ne faisaient que «reprendre ceux de l'Église orthodoxe d'un autre pays».

37. Le 22 juin 1998, le ministère de la Justice informa le gouvernement qu'à son avis les statuts de l'Église métropolitaine de Bessarabie n'enfreignaient pas les lois de la République.

38. Par des lettres des 25 juin et 6 juillet 1998, le ministère du Travail et de la Protection sociale et celui des Finances indiquèrent de nouveau au gouvernement qu'ils ne voyaient pas d'objection quant à la reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie.

39. Le 7 juillet 1998, le ministère de l'Éducation informa le gouvernement qu'il soutenait la reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie.

40. Le 15 septembre 1998, la commission des affaires culturelles et religieuses du Parlement moldave adressa au gouvernement, pour information, copie d'un rapport du ministère de la Justice de la Fédération de Russie, dont il ressortait qu'au 1^{er} janvier 1998 il existait en Russie au moins quatre Églises orthodoxes, dont certaines avaient leur siège social à l'étranger. La commission exprima le souhait que le rapport susmentionné aidât le gouvernement à résoudre certains problèmes similaires, notamment celui concernant la demande de reconnaissance déposée par l'Église métropolitaine de Bessarabie.

41. Dans une lettre adressée le 10 janvier 2000 au requérant Vlad Cubreacov, le procureur général adjoint de Moldova estima que le refus du gouvernement de répondre à la demande de reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie était contraire à la liberté de religion et aux articles 6, 11 et 13 de la Convention.

42. Par une décision du 26 septembre 2001, le gouvernement approuva la version modifiée de l'article 1 du statut de l'Église métropolitaine de Moldova, ainsi libellée :

«L'Église orthodoxe de Moldova est une Église indépendante et succède en droit à (...) l'Église métropolitaine de Bessarabie. Tout en respectant les canons et les préceptes des saints apôtres, des Pères de l'Église et des synodes œcuméniques, ainsi que les décisions de l'Église apostolique unique, l'Église orthodoxe de Moldova déploie son activité sur le territoire de l'État de la République de Moldova selon les dispositions de la législation en vigueur.»

43. Dans une lettre parvenue à la Cour le 21 septembre 2001, le président de la République de Moldova exprima sa préoccupation quant à la possibilité que l'Église requérante fût reconnue. Selon lui, cette question ne pouvait être résolue que dans le cadre de négociations entre les patriareats russe et roumain, les autorités de l'État ne pouvant intervenir dans ce conflit qu'en violation des lois moldaves. En outre, une éventuelle reconnaissance de cette Église par les autorités aurait des conséquences imprévisibles pour la société moldave.

5. Réactions internationales

44. Dans son avis n° 188 (1995) au Comité des Ministres sur l'admission de la Moldova au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire de cette organisation prit note de la volonté de la République de Moldova de respecter les engagements qu'elle avait contractés lors du dépôt de sa candidature au Conseil de l'Europe le 20 avril 1993.

Parmi ces engagements, réaffirmés avant l'adoption de l'avis susmentionné, figurait celui d'assurer « une complète liberté de religion pour tous les citoyens sans discrimination » et « une solution pacifique au conflit opposant l'Église orthodoxe moldave et l'Église orthodoxe de Bessarabie ».

45. Dans son rapport annuel de 1997, la Fédération internationale d'Helsinki pour les droits de l'homme critiqua le refus du gouvernement de reconnaître l'Église métropolitaine de Bessarabie. Le rapport indiquait qu'à la suite de ce refus de nombreuses églises avaient été transférées dans le patrimoine de l'Église métropolitaine de Moldova. Il attira l'attention sur des allégations selon lesquelles des membres du clergé de l'Église requérante avaient subi des violences physiques sans que les autorités leur offrent la moindre protection.

46. Dans son rapport de 1998, la fédération susmentionnée critiqua la loi moldave sur les cultes, en particulier son article 4, qui déniait aux fidèles des religions non reconnues par une décision du gouvernement toute protection de leur liberté de religion. Elle souligna que cet article était un instrument discriminatoire, qui permettait au gouvernement moldave de faire obstacle aux démarches des fidèles de l'Église métropolitaine de Bessarabie en vue de réclamer en justice les églises qui leur appartenaient. En outre, le rapport mentionnait des actes de violence et de vandalisme auxquels étaient soumis l'Église requérante et ses membres.

B. Incidents allégués touchant l'Église métropolitaine de Bessarabie et ses membres

47. Les requérants font état d'un certain nombre d'incidents au cours desquels des membres du clergé ou des fidèles de l'Église requérante auraient été intimidés ou empêchés de manifester leur croyance.

48. Le Gouvernement n'a pas contesté la réalité de ces incidents.

1. Les incidents de Gârbova (Ocnîța)

49. En 1994, l'assemblée des chrétiens du village de Gârbova (Ocnîța) décida d'adhérer à l'Église métropolitaine de Bessarabie. Par conséquent, le métropolite de Bessarabie nomma T.B. curé de cette paroisse.

50. Le 7 janvier 1994, lorsque T.B. se rendit à l'église pour célébrer la messe de Noël, le maire de la ville, T.G., lui en interdit l'accès. Les villageois étant sortis pour protester, le maire ferma la porte de l'église à clé et, sans autres explications, somma T.B. de quitter le village dans les vingt-quatre heures.

51. Le maire convoqua une nouvelle assemblée des chrétiens du village pour le 9 janvier 1994. A cette date, le maire informa les villageois que

T.B. avait été démis de ses fonctions de curé, car il appartenait à l'Église métropolitaine de Bessarabie. Il leur présenta un nouveau curé de la paroisse, qui relevait de l'Église métropolitaine de Moldova. L'assemblée rejeta la proposition du maire.

52. Une nouvelle assemblée des chrétiens du village fut fixée par le maire au 11 janvier 1994. A cette date, le maire présenta aux villageois un troisième curé, également de l'Église métropolitaine de Moldova. Celui-ci ne fut pas non plus accepté par l'assemblée, qui exprima sa préférence pour T.B.

53. Dans ces circonstances, S.M., président du conseil paroissial, fut convoqué par le maire et le président du kolkhoze, qui le supplièrent de convaincre les villageois d'accepter la destitution de T.B. Le président du conseil paroissial refusa.

54. Le 13 janvier 1994, S.M. fut arrêté alors qu'il se rendait à l'église. Immobilisé par cinq policiers, il fut jeté dans une fourgonnette de police et amené d'abord à la mairie, où il fut sauvagement battu. Il fut ensuite placé en garde à vue au poste d'Ocnița, où il se vit reprocher son attitude favorable à l'Église métropolitaine de Bessarabie. Les motifs de son arrestation ne lui furent pas indiqués. Il fut libéré après trois jours de détention.

55. A la suite de ces incidents, T.B. quitta la paroisse.

2. Paroisse Saint-Nicolas de Făleşti

56. Dans une lettre du 20 mai 1994, le vice-président du conseil général du département (*raion*) de Făleşti reprocha à G.E., curé de la paroisse de Saint-Nicolas et membre de l'Église métropolitaine de Bessarabie, d'avoir célébré, le 9 mai 1994, l'office de Pâques dans l'enceinte du cimetière de la ville, ce qui constituait une activité contraire à la loi sur les cultes puisque l'Église métropolitaine de Bessarabie était illégale. Pour le même motif, il lui interdit à l'avenir d'officier que ce soit à l'intérieur d'une église ou à l'air libre. Quant à l'intention de G.E. d'inviter des prêtres venus de Roumanie pour l'office du 22 mai 1994, le vice-président du conseil général l'avertit de ne pas la mettre à exécution, étant donné qu'il n'avait pas obtenu au préalable l'accord des autorités requis par l'article 22 de la loi sur les cultes.

57. En novembre 1994, G.E. se vit infliger une amende de 90 lei moldaves (MDL) pour avoir officié en tant que prêtre d'une Église non reconnue, l'Église métropolitaine de Bessarabie. Le tribunal de première instance confirma la peine, mais réduisit le montant de l'amende à 54 MDL, au motif que G.E. n'avait pas de responsabilités au sein de l'Église susmentionnée.

58. Le 27 octobre 1996, avant le début de l'office dans l'église paroissiale, plusieurs personnes, conduites par un prêtre de l'Église

métropolitaine de Moldova, battirent G.E. jusqu'au sang et lui demandèrent d'adhérer à l'Église métropolitaine de Moldova. Ils s'en prirent également à l'épouse du prêtre, dont ils déchirèrent les vêtements.

59. G.E. réussit à s'échapper à l'intérieur de l'église, où se déroulait l'office, mais il fut poursuivi par ses agresseurs, qui déclenchèrent une bagarre avec les fidèles y présents. Un policier dépêché sur place réussit à convaincre les agresseurs de quitter l'église.

60. Le 15 novembre 1996, l'assemblée paroissiale fit publier une déclaration, dans laquelle elle exprimait son indignation devant les actes de violence et d'intimidation auxquels étaient soumis les membres de l'Église métropolitaine de Bessarabie, demandait aux autorités de ne plus cautionner ces actes et exigeait la reconnaissance officielle de cette Église.

61. Le 6 juin 1998, le requérant Petru Păduraru, métropolite de Bessarabie, reçut deux télégrammes anonymes l'avertissant de ne pas se rendre à Făleşti. Il ne déposa pas de plainte à ce sujet.

3. Église Saint-Alexandre, paroisse de Călărași

62. Le 11 juillet 1994, le requérant Ioan Eșanu, curé de l'église Saint-Alexandre, fut convié par le président du conseil général de Călărași à une discussion sur l'Église métropolitaine de Bessarabie.

Participèrent également à cette discussion le maire de la ville de Călărași, le secrétaire du conseil général et l'administrateur paroissial. Le président du conseil général reprocha au requérant d'appartenir à l'Église requérante et d'aller dans le sens des partisans de l'union avec la Roumanie. Il lui donna ensuite une semaine pour produire une attestation de reconnaissance de l'Église métropolitaine de Bessarabie, faute de quoi il devrait quitter la paroisse.

4. Paroisse de Cania (Cantemir)

63. Dans une lettre du 24 novembre 1994 adressée au métropolite de Bessarabie, V.B., ressortissant roumain et curé de Cania, informa celui-ci qu'il était soumis à une forte pression de la part des autorités du département de Cantemir, qui lui reprochaient d'appartenir à l'Église requérante.

64. Le 19 janvier 1995, V.B. fut convoqué au commissariat de Cantemir, où il se vit notifier une décision du gouvernement annulant ses permis de séjour et de travail et lui enjoignant de quitter le territoire moldave dans un délai de soixante-douze heures et de remettre aux autorités compétentes les permis susmentionnés.

5. *Les incidents de Chişinău*

65. Le 5 avril 1995, Vasile Petrache, curé de la paroisse de Saint-Nicolas, informa le métropolite de Bessarabie que les vitres de l'église, rattachée à l'Église métropolitaine de Bessarabie, avaient été brisées lors d'incidents survenus au cours des nuits du 27 au 28 mars et du 3 au 4 avril 1995.

66. Une attaque similaire eut lieu dans la nuit du 13 au 14 mai 1995. Vasile Petrache porta plainte chaque fois, demandant à la police d'intervenir afin d'éviter que de nouvelles attaques ne se reproduisent.

67. Dans la nuit du 3 au 4 septembre 1996, une grenade fut lancée par des inconnus dans la maison du métropolite de Bessarabie, provoquant des dégâts matériels. A ce sujet, le requérant porta plainte au commissariat de Chişinău.

68. En automne 1999, après le décès de Vasile Petrache, le métropolite de Bessarabie nomma le requérant Petru Buburuz curé de la paroisse Saint-Nicolas.

A la suite de cette nomination, l'église Saint-Nicolas fut occupée par des représentants de l'Église métropolitaine de Moldova, qui la fermèrent à clé et empêchèrent les fidèles de l'Église requérante d'y accéder. Ils prirent aussi possession des documents et du cachet de la paroisse.

69. Le 8 décembre 1999, la police dressa un procès-verbal de contravention à l'encontre de Petru Buburuz, au motif qu'il avait organisé, le 28 novembre 1999, une réunion publique devant l'église Saint-Nicolas, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation exigée pour la tenue de réunions publiques.

70. Le 28 janvier 2000, le juge S. du tribunal de première instance de Buiucani classa l'affaire après avoir constaté que le requérant n'avait pas organisé une réunion, mais, en sa qualité de prêtre, avait simplement célébré une messe à la demande d'une centaine de croyants présents. Le juge constata également que la messe s'était déroulée sur la place, car la porte de l'église était bloquée.

6. *L'incident de Buiucani (Chişinău)*

71. Dans la nuit du 3 au 4 septembre 1996, une grenade fut lancée à l'intérieur de la maison de P.G., membre du clergé de l'Église requérante. Le 28 septembre 1996, P.G. fut menacé par six inconnus. Il déposa aussitôt une plainte pénale à ce sujet.

72. Dans une lettre du 22 novembre 1996 adressée au président de la République, le ministre de l'Intérieur exprima ses regrets quant à la lenteur des investigations menées au sujet de la plainte de P.G. et l'informa que les policiers chargés de cette enquête avaient été, de ce fait, sanctionnés disciplinairement.

7. *Paroisse du village d'Octombrie (Sângerei)*

73. Dans un rapport du 22 juin 1998 adressé au métropolite de Bessarabie, l'administrateur paroissial se plaignit des agissements du prêtre M., membre de l'Église métropolitaine de Moldova, qui, avec l'aide du maire de la ville de Bălți, tentait d'évincer le prêtre P.B., appartenant à l'Église requérante, et d'obtenir la fermeture de l'église du village.

Aucune plainte ne fut déposée auprès des autorités à ce sujet.

8. *Les incidents de Cucioaia (Ghiliceni)*

74. Aux dires des requérants, le capitaine de police R., déclarant agir sur ordre de son supérieur, le lieutenant-colonel B.D., apposa le 23 août 1998 des scellés sur la porte de l'église de Cucioaia (Ghiliceni) et interdit à V.R., prêtre de l'Église requérante, qui y officiait régulièrement, d'y entrer et de continuer à assurer le service religieux. Sur plainte des villageois, le requérant Vlad Cubreacov écrivit le 26 août 1998 au premier ministre pour lui demander des explications à ce sujet.

L'incident fut également évoqué dans le numéro du 26 août 1998 du journal *Flux*.

Le Gouvernement fait valoir qu'à la suite de cette plainte le ministère de l'Intérieur ordonna une enquête. Celle-ci mit en évidence que ce n'était pas un policier, mais un membre de l'Église métropolitaine de Moldova, le secrétaire archiprêtre D.S., qui avait mis les scellés.

9. *Paroisse de Badicul Moldovenesc (Cahul)*

75. Le 11 avril 1998, vers minuit, le curé de la paroisse fut réveillé par des inconnus qui essayaient de forcer la porte du presbytère. Il fut menacé de mort s'il ne renonçait pas à créer une nouvelle paroisse à Cahul.

76. Le 13 avril 1998, il fut menacé de mort par le prêtre I.G., de l'Église métropolitaine de Moldova. Le même jour, il porta plainte auprès de la police.

10. *Paroisse de Mărinici (Nisporeni)*

77. Après avoir quitté l'Église métropolitaine de Moldova en juillet 1997, pour rejoindre l'Église requérante, le curé de cette paroisse et sa famille reçurent à plusieurs reprises des menaces de la part de différents prêtres de l'Église métropolitaine de Moldova. Les vitres de sa maison furent brisées et, le 2 février 1998, il fut agressé dans la rue et battu par des inconnus, qui lui dirent de ne plus se mêler de « ces choses-là ».

78. L'intéressé consulta un médecin légiste, qui lui délivra une attestation pour les blessures qui lui avaient été infligées. Par la suite, il porta plainte pénale auprès de la police de Cecani.

79. Les journaux moldaves firent régulièrement état d'incidents qualifiés d'actes d'intimidation à l'égard du clergé et des fidèles de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie.

11. L'incident de Floreni

80. Le 6 décembre 1998, le prêtre V.J. de l'Eglise métropolitaine de Moldova et d'autres personnes qui l'accompagnaient forcèrent l'entrée de l'église du village et l'occupèrent. Lorsque V.S., prêtre de l'Eglise requérante et curé de la paroisse, arriva à l'église pour le service dominical, on lui en interdit l'accès. La situation ne se débloqua que lorsque les villageois, membres de l'Eglise requérante, arrivèrent à l'église.

12. Les incidents de Leova

81. Dans un rapport adressé au métropolite de Bessarabie le 2 février 2001, le prêtre N.A., curé de la paroisse de Leova, déclara que l'église de Leova avait été l'objet d'actes de vandalisme, et que lui-même et d'autres fidèles avaient été la cible d'actes d'intimidation publics et de menaces de mort de la part de G.C., prêtre de l'Eglise métropolitaine de Moldova. De tels actes se produisirent à plusieurs reprises sans que la mairie n'offrit aucune protection aux paroissiens membres de l'Eglise requérante.

C. Incidents touchant le patrimoine de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie

1. L'incident de Floreni

82. Les chrétiens du village de Floreni s'affilièrent à l'Eglise requérante le 12 mars 1996 et constituèrent une communauté locale de cette Eglise le 24 mars 1996. Ils firent également bâtir une chapelle pour la célébration des messes.

83. Le 29 décembre 1997, le gouvernement adopta la décision n° 1203, attribuant à l'Eglise métropolitaine de Moldova un droit d'usage du terrain sur lequel se trouvait la chapelle construite par l'Eglise métropolitaine de Bessarabie. Cette décision fut confirmée par un arrêté du 9 mars 1998 émanant de la mairie de Floreni.

84. A la suite de la demande de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie, revendiquant le droit d'user dudit terrain, compte tenu de ce que sa chapelle y était sise, le bureau national du cadastre répondit aux fidèles de la paroisse de Floreni que « l'administration publique locale n'était pas en mesure d'adopter une telle décision, puisque l'Eglise métropolitaine de Bessarabie n'avait pas de personnalité juridique reconnue en Moldova ».

2. *Incident relatif à un don humanitaire de l'association américaine «Jesus Christ of Latter-Day Saints»*

85. Le 17 février 2000, le métropolite de Bessarabie demanda à la commission gouvernementale pour l'aide humanitaire d'autoriser l'entrée sur le territoire moldave de biens d'une valeur de 9000 dollars américains (USD), en provenance des Etats-Unis, et de qualifier ces biens d'aide humanitaire. Cette demande se heurta à un refus le 25 février 2000.

86. Le 25 février 2000, le requérant Vlad Cubreacov demanda à la commission de lui communiquer les motifs du refus. Il fit valoir que le don, envoyé par l'association «Jesus Christ of Latter-Day Saints», consistant en des vêtements d'occasion, avait reçu de la part des autorités ukrainiennes l'autorisation de transit en tant que don humanitaire. Or, depuis le 18 février 2000, ces biens se trouvaient bloqués à la douane moldave et, de ce fait, le destinataire était obligé de payer 150 USD par jour de dépôt. Le requérant réitéra la demande visant à faire entrer ces biens en tant que don humanitaire sur le territoire moldave.

87. Le 28 février 2000, le vice-premier ministre de Moldova autorisa l'entrée sur le territoire moldave de ce don humanitaire.

D. La question des droits personnels du clergé de l'Eglise requérante

88. Vasile Petrache, prêtre de l'Eglise requérante, se vit refuser le droit à une pension de retraite au motif qu'il n'était pas ministre d'un culte reconnu.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution du 29 juillet 1994

89. L'article 31 de la Constitution moldave concernant la liberté de conscience dispose :

(1) La liberté de conscience est garantie. Elle doit se manifester dans un esprit de tolérance et de respect réciproque.

(2) La liberté des cultes est garantie. Les cultes s'organisent selon leurs propres statuts, dans le respect de la loi.

(3) Toute manifestation de discordance est interdite dans les relations entre les cultes religieux.

(4) Les cultes religieux sont autonomes, séparés de l'Etat, et jouissent de l'appui de ce dernier, y compris par les facilités accordées pour donner une assistance

religieuse dans l'armée, les hôpitaux, les établissements pénitentiaires, les asiles et les orphelinats.»

B. La loi n° 979-XII du 24 mars 1992 sur les cultes

90. Les dispositions pertinentes de la loi n° 979-XII du 24 mars 1992 sur les cultes, telle que publiée au Journal officiel n° 3/70 de 1992, se lisent ainsi :

Article 1 – La liberté de conscience

«L'Etat garantit la liberté de conscience et la liberté de religion sur le territoire moldave. Toute personne a le droit de manifester sa croyance librement, individuellement ou en association, de répandre sa croyance et d'exercer en public ou en privé son culte, à condition que cet exercice ne soit pas contraire à la Constitution, à la présente loi ou à la législation en vigueur.»

Article 4 – L'intolérance confessionnelle

«L'intolérance confessionnelle, manifestée par des actes qui gênent le libre exercice d'un culte reconnu par l'Etat, constitue une infraction punie conformément à la législation.»

Article 9 – La liberté d'organisation et de fonctionnement des cultes

«Les cultes sont libres de s'organiser et de fonctionner librement à condition que leur pratiques et rituels ne contreviennent pas à la Constitution, à la présente loi, ou à la législation en vigueur.»

Dans le cas contraire, les cultes ne pourront pas bénéficier d'une reconnaissance par l'Etat.»

Article 14 – La reconnaissance des cultes

«Afin de pouvoir s'organiser et fonctionner, les cultes doivent être reconnus par une décision gouvernementale.»

En cas de non-respect par un culte des conditions exigées par le premier alinéa de l'article 9 de la présente loi, la reconnaissance pourra être retirée selon la même procédure.»

Article 15 – Les statuts

«Pour pouvoir être reconnu, chaque culte présente au gouvernement, pour examen et approbation, les statuts régissant son organisation et son fonctionnement. Les statuts doivent contenir des informations sur son système d'organisation et d'administration, et sur les principes fondamentaux de ses convictions.»

Article 21 – Associations et fondations

«Les associations et fondations qui poursuivent en tout ou partie un but religieux, jouissent de droits religieux et sont soumises aux obligations qui découlent de la législation en matière de cultes.»

Article 22 – Les officiants, l'invitation et la délégation

« Les chefs des cultes ayant rang républicain et hiérarchique (...), ainsi que l'ensemble du personnel des cultes doivent être citoyens moldaves.

Pour embaucher des citoyens étrangers afin de mener des activités religieuses, ainsi que déléguer des citoyens moldaves afin de mener des activités religieuses à l'étranger, il faut dans chaque cas demander et obtenir l'accord des autorités de l'Etat. »

Article 24 – La personnalité morale

« Les cultes reconnus par l'Etat sont des personnes morales (...) »

Article 35 – L'édition et les objets de culte

« Seuls les cultes reconnus par l'Etat et enregistrés conformément à la législation peuvent :

- a) produire et commercialiser des objets spécifiques à leur culte ;
- b) fonder des organes de presse pour les fidèles, éditer et commercialiser des livres de culte, théologiques ou au contenu ecclésiastique, nécessaires à la pratique du culte ;
- c) établir les tarifs pour les pèlerinages et activités touristiques dans les établissements de culte ;
- d) organiser, sur le territoire national et à l'étranger, des expositions d'objets de culte, y compris des expositions-ventes.

(...)

Aux fins du présent article, sont considérés comme objets de culte: les vases liturgiques, les icônes sur métal et lithographiées, les croix, les crucifix, le mobilier ecclésiastique, les pendentifs en forme de croix ou les médaillons renfermant des images religieuses propres à chaque culte, les objets religieux colportés, etc. Sont assimilés aux objets de culte: les calendriers religieux, les cartes postales, les dépliants, les albums d'art religieux, les films, les étiquettes renfermant un lieu de culte ou des objets d'art religieux, à l'exception de ceux qui font partie du patrimoine culturel national, les produits nécessaires au culte, comme l'encens et les cierges, y compris les décorations pour les mariages et les baptêmes, les étoffes et les broderies destinées à fabriquer des vêtements de culte et d'autres objets nécessaires à la pratique du culte. »

Article 44 – L'embauche des officiants et des salariés des cultes

« Les composantes des cultes, les institutions et les entreprises créées par les cultes peuvent embaucher du personnel conformément à la législation du travail. »

Article 45 – Le contrat

« L'embauche des officiants et des salariés des cultes se fait par contrat écrit (...) »

Article 46 – Le statut juridique

« Les officiants et les salariés des cultes, des institutions et des entreprises créées par elles ont un statut juridique identique à celui des salariés des organisations, institutions et entreprises, de sorte que la législation du travail leur est applicable. »

Article 48 – Les pensions d’Etat

«Quelles que soient les pensions attribuées par les cultes, les officiants et les salariés des cultes reçoivent des pensions de l’Etat, conformément à la loi sur les pensions d’Etat en Moldova.»

C. Le code de procédure civile

91. L’article 28/2 tel que modifié par la loi n° 942-XIII du 18 juillet 1996 régit ainsi la compétence de la cour d’appel :

«1. La cour d’appel juge en première instance les requêtes introduites contre les organes de l’administration centrale et les responsables de ces organes à raison d’actes contraires à la loi ou outrepassant les pouvoirs conférés et portant atteinte aux droits des citoyens.»

92. L’article 37, sur la participation de plusieurs requérants ou défendeurs au procès, est ainsi rédigé :

«L’action peut être introduite par plusieurs requérants conjointement ou contre plusieurs défendeurs. Chacun des requérants ou défendeurs agit indépendamment des autres.

Les coparticipants peuvent désigner l’un d’entre eux pour mener la procédure. (...)»

93. L’article 235, sur le droit à recourir contre les actes illégaux de l’administration, est ainsi libellé :

«Toute personne physique ou morale qui estime ses droits lésés du fait d’un acte administratif ou du refus injustifié d’un organe administratif (...) d’examiner sa demande concernant un droit reconnu par la loi, est en droit de s’adresser au tribunal compétent pour obtenir l’annulation de l’acte ou la reconnaissance de son droit lésé.»

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L’ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

94. Les requérants allèguent que le refus des autorités moldaves de reconnaître l’Eglise métropolitaine de Bessarabie constitue une atteinte à leur liberté de religion, car seuls les cultes reconnus par le gouvernement peuvent être pratiqués sur le territoire moldave. Ils font valoir en particulier que la liberté de manifester collectivement leur religion se trouve entravée du fait de l’interdiction de se réunir dans un but religieux, et du fait de l’absence de toute protection juridictionnelle du patrimoine de l’Eglise requérante. Ils invoquent l’article 9 de la Convention, aux termes duquel :

«1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de

manifeste sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

A. Thèses défendues devant la Cour

1. Les requérants

95. Invoquant l'affaire *Manoussakis et autres c. Grèce* (arrêt du 26 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1361, § 37), les requérants allèguent que le refus de reconnaître l'Eglise requérante constitue une atteinte à leur liberté de religion, puisque l'absence d'autorisation rend impossible l'exercice de leur culte. Selon eux, un Etat peut exiger une procédure d'enregistrement préalable des cultes sans pour autant enfreindre l'article 9 de la Convention, à condition que l'enregistrement ne devienne pas un obstacle à la liberté de religion des croyants. Or, en l'espèce, le refus de reconnaissance n'aurait aucun fondement acceptable dans une société démocratique. En particulier, ils font valoir qu'aucune activité illégale ou contraire à l'ordre public ne saurait être reprochée à l'Eglise requérante ou à ses membres.

96. Les requérants soutiennent que, dans une société démocratique, tout groupe de croyants s'estimant différent des autres devrait pouvoir créer une nouvelle Eglise, et qu'il n'appartient pas à l'Etat de déterminer s'il y a ou non une réelle distinction entre ces différents groupes ou quelles croyances doivent être considérées comme distinctes d'autres.

De même, l'Etat n'a pas à favoriser, par le biais de la reconnaissance, une Eglise plutôt qu'une autre, ni à censurer le nom d'une Eglise au simple motif que celui-ci ferait référence à une période révolue de l'histoire.

Par conséquent, en l'espèce, l'Etat moldave ne saurait décider si l'Eglise requérante est une entité individuelle distincte ou bien une formation au sein d'une autre Eglise.

2. Le Gouvernement

97. Le Gouvernement admet que le droit à la liberté de religion comprend la liberté de manifester sa religion par le culte et l'accomplissement des rites, mais il estime qu'en l'espèce le refus de reconnaître l'Eglise requérante n'équivaut pas à interdire les activités de celle-ci ou de ses membres. Ces derniers conservent leur liberté de

religion, tant dans leur for intérieur qu'en la manifestant par le culte et l'accomplissement des rites.

98. Par ailleurs, le Gouvernement soutient que l'Église requérante, en tant qu'Église chrétienne orthodoxe, ne pratique pas un nouveau culte, puisque le culte chrétien orthodoxe a été reconnu en Moldova le 7 février 1993 en même temps que l'Église métropolitaine de Moldova. L'Église requérante ne se différencierait en rien, du point de vue religieux, de l'Église métropolitaine de Moldova.

La création de l'Église requérante serait en réalité une tentative visant à créer un nouvel organe administratif au sein de l'Église métropolitaine de Moldova. Or l'Etat ne saurait s'immiscer dans le conflit survenu au sein de l'Église métropolitaine de Moldova sans enfreindre son devoir de neutralité en matière religieuse.

A l'audience du 2 octobre 2001, le Gouvernement a soutenu que ce conflit, en apparence administratif, dissimulerait un conflit d'ordre politique entre la Roumanie et la Russie; son intervention dans ce conflit, sous la forme d'une reconnaissance du groupe schismatique qu'est à ses yeux l'Église requérante, risquerait d'être lourde de conséquences pour l'indépendance et l'intégrité territoriale de la jeune République de Moldova.

B. Le tiers intervenant

99. Le tiers intervenant fait valoir que la présente requête a pour origine un conflit d'ordre administratif au sein de l'Église métropolitaine de Moldova. Il souligne que l'Église requérante a été créée par des ecclésiastiques de l'Église métropolitaine de Moldova, qui, pour des raisons dictées par leurs ambitions personnelles, ont décidé de se séparer de cette Église. L'activité schismatique du requérant Petru Păduraru étant contraire aux canons de l'Église orthodoxe russe, le patriarche de Moscou lui a interdit d'officier. Toutefois, en violation du droit canon, et sans consulter ni le patriarcat de Moscou ni les autorités civiles moldaves, le patriarcat de Bucarest a décidé de reconnaître l'Église schismatique. Le conflit ainsi généré devrait donc être résolu uniquement par négociations entre les patriarcats roumain et russe.

100. Le tiers intervenant souligne que l'Église requérante est fondée sur des critères ethniques et que, dès lors, sa reconnaissance par le Gouvernement non seulement constituerait une ingérence de l'Etat dans les affaires religieuses, mais aurait également des conséquences négatives sur la situation politique et sociale en Moldova et encouragerait les tendances nationalistes existantes dans ce pays. De surcroît, une telle reconnaissance porterait préjudice aux relations d'amitié entre la Moldova et l'Ukraine.

C. Appréciation de la Cour

101. La Cour rappelle d'emblée qu'une Eglise ou l'organe ecclésial d'une Eglise peut, comme tel, exercer au nom de ses fidèles les droits garantis par l'article 9 de la Convention (*Cha'are Shalom Ve Tzedek c. France* [GC], n° 27417/95, § 72, CEDH 2000-VII). En l'espèce, l'Eglise métropolitaine de Bessarabie peut donc être considérée comme requérante au sens de l'article 34 de la Convention.

1. Sur l'existence d'une ingérence

102. La Cour doit donc rechercher s'il y a eu ingérence dans le droit des requérants à la liberté de religion en raison du refus de reconnaître l'Eglise requérante.

103. Le Gouvernement soutient que la non-reconnaissance de l'Eglise requérante n'empêche pas les requérants de nourrir des convictions ni de les manifester au sein du culte chrétien orthodoxe reconnu par l'Etat, à savoir l'Eglise métropolitaine de Moldova.

104. Les requérants font valoir que, selon la loi moldave, seuls les cultes reconnus par l'Etat peuvent être pratiqués et que, par conséquent, le refus de la reconnaître équivaut pour l'Eglise requérante à lui interdire de fonctionner, sur le plan tant culturel qu'associatif. Quant aux requérants, ils ne peuvent pas non plus exprimer leurs convictions par leur culte, puisque seul un culte reconnu par l'Etat bénéficie d'une protection légale.

105. La Cour relève que, selon la loi moldave du 24 mars 1992 sur les cultes, seuls peuvent être pratiqués les cultes reconnus par décision du gouvernement.

En l'espèce, la Cour note que, n'étant pas reconnue, l'Eglise requérante ne peut pas déployer son activité. En particulier, ses prêtres ne peuvent pas officier, ses membres ne peuvent pas se réunir pour pratiquer leur religion et, étant dépourvue de personnalité morale, elle ne peut pas bénéficier de la protection juridictionnelle de son patrimoine.

Dès lors, la Cour estime que le refus du Gouvernement de reconnaître l'Eglise requérante, confirmé par la décision de la Cour suprême de justice du 9 décembre 1997, constitue une ingérence dans le droit de cette Eglise et des autres requérants à la liberté de religion, telle que garantie par l'article 9 § 1 de la Convention.

106. Pour déterminer si cette ingérence a emporté violation de la Convention, la Cour doit rechercher si elle satisfait aux exigences de l'article 9 § 2, c'est-à-dire si elle était « prévue par la loi », poursuivait un but légitime au regard de cette disposition et était « nécessaire dans une société démocratique ».

2. L'ingérence était-elle prévue par la loi?

107. Les requérants admettent que l'ingérence en question était prévue par la loi n° 979-XII du 24 mars 1992 sur les cultes. Ils affirment néanmoins que la procédure prévue par cette loi a été détournée de ses fins, car le véritable motif du refus d'enregistrement était d'ordre politique; en effet, le Gouvernement n'a ni soutenu ni démontré que l'Eglise requérante était contraire aux lois de la République.

108. Le Gouvernement ne se prononce pas à cet égard.

109. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression «prévue par la loi» figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais aussi vise la qualité de la loi en cause, qui doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite (arrêts *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, série A n° 30, p. 31, § 49, *Larissis et autres c. Grèce*, 24 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 378, § 40, *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni* [GC], n° 25594/94, § 31, CEDH 1999-VIII, *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 52, CEDH 2000-V).

Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI).

Le niveau de précision de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu de l'instrument en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé (arrêts *Hashman et Harrup* précité, § 31, et *Groppera Radio AG et autres c. Suisse*, 28 mars 1990, série A n° 173, p. 26, § 68).

110. En l'espèce, la Cour note que l'article 14 de la loi du 24 mars 1992 exige que les cultes soient reconnus par une décision du gouvernement et que, selon l'article 9 de la même loi, ne peuvent bénéficier d'une reconnaissance que les cultes dont les pratiques et rituels sont conformes à la Constitution et aux lois moldaves.

Sans se prononcer catégoriquement sur le point de savoir si les dispositions susmentionnées répondent aux exigences de prévisibilité et de précision, la Cour partira du principe que l'ingérence en question

était «prévue par la loi» avant de déterminer si elle poursuivait un «but légitime» et était «nécessaire dans une société démocratique».

3. *But légitime*

111. A l'audience du 2 octobre 2001, le Gouvernement a soutenu que son refus d'accéder à la demande de reconnaissance déposée par les requérants tendait à la protection de l'ordre et de la sécurité publics. L'État moldave, dont le territoire a oscillé au cours de l'histoire entre la Roumanie et la Russie, a une population variée du point de vue ethnique et linguistique. Dans ces circonstances, la jeune République de Moldova, indépendante depuis 1991, dispose de peu d'éléments de nature à assurer sa pérennité. Or l'un de ces éléments est la religion. En effet, la majorité de la population est de religion chrétienne orthodoxe. Par conséquent, la reconnaissance de l'Église orthodoxe de Moldova, subordonnée au patriarcat de Moscou, a permis à toute cette population de se retrouver au sein de cette Église. Il se trouve que, d'une part, si l'Église requérante était reconnue, ce lien risquerait d'être détruit et la population chrétienne orthodoxe dispersée entre plusieurs Églises et, d'autre part, derrière l'Église requérante, subordonnée au patriarcat de Bucarest, œuvreraient des forces politiques ayant partie liée avec les intérêts roumains favorables à la réunion de la Bessarabie à la Roumanie. La reconnaissance de l'Église requérante raviverait donc de vieilles rivalités russo-roumaines au sein de la population, mettant ainsi en danger la paix sociale, voire l'intégrité territoriale de la Moldova.

112. Les requérants contestent que la mesure litigieuse ait visé la protection de l'ordre et de la sécurité publics. Ils allèguent que le Gouvernement n'a pas démontré que l'Église requérante aurait constitué une menace pour l'ordre et la sécurité publics.

113. La Cour considère que les États disposent du pouvoir de contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population ou à la sécurité publique (arrêt *Manoussakis et autres* précité, p. 1362, § 40; *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, n^{os} 29221/95 et 29225/95, § 84, CEDH 2001-IX).

Eu égard aux circonstances de la cause, la Cour estime qu'en l'espèce l'ingérence incriminée poursuivait un but légitime sous l'angle de l'article 9 § 2, à savoir la protection de l'ordre et de la sécurité publics.

4. *Nécessaire dans une société démocratique*

a) **Principes généraux**

114. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle, telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion

représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société.

Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle « implique » de surcroît, notamment, celle de « manifester sa religion » individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses. Cette liberté suppose, entre autres, celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou non (arrêts *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 17, § 31, *Buscarini et autres c. Saint-Marin* [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I). L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Néanmoins, il ne protège pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction (*Kalaç c. Turquie*, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1209, § 27).

115. La Cour a également indiqué que, dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (arrêt *Kokkinakis* précité, p. 18, § 33).

116. Toutefois, dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en la matière et dans sa relation avec les divers religions, cultes et croyances, l'État se doit d'être neutre et impartial (arrêt *Hassan et Tchaouch* précité, § 78). Il y va du maintien du pluralisme et du bon fonctionnement de la démocratie, dont l'une des principales caractéristiques réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, p. 27, § 57). Dès lors, le rôle des autorités dans ce cas n'est pas d'enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent (arrêt *Serif c. Grèce*, n° 38178/97, § 53, CEDH 1999-IX).

117. La Cour rappelle aussi qu'en principe le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut l'appréciation de la part de l'État quant à la légitimité des croyances religieuses ou aux modalités d'expression de celles-ci. Des mesures de l'État favorisant un dirigeant ou des organes d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté ou une partie de celle-ci à se placer, contre son gré, sous une direction unique, constitueraient également une

atteinte à la liberté de religion. Dans une société démocratique, l'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses soient ou demeurent placées sous une direction unique (*ibidem*, § 52). De même, lorsque l'exercice du droit à la liberté de religion ou d'un de ses aspects est soumis, selon la loi interne, à un système d'autorisation préalable, l'intervention dans la procédure d'octroi de l'autorisation d'une autorité ecclésiastique reconnue ne saurait se concilier avec les impératifs du paragraphe 2 de l'article 9 (voir, *mutatis mutandis*, *Pentidis et autres c. Grèce*, arrêt du 9 juin 1997, *Recueil* 1997-III, avis de la Commission).

118. Par ailleurs, les communautés religieuses existant traditionnellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9 (arrêt *Hassan et Tchaouch* précité, § 62).

De surcroît, l'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens, de sorte que l'article 9 doit s'envisager non seulement à la lumière de l'article 11, mais également à la lumière de l'article 6 (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, p. 1614, § 40, et *Eglise catholique de La Canée c. Grèce*, 16 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2857, § 33, et p. 2859, §§ 40-41, et avis de la Commission, p. 2867, §§ 48-49).

119. Selon sa jurisprudence constante, la Cour reconnaît aux Etats parties à la Convention une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent. La tâche de la Cour consiste à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe et sont proportionnées.

Pour délimiter l'ampleur de la marge d'appréciation en l'espèce, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, à savoir la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique (arrêt *Kokkinakis* précité, p. 17, § 31). De même, il convient d'accorder un grand poids à cette nécessité lorsqu'il s'agit de déterminer, comme l'exige le paragraphe 2 de l'article 9, si l'ingérence répond à un « besoin social impérieux » et si elle est « proportionnée au but légitime visé » (voir, *mutatis mutandis*, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Wingrove*

c. *Royaume-Uni* du 25 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, p. 1956, § 53). Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse sur la base de l'ensemble du dossier (arrêt *Kokkinakis*, p. 21, § 47).

b) Application de ces principes

120. Le Gouvernement soutient que l'ingérence incriminée était nécessaire dans une société démocratique. En premier lieu, la reconnaissance de l'Eglise requérante aurait signifié l'abandon par l'État de sa position de neutralité à l'égard des religions et, en particulier, des conflits religieux, abandon contraire à la Constitution moldave et à l'ordre public moldave. C'est donc pour respecter son devoir de neutralité que le Gouvernement a indiqué à l'Eglise requérante de régler d'abord ses conflits avec l'Eglise métropolitaine de Moldova.

En deuxième lieu, le refus de reconnaître était selon lui nécessaire à la sécurité nationale et à l'intégrité territoriale moldave, compte tenu de ce que l'Eglise requérante s'adonnerait à des activités politiques, militant pour la réunion de la Moldova à la Roumanie avec le soutien de cette dernière. A l'appui de ses affirmations, il mentionne des articles, parus dans la presse roumaine, favorables à la reconnaissance par les autorités moldaves de l'Eglise requérante et à la réunion de la Moldova à la Roumanie.

De telles activités mettraient en danger non seulement l'intégrité de la Moldova, mais également ses relations pacifiques avec l'Ukraine, dont une partie du territoire actuel se trouvait, avant 1944, sous la juridiction canonique de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie.

Le Gouvernement fait également valoir que l'Eglise requérante est soutenue par des partis moldaves ouvertement proroumains, qui nient la spécificité moldave, parfois même lors de débats au parlement, ce qui déstabilise l'État moldave. A cet égard, il mentionne l'Alliance chrétienne pour la réunification de la Roumanie, créée le 1^{er} janvier 1993, dont font partie plusieurs associations et un parti politique représenté au parlement, le Front populaire chrétien et démocrate, qui aurait salué la réapparition de l'Eglise métropolitaine de Bessarabie.

En troisième lieu, la non-reconnaissance de l'Eglise requérante était selon lui nécessaire pour préserver la paix sociale et l'entente entre les croyants. En effet, l'attitude belliqueuse de l'Eglise requérante, qui vise à attirer les autres orthodoxes et à phagocyter les autres Eglises, a entraîné un certain nombre d'incidents, qui auraient pu, sans l'intervention de la police, faire des victimes.

Enfin, le Gouvernement souligne que, même si elles n'ont pas reconnu l'Eglise requérante, les autorités moldaves agissent dans un esprit de tolérance et permettent à celle-ci et à ses membres de continuer leurs activités sans entrave.

121. Les requérants considèrent que le refus de reconnaître l'Église métropolitaine de Bessarabie n'était pas nécessaire dans une société démocratique. Ils font valoir que tous les arguments avancés par le Gouvernement sont dénués de fondement et non prouvés et ne correspondent pas à la notion de « besoin social impérieux ». Il ne ressort d'aucun élément du dossier que les requérants aient mené ou voulu mener des activités susceptibles de porter atteinte à l'intégrité territoriale, à la sécurité nationale ou à l'ordre public moldaves.

Ils allèguent qu'en leur refusant une reconnaissance, alors qu'il avait reconnu d'autres Églises orthodoxes, le Gouvernement a failli à son devoir de neutralité et ce pour des motifs fantaisistes.

La non-reconnaissance a mis les membres de l'Église requérante dans l'impossibilité de pratiquer leur culte car, selon la loi sur les cultes, les activités propres à un culte et la liberté d'association dans un but religieux ne peuvent être exercées que par un culte reconnu par l'État. De même, l'État n'offre sa protection qu'aux seuls cultes reconnus et seuls ceux-ci peuvent faire défendre leurs droits en justice. Par conséquent, le clergé et les membres de l'Église requérante n'ont pas pu se défendre contre les agressions physiques et les persécutions dont ils ont été victimes, et l'Église requérante n'a pas pu protéger ses biens.

Les requérants contestent que l'État ait toléré l'Église requérante et ses membres. Ils allèguent qu'au contraire, non seulement les agents de l'État ont permis des actes d'intimidation dont les membres de l'Église requérante ont été victimes de la part d'autres croyants mais de surcroît, dans un certain nombre de cas, les agents de l'État ont participé à de tels actes.

122. La Cour examinera successivement les motifs invoqués par le Gouvernement pour justifier l'ingérence puis la proportionnalité de cette ingérence aux buts poursuivis.

i. Motifs invoqués pour justifier l'ingérence

α) Défense de la légalité et des principes constitutionnels de la Moldova

123. La Cour relève que la Constitution moldave, dans son article 31, garantit la liberté de religion et énonce le principe de l'autonomie des cultes à l'égard de l'État, et que la loi du 24 mars 1992 sur les cultes instaure une procédure de reconnaissance de ceux-ci.

Le Gouvernement soutient que c'est pour respecter ces principes, y compris son devoir de neutralité à l'égard des cultes, que l'Église requérante n'a pas été reconnue, mais qu'il lui a été indiqué de résoudre au préalable ses conflits avec l'Église déjà reconnue dont elle voulait se séparer, à savoir l'Église métropolitaine de Moldova.

La Cour note tout d'abord que l'Église requérante a déposé une première demande de reconnaissance le 8 octobre 1992, restée sans

réponse, et que ce n'est qu'à une date ultérieure, le 7 février 1993, que l'Etat a reconnu l'Eglise métropolitaine de Moldova. Dans ces conditions, la Cour comprend mal, du moins pour ce qui est de la période précédant la reconnaissance de l'Eglise métropolitaine de Moldova, l'argument du Gouvernement selon lequel l'Eglise requérante ne serait qu'un groupe schismatique par rapport à l'Eglise métropolitaine de Moldova, reconnu.

En tout état de cause, la Cour rappelle que le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat, tel que défini dans sa jurisprudence, est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de l'Etat quant à la légitimité des croyances religieuses, et que ce devoir impose à celui-ci de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre, fussent-ils issus d'un même groupe, se tolèrent. En l'espèce, la Cour estime qu'en considérant que l'Eglise requérante ne représentait pas un nouveau culte et en faisant dépendre sa reconnaissance de la volonté d'une autorité ecclésiastique reconnue, l'Eglise métropolitaine de Moldova, le Gouvernement a manqué à son devoir de neutralité et d'impartialité. Dès lors, il y a lieu de rejeter l'argument de celui-ci selon lequel le refus de reconnaissance était nécessaire à la défense de la légalité et de la Constitution moldave.

β) Atteinte à l'intégrité territoriale

124. La Cour note en premier lieu que dans son statut et, en particulier, dans le préambule à celui-ci, l'Eglise requérante se définit comme une Eglise autonome locale, agissant sur le territoire moldave dans le respect des lois de cet Etat, et dont la dénomination a un caractère historique, sans aucun lien avec les réalités politiques actuelles ou passées. Ayant une activité principalement religieuse, l'Eglise requérante se dit prête à collaborer avec l'Etat également en matière de culture, d'enseignement ou d'assistance sociale. Elle déclare aussi n'avoir aucune activité d'ordre politique.

De tels principes paraissent à la Cour clairs et parfaitement légitimes.

125. A l'audience du 2 octobre 2001, le Gouvernement a néanmoins soutenu qu'en réalité l'Eglise requérante menait des activités politiques contraires à l'ordre public moldave et que, si elle était reconnue, de telles activités mettraient en danger l'intégrité territoriale moldave.

La Cour rappelle que, si l'on ne peut exclure que le programme d'une organisation cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'elle affiche publiquement, elle doit, pour s'en assurer, comparer le contenu dudit programme avec les actes et prises de position de son titulaire (arrêt *Sidiropoulos et autres* précité, p. 1618, § 46). En l'espèce, elle note qu'aucun élément du dossier ne lui permet de conclure que l'Eglise requérante mènerait des activités autres que celles déclarées dans son statut.

Quant aux articles de presse susmentionnés, bien que leur contenu, tel que décrit par le Gouvernement, révèle des idées favorables à une éventuelle réunion de la Moldova à la Roumanie, ils ne sauraient être imputés à l'Église requérante. De plus, le Gouvernement n'a pas prétendu que l'Église requérante avait inspiré de tels articles.

De même, en l'absence de tout élément de preuve, la Cour ne saurait conclure que l'Église requérante se trouve liée aux activités politiques des organisations moldaves susmentionnées (paragraphe 120 ci-dessus), qui militeraient pour la réunion de la Moldova à la Roumanie. Elle note d'ailleurs que le Gouvernement n'a pas soutenu que l'activité de ces associations ou partis politiques était illégale.

Quant à l'éventualité que l'Église requérante constituerait, une fois reconnue, un risque pour la sécurité nationale et l'intégrité territoriale, la Cour estime qu'il s'agit là d'une simple hypothèse qui, en l'absence d'autres éléments concrets, ne saurait justifier un refus de la reconnaître.

γ) Défense de la paix sociale et de l'entente entre les croyants

126. La Cour relève que le Gouvernement ne conteste pas que des incidents aient eu lieu à l'occasion de réunions de fidèles et de membres du clergé de l'Église requérante (paragraphe 47 à 87 ci-dessus). En particulier, des conflits se sont produits lorsque des prêtres appartenant à l'Église requérante ont voulu célébrer des messes dans des lieux de culte dont les fidèles et le clergé de l'Église métropolitaine de Moldova revendiquaient l'usage exclusif, ou bien dans des localités où certaines personnes s'opposaient à la présence de l'Église requérante, en la considérant comme illégale.

En revanche, la Cour note qu'il existe certaines divergences entre les requérants et le Gouvernement quant au déroulement de ces incidents.

127. Sans prendre position quant à la manière exacte dont se sont passés ces événements, la Cour relève que la non-reconnaissance de l'Église requérante a joué un rôle dans les incidents survenus.

ii. *Proportionnalité aux buts poursuivis*

128. Le Gouvernement soutient que, bien que n'ayant pas reconnu l'Église requérante, les autorités agissent dans un esprit de tolérance et lui permettent de continuer ses activités sans entrave. Les membres de cette Église peuvent notamment se réunir, prier ensemble et gérer des biens. Il en veut pour preuve les nombreuses activités de l'Église requérante.

129. La Cour relève que, selon la loi n° 979-XII du 24 mars 1992, seuls les cultes reconnus par une décision du gouvernement peuvent être pratiqués sur le territoire moldave. En particulier, seul un culte reconnu est doté de la personnalité morale (article 24), peut produire et commercialiser des objets spécifiques de culte (article 35) et peut embaucher des officiants et salariés

(article 44). De surcroît, les associations poursuivant en tout ou en partie un but religieux sont soumises aux obligations qui découlent de la législation en matière de cultes (article 21).

Dans ces circonstances, la Cour note qu'en l'absence de reconnaissance l'Eglise requérante ne peut ni s'organiser, ni fonctionner. Privée de personnalité morale, elle ne peut pas ester en justice pour protéger son patrimoine, indispensable à l'exercice du culte, tandis que ses membres ne peuvent se réunir pour poursuivre des activités religieuses sans enfreindre la législation sur les cultes.

Quant à la tolérance dont ferait preuve le Gouvernement à l'égard de l'Eglise requérante et de ses membres, la Cour ne saurait considérer une telle tolérance comme un substitut à la reconnaissance, seule cette dernière étant susceptible de conférer des droits aux intéressés.

Par ailleurs, elle relève qu'en certaines occasions les requérants n'ont pas pu se défendre contre des actes d'intimidation, les autorités prétextant que seules des activités légales pourraient bénéficier de la protection de la loi (paragraphe 56, 57 et 84 ci-dessus).

Enfin, elle note que les autorités, lorsqu'elles ont reconnu d'autres associations culturelles, n'avaient pas invoqué alors les critères qu'elles ont utilisés pour refuser la reconnaissance de l'Eglise requérante, et qu'aucune justification n'a été avancée par le Gouvernement pour cette différence de traitement.

130. En conclusion, la Cour estime que le refus de reconnaître l'Eglise requérante a de telles conséquences sur la liberté religieuse des requérants qu'il ne saurait passer pour proportionné au but légitime poursuivi ni, partant, pour nécessaire dans une société démocratique et qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 9

131. L'Eglise requérante se prétend aussi victime d'une discrimination, eu égard au refus injustifié du Gouvernement de la reconnaître, alors qu'il a reconnu, d'une part, d'autres Eglises orthodoxes et, d'autre part, plusieurs associations au sein d'un même culte. Elle invoque l'article 14 de la Convention, libellé 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.»

132. Selon le Gouvernement, le culte chrétien orthodoxe ayant été reconnu par le biais de l'Eglise métropolitaine de Moldova, aucun motif

ne justifiait de reconnaître également l'Église requérante, qui se réclame, elle aussi, du culte chrétien orthodoxe. L'Église requérante n'est pas un nouveau culte, mais une formation schismatique dont les croyances et rites ne se distinguent en rien de ceux de l'Église métropolitaine de Moldova. Le Gouvernement admet que l'éparchie orthodoxe du vieux rite de Chişinău, rattachée à l'Église orthodoxe russe du vieux rite dont le siège est à Moscou, a été reconnue bien qu'elle ne soit pas un nouveau culte, mais il considère que la différence de traitement est fondée sur un critère ethnique. En effet, les fidèles et le clergé de l'éparchie orthodoxe de Chişinău sont tous d'origine russe.

133. Les requérants estiment que le motif opposé à l'Église requérante pour refuser de la reconnaître n'était ni raisonnable ni objectif, puisque, dans la reconnaissance des autres cultes, le Gouvernement n'a pas posé comme critères l'origine ethnique des croyants ou la nouveauté du culte. A titre d'exemple, les requérants font valoir que le Gouvernement a reconnu deux Églises adventistes et deux associations juives, qui ne sont pas organisées selon des critères ethniques.

134. La Cour considère que les allégations ayant trait à l'article 14 de la Convention s'analysent en une répétition de celles présentées sur le terrain de l'article 9. Dès lors, il n'y a pas lieu de les examiner séparément.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

135. Les requérants font valoir que le droit interne n'offre aucune voie de recours pour redresser les griefs qu'ils exposent devant la Cour. Ils dénoncent une violation de l'article 13 de la Convention, qui dispose :

« 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. »

136. Le Gouvernement soutient qu'en l'espèce, s'agissant de griefs de caractère civil, les exigences de l'article 13 s'effacent devant celles de l'article 6 de la Convention.

137. La Cour rappelle que l'article 13 a pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant l'instance nationale compétente à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition (*Chahal c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, pp. 1869-1870, § 145). Le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif », en pratique comme en droit. Toutefois, un tel recours n'est requis que pour les griefs pouvant passer pour « défendables » au regard de la Convention.

138. La Cour observe que le grief des requérants, selon lequel le refus de reconnaître l'Église requérante a emporté violation de leur droit à la liberté de religion garanti par l'article 9 de la Convention, revêtait sans conteste un caractère défendable (paragraphe 130 ci-dessus). Les requérants étaient donc en droit de bénéficier d'un recours interne effectif au sens de l'article 13. La Cour examinera par conséquent si l'Église requérante et les autres requérants ont disposé d'un tel recours.

139. Elle constate que, dans son arrêt du 9 décembre 1997, la Cour suprême de justice a jugé que le refus du gouvernement de répondre à la demande de reconnaissance présentée par l'Église requérante n'était pas illégal et qu'il n'était pas non plus contraire à l'article 9 de la Convention, puisque les requérants pouvaient manifester leur religion au sein de l'Église métropolitaine de Moldova. Toutefois, ce faisant, la Cour suprême de justice n'a pas répondu aux griefs principaux soulevés par les requérants, à savoir leur souhait de se réunir et de manifester leur religion collectivement au sein d'une Église distincte de l'Église métropolitaine de Moldova, et de bénéficier du droit à un tribunal pour défendre leurs droits et protéger leurs biens, étant donné que seuls les cultes reconnus par l'État bénéficient d'une protection légale. Dès lors, n'étant pas reconnue par l'État, l'Église métropolitaine de Bessarabie n'avait pas de droits à faire valoir devant la Cour suprême de justice.

Partant, le recours devant la Cour suprême de justice fondé sur l'article 235 du code de procédure civile n'était pas effectif.

140. Par ailleurs, la Cour relève que la loi du 24 mars 1992 sur les cultes, si elle met comme conditions au fonctionnement d'un culte la reconnaissance par le gouvernement et l'obligation de respecter les lois de la République, ne comporte pas de disposition spécifique réglementant la procédure de reconnaissance et prévoyant les recours disponibles en cas de litige.

Le Gouvernement ne fait état d'aucun autre recours que les requérants auraient pu exercer.

Dès lors, la Cour estime que les requérants n'ont pas été en mesure d'obtenir le redressement devant une instance nationale de leur grief relatif à leur droit à la liberté de religion. Partant, il y a eu violation de l'article 13 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 ET 11 DE LA CONVENTION

141. Les requérants se plaignent également de ce que le refus de reconnaître l'Église requérante empêche celle-ci d'obtenir la personnalité juridique, la privant ainsi de son droit d'accès à un tribunal garanti par

l'article 6 afin de faire trancher tout grief relatif à ses droits, en particulier ses droits de propriété. Ils allèguent de surcroît que ce refus, combiné avec l'obstination des autorités à considérer que les intéressés peuvent pratiquer leur religion au sein de l'Église métropolitaine de Moldova, porte atteinte à leur liberté d'association, au mépris de l'article 11 de la Convention.

142. Ayant pris en compte ces articles dans le contexte de l'article 9 (paragraphe 118 et 129 ci-dessus), la Cour considère qu'il n'y a pas lieu de les examiner séparément.

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

143. 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

144. Les requérants ne réclament pas de somme au titre du dommage matériel, mais réclament en revanche 160 000 francs français (FRF) en réparation du préjudice moral.

145. Le Gouvernement ne se prononce pas à cet égard.

146. La Cour considère que les violations constatées ont indéniablement dû causer aux requérants un préjudice moral qu'elle évalue, en équité, à la somme de 20 000 euros (EUR).

B. Frais et dépens

147. Ayant reçu du Conseil de l'Europe 7937,10 FRF au titre de l'assistance judiciaire pour la comparution du requérant Vlad Cubreacov à l'audience devant la Cour, les requérants ne sollicitent que le remboursement de leurs frais d'avocat exposés au cours de la procédure devant la Cour, à savoir 8 693,89 FRF et 3 550 livres sterling, correspondant respectivement aux honoraires afférents à la prise en charge et la préparation de la requête par l'avocat moldave, et à ceux des conseils britanniques relatifs à la défense des requérants dans la présente procédure et à la comparution à l'audience de la Cour.

148. Le Gouvernement ne se prononce pas à ce sujet.

149. Compte tenu des justificatifs fournis par les requérants, et statuant en équité, la Cour octroie aux requérants la somme de 7 025 EUR pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

C. Intérêts moratoires

150. 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 4,26 % l'an.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention;
2. *Dit* qu'il ne s'impose pas d'examiner l'affaire également sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention;
4. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire de statuer sur l'existence d'une violation des articles 6 et 11 de la Convention;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 20 000 EUR (vingt mille euros), à convertir en lei moldaves au taux applicable à la date du règlement, pour dommage moral,
 - ii. 7 025 EUR (sept mille vingt-cinq euros), 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 4,26 % 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 13 décembre 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente

METROPOLITAN CHURCH OF BESSARABIA
AND OTHERS v. MOLDOVA
(Application no. 45701/99)

FIRST SECTION¹

JUDGMENT OF 13 DECEMBER 2001²

1. In its composition prior to 1 November 2001.
2. Translation; original French.

SUMMARY¹

Authorities' refusal to grant a Church official recognition

Article 9

Freedom of religion – Authorities' refusal to grant a Church official recognition – Interference – Prevention of disorder – Public safety – Duty of neutrality and impartiality incompatible with any power on State's part to assess legitimacy of religious beliefs – No concrete evidence justifying authorities' attitude – Effects of non-recognition for a Church – Proportionality

*
* *
*

The first applicant, the Metropolitan Church of Bessarabia, is an Orthodox Church affiliated to the patriarchate of Bucharest. The other applicants are founder members of the Church, which was set up in September 1992. In October 1992, pursuant to the Religious Denominations' Act (Law no. 979-XII of 24 March 1992), the applicant Church applied for official recognition. No reply was forthcoming. In February 1993 the government recognised another Church, affiliated to the patriarchate of Moscow, the Metropolitan Church of Moldova. In March 1997 the Court of Appeal directed the government to recognise the applicant Church, but in December of the same year the Supreme Court set aside that judgment on the grounds that the application was out of time and that such recognition would constitute interference in the affairs of the Metropolitan Church of Moldova. The Supreme Court noted that it was possible for adherents of the Metropolitan Church of Bessarabia to manifest their religion within the Metropolitan Church of Moldova. The applicant Church alleged in particular that this refusal of official recognition had exposed its members to acts of violence and intimidation without any intervention by the authorities. It further complained that the refusal of recognition deprived it of legal personality and therefore of *locus standi*.

Held

(1) Article 9: The government's refusal to recognise the applicant Church constituted interference with the right of the latter and the other applicants to freedom of religion. Without giving a categorical answer to the question whether the provisions of the Religious Denominations Act satisfied the requirements of foreseeability and precision, the Court was prepared to accept that the interference was "prescribed by law". States were entitled to verify whether a movement or association carried on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which were prejudicial to public order or public safety. In the present

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

case, the interference pursued a legitimate aim, namely protection of public order and public safety. With regard to the Government's argument relating to the defence of legality and constitutional principles, the Moldovan Constitution guaranteed freedom of religion and laid down the principle of religious denominations' autonomy *vis-à-vis* the State, and the Religious Denominations' Act of 1992 laid down a procedure for the recognition of religious denominations. The State's duty of neutrality and impartiality was incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs, and required the State to ensure that conflicting groups tolerated each other. In the present case, by taking the view that the applicant Church was not a new denomination and by making its recognition depend on the will of an ecclesiastical authority that had been recognised – the Metropolitan Church of Moldova – the government had failed to discharge its duty of neutrality and impartiality. Consequently, their argument that refusing recognition was necessary in order to uphold Moldovan law and the Moldovan Constitution had to be rejected. As to the alleged danger for Moldovan territorial integrity, the applicant Church, in its articles of association, defined itself as a local autonomous Church, operating within Moldovan territory in accordance with the laws of that State, and whose name was a historical one. There was nothing in the file which warranted the conclusion that the applicant Church carried on activities other than those stated in its articles of association. Moreover, in the absence of any evidence, the Court could not conclude that the applicant Church was implicated in political activities aimed at bringing about the reunification of Moldova with Romania. As for the possibility that the applicant Church, were it to be recognised, might constitute a danger to national security and territorial integrity, this was a mere hypothesis which, in the absence of corroboration, could not justify a refusal to recognise it. As regards the need to protect social peace and understanding among believers, relied on by the Government, there were certain points of disagreement between the applicants and the Government about what had taken place during incidents that had occurred at gatherings of the adherents and clergy of the applicant Church. Without expressing an opinion on exactly what had taken place during the events concerned, the Court considered that the refusal to recognise the applicant Church must have played some part. With regard to the proportionality of the interference in relation to the aims pursued, under the above-mentioned 1992 Act only religions recognised by a government decision could be practised. Without such recognition, the applicant Church could neither organise itself nor operate. Lacking legal personality, it could not bring legal proceedings to protect its assets, which were indispensable for worship, while its members could not meet to carry on religious activities without contravening the legislation on religious denominations. As regards the tolerance allegedly shown by the government towards the applicant Church and its members, this could not be regarded as a substitute for recognition, since recognition alone was capable of conferring rights on those concerned. Moreover, on occasion the applicants had not been able to defend themselves against acts of intimidation, since the authorities had fallen back on the excuse that only legal activities were entitled to legal protection. Lastly, when the authorities had recognised other liturgical associations they had not applied the criteria which they had used in order to refuse to recognise the applicant Church, and no justification had been put forward for this difference in

treatment. In conclusion, the refusal to recognise the applicant Church had such consequences for the applicants' freedom of religion that it could not be regarded as proportionate to the legitimate aim pursued or, accordingly, as necessary in a democratic society.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 13: In its judgment of 9 December 1997 the Supreme Court of Justice had not replied to the applicants' main complaints, namely their wish to join together and manifest their religion collectively within a Church distinct from the Metropolitan Church of Moldova and to have the right of access to a court to defend their rights and protect their assets, given that only denominations recognised by the State enjoyed legal protection. Consequently, not being recognised by the State, the Metropolitan Church of Bessarabia had no rights it could assert in the Supreme Court of Justice. Accordingly, the appeal to the Supreme Court of Justice based on Article 235 of the Code of Civil Procedure had not been effective. Moreover, although the Religious Denominations Act of 1992 made the activity of a religious denomination conditional upon government recognition and the obligation to comply with the laws of the Republic, it did not contain a specific provision governing the recognition procedure and making remedies available in the event of a dispute. Consequently, the applicants had been unable to obtain redress from a national authority in respect of their complaint relating to their right to the freedom of religion.

Conclusion: violation (unanimously).

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

Case-law cited by the Court

The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30

Groppera Radio AG and Others v. Switzerland, judgment of 28 March 1990, Series A no. 173

Kokkinakis v. Greece, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A

Manoussakis and Others v. Greece, judgment of 26 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV

Chahal v. the United Kingdom, judgment of 15 November 1996, *Reports* 1996-V

Wingrove v. the United Kingdom, judgment of 25 November 1996, *Reports* 1996-V

Pentidis and Others v. Greece, judgment of 9 June 1997, *Reports* 1997-III, opinion of the Commission

Kalaç v. Turkey, judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV

Canea Catholic Church v. Greece, judgment of 16 December 1997, *Reports* 1997-VIII

United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, judgment of 30 January 1998, *Reports* 1998-I

Larissis and Others v. Greece, judgment of 24 February 1998, *Reports* 1998-I

Sidiropoulos and Others v. Greece, judgment of 10 July 1998, *Reports* 1998-IV

Buscarini and Others v. San Marino [GC], no. 24645/94, ECHR 1999-I

Hashman and Harrup v. the United Kingdom [GC], no. 25594/94, ECHR 1999-VIII

Serif v. Greece, no. 38178/97, ECHR 1999-IX

Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, ECHR 2000-V

Cha'ave Shalom Ve Tsedek v. France [GC], no. 27417/95, ECHR 2000-VII

Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, ECHR 2000-XI

Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX

**In the case of Metropolitan Church of Bessarabia and Others
v. Moldova,**

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 C. BİRSAN,
Mr J. CASADEVALL,
Mr B. ZUPANČIČ,
Mr T. PANȚIRU, *judges*,

and Mr M. O'BOYLE, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 2 October and 5 December 2001,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 45701/99) against the Republic of Moldova 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 the Metropolitan Church of Bessarabia (*Mitropolia Basarabiei și Exarhatul Plaiurilor*) and twelve Moldovan nationals, Mr Petru Păduraru, Mr Petru Buburuz, Mr Vasile Petrache, Mr Ioan Eșanu, Mr Victor Rusu, Mr Anatol Gonciar, Mr Valeriu Cernei, Mr Gheorghe Ioniță, Mr Valeriu Matciac, Mr Vlad Cubreacov, Mr Anatol Telembici and Mr Alexandru Magola ("the applicants"), on 3 June 1998. The applicant Vasile Petrache died in autumn 1999.

2. The applicants alleged in particular that the Moldovan authorities' refusal to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia infringed their freedom of religion and association and that the applicant Church was the victim of discrimination on the ground of religion.

3. 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).

4. The application was assigned 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.

5. By a decision of 7 June 2001, the Chamber declared the application admissible¹. It further decided to strike out of the Court's list that part of the application which concerned the applicant Vasile Petrache, who had died.

6. The applicants and the Moldovan Government ("the Government") each filed observations on the merits (Rule 59 § 1).

7. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 2 October 2001 (Rule 59 § 2).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr I. MOREI, Minister of Justice,

Mr V. PĂRLOG, Head of the Department
of the Government Agent and

International Relations, Ministry of Justice, *Agent,*

Mr G. ARMAȘU, Director, Religious Affairs Department, *Adviser;*

(b) *for the applicants*

Mr J.W. MONTGOMERY,

Mr A. DOS SANTOS, Barristers practising in London, *Counsel.*

The Court heard addresses by Mr Montgomery and Mr Morei.

8. On 25 September 2001, in accordance with Rule 61 § 3, the President of the Chamber had authorised the Metropolitan Church of Moldova to submit written observations on certain aspects of the case. These observations had been received on 10 September 2001.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The first applicant, the Metropolitan Church of Bessarabia, is an autonomous Orthodox Church having canonical jurisdiction in the territory of the Republic of Moldova. The other applicants are Moldovan nationals who are members of the eparchic council of the first applicant. They are: Mr Petru Păduraru, Archbishop of Chișinău, Metropolitan of Bessarabia and living in Chișinău; Mr Petru Buburuz, prosyncellus, living in Chișinău; Mr Ioan Eșanu, protosyncellus, living in Călărași; Mr Victor Rusu, protopresbyter, living in Lipnic, Ocnîța; Mr Anatol Gonccar, a priest living in Zubrești, Strășeni; Mr Valeriu Cernei, a priest living in

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

Sloveanca, Sângerei; Mr Gheorghe Ioniță, a priest living in Crasnoarmeisc, Hâncești; Mr Valeriu Matciac, a priest living in Chișinău; Mr Vlad Cubreacov, member of the Moldovan parliament and of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, and living in Chișinău, Mr Anatol Telembici, living in Chișinău; and Mr Alexandru Magola, Chancellor of the Metropolitan Church of Bessarabia, living in Chișinău.

A. Creation of the applicant Church and proceedings to secure its official recognition

1. Creation of the Metropolitan Church of Bessarabia

10. On 14 September 1992 the applicant natural persons joined together to form the applicant Church – the Metropolitan Church of Bessarabia – a local, autonomous Orthodox Church. According to its articles of association, it took the place, from the canon-law point of view, of the Metropolitan Church of Bessarabia which had existed until 1944.

In December 1992 it was attached to the patriarchate of Bucharest.

11. The Metropolitan Church of Bessarabia adopted articles of association which determined, among other matters, the composition and administration of its organs, the training, recruitment and disciplinary supervision of its clergy, the ecclesiastical hierarchy and rules concerning its assets. In the preamble to the articles of association the principles governing the organisation and operation of the applicant Church are defined as follows:

“The Metropolitan Church of Bessarabia is a local, autonomous Orthodox Church attached to the patriarchate of Bucharest. The traditional ecclesiastical denomination ‘Metropolitan Church of Bessarabia’ is of a historically conventional nature and has no link with current or previous political situations. The Metropolitan Church of Bessarabia has no political activities and will have none in future. It shall carry on its work in the territory of the Republic of Moldova. The Metropolitan Church of Bessarabia shall have the status of an exarchate of the country. According to canon law, communities of the Moldovan diaspora may also become members. No charge shall be made for the accession of individual members and communities living abroad.

In the context of its activity in the Republic of Moldova, it shall respect the laws of the State and international human rights law. Communities abroad which have adhered for the purposes of canon law to the Metropolitan Church of Bessarabia shall establish relations with the authorities of the States concerned, complying with their legislation and the relevant provisions of international law. The Metropolitan Church of Bessarabia shall cooperate with the authorities of the State in the sphere of culture, education and social assistance. The Metropolitan Church of Bessarabia does not make any claim of an economic or any other kind against other Churches or religious organisations. The Metropolitan Church of Bessarabia maintains ecumenical relations with other

Churches and religious movements and considers that fraternal dialogue is the only proper form of relationship between Churches.

Priests of the Metropolitan Church of Bessarabia working in Moldovan territory shall be Moldovan citizens. When nationals of foreign States are invited to come to Moldova to carry on a religious activity or citizens of the Republic of Moldova are sent abroad for the same purpose, the legislation in force must be complied with.

Members of the Metropolitan Church of Bessarabia shall be citizens of the Republic of Moldova who have joined together on a voluntary basis to practise their religion in common, in accordance with their own convictions, and on the basis of the precepts of the Gospel, the Apostolic Canons, Orthodox canon law and Holy Tradition.

Religious services held in all the communities of the Metropolitan Church of Bessarabia shall include special prayers for the authorities and institutions of the State, couched in the following terms: 'We pray, as always, for our country, the Republic of Moldova, for its leaders and for its army. May God protect them and grant them peaceful and honest lives, spent in obedience to the canons of the Church.' "

12. To date, the Metropolitan Church of Bessarabia has established 117 communities in Moldovan territory, three communities in Ukraine, one in Lithuania, one in Latvia, two in the Russian Federation and one in Estonia. The communities in Latvia and Lithuania have been recognised by the State authorities and have legal personality.

Nearly one million Moldovan nationals are affiliated to the applicant Church, which has more than 160 clergy.

The Metropolitan Church of Bessarabia is recognised by all the Orthodox patriarchates with the exception of the patriarchate of Moscow.

2. Administrative and judicial proceedings to secure official recognition of the applicant Church

13. Pursuant to the Religious Denominations Act (Law no. 979-XII of 24 March 1992), which requires religious denominations active in Moldovan territory to be recognised by means of a government decision, the applicant Church applied for recognition on 8 October 1992. It received no reply.

14. It made further applications on 25 January and 8 February 1995. On a date which has not been specified the Religious Affairs Department refused these applications.

15. On 8 August 1995 the applicant Petru Păduraru, relying on Article 235 of the Code of Civil Procedure (which governs judicial review of administrative acts contrary to recognised rights), brought civil proceedings against the government in the Court of First Instance of the Buiucani district of Chişinău. He asked for the decisions refusing to recognise the applicant Church to be set aside. The court ruled in his favour and, on 12 September 1995, ordered recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

16. On 15 September 1995 the Buiucani public prosecutor appealed against the Buiucani Court of First Instance's decision of 12 September 1995.

17. On 18 October 1995 the Supreme Court of Justice set aside the decision of 12 September 1995 on the ground that the courts did not have jurisdiction to consider the applicant Church's application for recognition.

18. On 13 March 1996 the applicant Church filed a fresh application for recognition with the government. On 24 May 1996, having received no reply, the applicants brought civil proceedings against the government in the Chişinău Court of First Instance, seeking recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia. On 19 July 1996 that court gave judgment against the applicants.

19. On 20 August 1996 the applicants again filed an application for recognition, which went unanswered.

20. The applicants appealed to the Chişinău Municipal Court (*Tribunal municipiului*) against the judgment of 19 July 1996. In a judgment of 21 May 1997, against which no appeal lay, the Municipal Court quashed the impugned judgment and allowed the applicants' claim.

21. However, following a reform of the Moldovan judicial system, the file was sent to the Moldovan Court of Appeal for trial *de novo*.

22. On 4 March 1997 the applicants again applied to the government for recognition. On 4 June 1997, not having received any reply, they referred the matter to the Court of Appeal, seeking recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia, relying on their freedom of conscience and freedom of association for the purpose of practising their religion. The resulting action was joined to the case already pending before the Court of Appeal.

23. In the Court of Appeal the government alleged that the case concerned an ecclesiastical conflict within the Orthodox Church in Moldova (the Metropolitan Church of Moldova), which could be resolved only by the Romanian and Russian Orthodox Churches, and that any recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia would provoke conflicts in the Orthodox community.

24. The Court of Appeal allowed the applicants' claim in a decision of 19 August 1997. It pointed out, firstly, that Article 31 §§ 1 and 2 of the Moldovan Constitution guaranteed freedom of conscience and that that freedom should be exercised in a spirit of tolerance and respect for others. In addition, the various denominations were free to organise themselves according to their articles of association, subject to compliance with the laws of the Republic. Secondly, it noted that from 8 October 1992 the applicant Church, acting pursuant to sections 14 and 15 of the Religious Denominations Act, had filed with the government a number of applications for recognition, but that no reply had been forthcoming. By a letter of 19 July 1995 the Prime Minister had informed

the applicants that the government could not consider the application of the Metropolitan Church of Bessarabia without interfering with the activity of the Metropolitan Church of Moldova. The Court of Appeal further noted that while the applicant Church's application for recognition had been ignored, the Metropolitan Church of Moldova had been recognised by the government on 7 February 1993, as an eparchy dependent on the patriarchate of Moscow.

The Court of Appeal dismissed the government's argument that recognition of the Metropolitan Church of Moldova made it possible to satisfy the wishes of all Orthodox believers. It pointed out that the term denomination was not to be reserved for catholicism or orthodoxy, but should embrace all faiths and various manifestations of religious feelings by their adherents, in the form of prayers, ritual, religious services or divine worship. It noted that from the point of view of canon law the Metropolitan Church of Moldova was part of the Russian Orthodox Church and therefore dependent on the patriarchate of Moscow, whereas the Metropolitan Church of Bessarabia was attached to the Romanian Orthodox Church and therefore dependent on the patriarchate of Bucharest.

The Court of Appeal held that the government's refusal to recognise the applicant Church was contrary to the freedom of religion, as guaranteed not only by the Religious Denominations Act but also by Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights, Article 5 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights, to all of which Moldova was party. Noting that the representative of the government had taken the view that the applicant Church's articles of association complied with domestic legislation, the Court of Appeal ordered the government to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia and to ratify its articles of association.

25. The government appealed against the above decision on the ground that the courts did not have jurisdiction to try such a case.

26. In a judgment of 9 December 1997 the Supreme Court of Justice set aside the decision of 19 August 1997 and dismissed the applicants' action on the grounds that it was out of time and manifestly ill-founded.

It noted that, according to Article 238 of the Code of Civil Procedure, one month was allowed for an appeal against a government decision alleged to infringe a recognised right. The time allowed began to run either on the date of the decision announcing the government's refusal or, if the they did not reply, one month after the lodging of the application. The Supreme Court of Justice noted that the applicants had submitted their application to the government on 4 March 1997 and lodged their appeal on 4 June 1997; it accordingly ruled their action out of time.

It went on to say that, in any event, the government's refusal of the applicants' application had not infringed their freedom of religion as guaranteed by international treaties, and in particular by Article 9 of the European Convention on Human Rights, because they were Orthodox Christians and could manifest their beliefs within the Metropolitan Church of Moldova, which the government had recognised by a decision of 7 February 1993.

The Supreme Court of Justice considered that the case was simply an administrative dispute within a single Church, which could be settled only by the Metropolitan Church of Moldova, since any interference by the State in the matter might aggravate the situation. It held that the State's refusal to intervene in this conflict was compatible with Article 9 § 2 of the European Convention on Human Rights.

Lastly, it noted that the applicants could manifest their beliefs freely, that they had access to churches and that they had not adduced evidence of any obstacle whatsoever to the practice of their religion.

27. On 15 March 1999 the applicants again applied to the government for recognition.

28. By a letter dated 20 July 1999 the Prime Minister refused on the ground that the Metropolitan Church of Bessarabia was not a religious denomination in the legal sense but a schismatic group within the Metropolitan Church of Moldova.

He informed the applicants that the government would not allow their application until a religious solution to the conflict had been found, following the negotiations in progress between the patriarchates of Russia and Romania.

29. On 10 January 2000 the applicants lodged a further application for recognition with the government. The Court has not been informed of the outcome of that application.

3. Recognition of other denominations

30. Since the adoption of the Religious Denominations Act, the government has recognised a number of denominations, some of which are listed below.

On 7 February 1993 the government ratified the articles of association of the Metropolitan Church of Moldova, attached to the patriarchate of Moscow. On 28 August 1995 it recognised the Orthodox Eparchy of the Old Christian Liturgy of Chişinău, attached to the Russian Orthodox Church of the Old Liturgy, whose head office was in Moscow.

On 22 July 1993 the government recognised the "Seventh-Day Adventist Church". On 19 July 1994 it decided to recognise the "Seventh-Day Adventist Church – Reform Movement".

On 9 June 1994 the government ratified the articles of association of the “Federation of Jewish (Religious) Communities” and on 1 September 1997 those of the “Union of Communities of Messianic Jews”.

4. Reaction of various national authorities

31. Since it was first set up, the Metropolitan Church of Bessarabia has regularly applied to the Moldovan authorities to explain the reasons for its creation and to seek their support in obtaining official recognition.

32. The government asked several ministries for their opinion about whether to recognise the applicant Church.

On 16 October 1992 the Ministry of Culture and Religious Affairs informed the government that it was favourable to the recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

On 14 November 1992 the Ministry of Financial Affairs informed the government that it could see no objection to the recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

On 8 February 1993 the Ministry of Labour and Social Protection declared that it was favourable to the recognition of the applicant Church.

In a letter of 8 February 1993 the Ministry of Education emphasised the need for the rapid recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia in order to avoid any discrimination against its adherents, while pointing out that its articles of association could be improved upon.

On 15 February 1993 the Secretariat of State for Privatisation stated that it was favourable to the recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia, while proposing certain amendments to its articles of association.

33. On 11 March 1993, in reply to a letter from the Bishop of Bălți, writing on behalf of the Metropolitan of Bessarabia, the Moldovan parliament’s Cultural and Religious Affairs Committee noted that the delay in registering the Metropolitan Church of Bessarabia was aggravating the social and political situation in Moldova, even though its actions and articles of association complied with Moldovan legislation. The committee therefore asked the government to recognise the applicant Church.

34. A memorandum from the Religious Affairs Department, dated 21 November 1994, summarised the situation as follows:

“For nearly two years an ecclesiastical group known under the name of the Metropolitan Church of Bessarabia has been operating illegally in Moldovan territory. No positive result has been obtained in spite of our sustained efforts to put a stop to its activity (discussions between members of the so-called Church, priests, Mr G.E., Mr I.E. ..., representatives of the State and believers from the localities in which its adherents are active, Mr G.G., Minister of State, and Mr N.A., Deputy Speaker; all the organs of local and national administrative bodies have been informed of the illegal nature of the group, etc.).

In addition, although priests and adherents of the Church have been forbidden to take part in divine service, for failure to comply with canon law, they have nevertheless continued their illegal activities in the churches and have also been invited to officiate on the occasion of various public activities organised, for example, by the Ministries of Defence and Health. The management of the Bank of Moldova and the National Customs Service have not acted on our request for liquidation of the group's bank accounts and strict supervision of its priests during their numerous crossings of the border.

The activity of the so-called Church is not limited to attracting new adherents and propagating the ideas of the Romanian Church. It also has all the means necessary for the work of a Church, it appoints priests, including nationals of other States ..., trains clergy, builds churches and many, many other things.

It should also be mentioned that the group's activity (more political than religious) is sustained by forces both from within the country (by certain mayors and their villages, by opposition representatives, and even by some MPs) and from outside (by decision no. 612 of 12 November 1993 the Romanian government granted it 399,400,000 lei to finance its activity ...

The activity of this group is causing religious and socio-political tension in Moldova and will have unforeseeable repercussions ...

The Religious Affairs Department notes:

(a) Within Moldovan territory there is no territorial administrative unit with the name of Bessarabia which might justify setting up a religious group named 'Metropolitan Church of Bessarabia'. The creation of such a group and recognition of its articles of association would constitute a wrongful anti-State act – a negation of the sovereign and independent State which the Republic of Moldova constitutes.

(b) The Metropolitan Church of Bessarabia was set up to take the place of the former Eparchy of Bessarabia, founded in 1925 and recognised by Decree no. 1942 promulgated on 4 May 1925 by the King of Romania. Legal recognition of the validity of those acts would imply recognition of their present-day effects within Moldovan territory.

(c) All Orthodox parishes in Moldovan territory have been registered as constituent parts of the of the Orthodox Church of Moldova (the Metropolitan Church of Moldova), whose articles of association were ratified by the government in its decision no. 719 of 17 November 1993.

In conclusion:

1. If nothing is done to put a stop to the activity of the so-called Metropolitan Church of Bessarabia, the result will be destabilisation not just of the Orthodox Church but of the whole of Moldovan society.

2. Recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia (Old Style) and ratification of its articles of association by the government would automatically entail the disappearance of the Metropolitan Church of Moldova."

35. On 20 February 1998, following a question in Parliament asked by the applicant Vlad Cubreacov, a Moldovan MP, the Deputy Prime Minister wrote a letter to the Speaker explaining the reasons for the government's refusal to recognise the Metropolitan Church of

Bessarabia. He said that the applicant Church was not a denomination distinct from the Orthodox Church but a schismatic group within the Metropolitan Church of Moldova and that any interference by the State to resolve the conflict would be contrary to the Moldovan Constitution. He pointed out that the political party to which Mr Cubreacov belonged had publicly expressed disapproval of the Supreme Court of Justice's decision of 9 December 1997, that Mr Cubreacov himself had criticised the government for their refusal to recognise "this phantom metropolitan Church" and that he continued to support it by exerting pressure in any way he could, through statements to the media and approaches to the national authorities and international organisations. The letter ended with the assertion that the "feverish debates" about the Metropolitan Church of Bessarabia were purely political.

36. On 29 June 1998 the Religious Affairs Department sent the Deputy Prime Minister its opinion on the question of recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

It pointed out in particular that not since 1940 had there been an administrative unit in Moldova with the name "Bessarabia" and that the Orthodox Church had been recognised on 17 November 1993 under the name of the Metropolitan Church of Moldova, of which the Metropolitan Church of Bessarabia was a "schismatic element". It accordingly considered that recognition of the applicant Church would represent interference by the State in the affairs of the Metropolitan Church of Moldova, and that this would aggravate the "unhealthy" situation in which the latter Church was placed. It considered that the articles of association of the applicant Church could not be ratified since they merely "reproduce[d] those of the Orthodox Church of another country".

37. On 22 June 1998 the Ministry of Justice informed the government that it did not consider the articles of association of the Metropolitan Church of Bessarabia to be contrary to Moldovan legislation.

38. By letters of 25 June and 6 July 1998 the Ministry of Labour and Social Protection and the Ministry of Financial Affairs again informed the government that they could see no objection to recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

39. On 7 July 1998 the Ministry of Education informed the government that it supported recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

40. On 15 September 1998 the Cultural and Religious Affairs Committee of the Moldovan parliament sent the government, for information, a copy of a report by the Ministry of Justice of the Russian Federation, which showed that on 1 January 1998 there were at least four different Orthodox Churches in Russia, some of which had their head offices abroad. The Committee expressed the hope that the above-mentioned report would assist the government to resolve certain similar

problems, particularly the problem concerning the Metropolitan Church of Bessarabia's application for recognition.

41. In a letter sent on 10 January 2000 to the applicant Vlad Cubreacov, the Deputy Attorney-General expressed the view that the government's refusal to reply to the Metropolitan Church of Bessarabia's application for recognition was contrary to the freedom of religion and to Articles 6, 11 and 13 of the Convention.

42. In a decision of 26 September 2001 the government approved the amended version of Article 1 of the Metropolitan Church of Moldova's articles of association, worded as follows:

"The Orthodox Church of Moldova is an independent Church and is the successor in law to ... the Metropolitan Church of Bessarabia. While complying with the canons and precepts of the Holy Apostles, Fathers of the Church and the Ecumenical Synods, and the decisions of the Universal Apostolic Church, the Orthodox Church of Moldova operates within the territory of the State of the Republic of Moldova in accordance with the provisions of the legislation in force."

43. In a letter received by the Court on 21 September 2001 the President of the Republic of Moldova expressed his concern about the possibility that the applicant Church might be recognised. He said that the issue could be resolved only by negotiation between the Russian and Romanian patriarchates, since it would be in breach of Moldovan legislation if the State authorities were to intervene in the conflict. Moreover, if the authorities were to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia, this would have unforeseeable consequences for Moldovan society.

5. International reactions

44. In its Opinion no. 188 (1995) to the Committee of Ministers on Moldova's application for membership of the Council of Europe, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe noted the Republic of Moldova's willingness to fulfil the commitments it had entered into when it lodged its application for membership on 20 April 1993.

These commitments, which had been reaffirmed before the adoption of the above-mentioned opinion, included an undertaking to "confirm complete freedom of worship for all citizens without discrimination" and to "ensure a peaceful solution to the dispute between the Moldovan Orthodox Church and the Bessarabian Orthodox Church".

45. In its annual report for 1997 the International Helsinki Federation for Human Rights criticised the Moldovan government's refusal to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia. The report stated that as a result of this refusal many churches had been transferred to the ownership of the Metropolitan Church of Moldova. It drew attention to allegations that members of the applicant Church's clergy had been

subjected to physical violence without receiving the slightest protection from the authorities.

46. In its 1998 report the Federation criticised the Religious Denominations Act, and in particular section 4 thereof, which denied any protection of the freedom of religion to the adherents of religions not recognised by a government decision. It pointed out that this section was a discriminatory instrument which enabled the government to make it difficult for the adherents of the Metropolitan Church of Bessarabia to bring legal proceedings with a view to reclaiming church buildings which belonged to them. In addition, the report mentioned acts of violence and vandalism to which the applicant Church and its members were subjected.

B. Alleged incidents affecting the Metropolitan Church of Bessarabia and its members

47. The applicants reported a number of incidents during which members of the clergy or adherents of the applicant Church had allegedly been intimidated or prevented from manifesting their beliefs.

48. The Government did not dispute that these incidents had taken place.

1. Incidents in Gârbova (Ocnița)

49. In 1994 the assembly of Christians of the village of Gârbova (Ocnița) decided to join the Metropolitan Church of Bessarabia. The Metropolitan of Bessarabia therefore appointed T.B. as the parish priest.

50. On 7 January 1994, when T.B. went to the church to celebrate the Christmas mass, the mayor of Gârbova, T.G., forbade him to enter. When the villagers came out of the church to protest, the mayor locked the door and, without further explanation, ordered T.B. to leave the village within twenty-four hours.

51. The mayor summoned a new assembly of the Christians of the village on 9 January 1994. On that date he informed the villagers that T.B. had been stripped of his post as the village priest because he belonged to the Metropolitan Church of Bessarabia. He introduced a new parish priest who belonged to the Metropolitan Church of Moldova. The assembly rejected the mayor's proposal.

52. The mayor called a new assembly of the Christians of the village on 11 January 1994. On that date he introduced to the villagers a third priest, also from the Metropolitan Church of Moldova. He was likewise rejected by the assembly, which expressed its preference for T.B.

53. In those circumstances, S.M., the chairman of the parish council, was summoned by the mayor and the manager of the local collective farm,

who urged him to persuade the villagers to accept T.B.'s removal from office. The chairman of the parish council refused.

54. On 13 January 1994 S.M. was arrested on his way to church. He was pinned down by five policemen, then thrown into a police van and taken first to the town hall, where he was savagely beaten. He was then taken into police custody at Ocnîța police station, where he was upbraided for showing favour to the Metropolitan Church of Bessarabia. He was not informed of the reasons for his arrest. He was released after being detained for three days.

55. Following these incidents T.B. left the parish.

2. *Parish of Saint Nicholas, Fălești*

56. In a letter of 20 May 1994 the vice-president of the provincial council for the province (*raion*) of Fălești rebuked G.E., priest of the parish of Saint Nicholas and a member of the Metropolitan Church of Bessarabia, for having celebrated the Easter service on 9 May 1994 in the town cemetery, that being an act contrary to the Religious Denominations Act because the Metropolitan Church of Bessarabia was illegal. For the same reason he was forbidden to conduct divine service in future whether inside a church or in the open air. The vice-chairman of the provincial council warned G.E. not to implement a plan he had to invite priests from Romania to attend divine service on 22 May 1994, given that he had not first obtained official authorisation, as required by section 22 of the Religious Denominations Act.

57. In November 1994 G.E. was fined 90 Moldovan lei (MDL) for officiating as a priest of an unrecognised Church, the Metropolitan Church of Bessarabia. The Court of First Instance upheld the penalty, but reduced the amount of the fine to MDL 54 on the ground that G.E. did not hold any office within the Church concerned.

58. On 27 October 1996, before the beginning of divine service in the parish church, several persons, led by a priest of the Metropolitan Church of Moldova, violently assaulted G.E., drawing blood, and asked him to join the Metropolitan Church of Moldova. They also attacked the priest's wife, tearing her clothes.

59. G.E. managed to escape into the church, where the service was taking place, but he was pursued by his assailants, who began to fight with the congregation. A policeman sent to the scene managed to persuade the aggressors to leave the church.

60. On 15 November 1996 the parish meeting published a declaration expressing the parishioners' indignation about the acts of violence and intimidation to which members of the Metropolitan Church of Bessarabia were subjected, requested the authorities to cease to condone such acts and demanded official recognition for their Church.

61. On 6 June 1998 the applicant Petru Păduraru, Metropolitan of Bessarabia, received two anonymous telegrams warning him not to go to Făleşti. He did not lodge any complaint about this.

3. Parish of Saint Alexander, Călărași

62. On 11 July 1994 the applicant Ioan Eșanu, priest of the parish of Saint Alexander, was summoned by the president of the Călărași provincial council to a discussion about the Metropolitan Church of Bessarabia.

That discussion was also attended by the mayor of Călărași, the secretary of the provincial council and the parish clerk. The president of the provincial council criticised the applicant for his membership of the applicant Church, which made him a fellow-traveller of those who supported union with Romania. He then gave him one week to produce a certificate attesting to recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia, failing which he would have to leave the parish.

4. Parish of Cania (Cantemir)

63. In a letter of 24 November 1994 to the Metropolitan of Bessarabia, V.B., a Romanian national, priest of the parish of Cania, reported that he was under intense pressure from the authorities of the province of Cantemir, who had upbraided him for belonging to the applicant Church.

64. On 19 January 1995 V.B. was summoned to the police station in Cantemir, where he was served with a government decision cancelling his residence and work permits and ordering him to leave Moldovan territory within seventy-two hours and to hand over the permits concerned to the relevant authorities.

5. Incidents in Chișinău

65. On 5 April 1995 Vasile Petrache, priest of the parish of Saint Nicholas, informed the Metropolitan of Bessarabia that the windows of the church, which was affiliated to the Metropolitan Church of Bessarabia, had been broken during incidents that had taken place on the nights of 27 to 28 March and 3 to 4 April 1995.

66. A similar attack occurred in the night of 13 to 14 May 1995. Vasile Petrache lodged a complaint on each occasion, asking the police to intervene in order to prevent further attacks taking place.

67. In the night of 3 to 4 September 1996 a grenade was thrown by unknown persons into the house of the Metropolitan of Bessarabia, causing damage. The applicant lodged a complaint about this at the police station in Chișinău.

68. In autumn 1999, after the death of Vasile Petrache, the Metropolitan of Bessarabia appointed the applicant Petru Buburuz as the parish priest of Saint Nicholas.

Following that appointment the church of Saint Nicholas was occupied by representatives of the Metropolitan Church of Moldova, who locked it and prevented the adherents of the applicant Church from entering. They also took possession of the parish documents and seal.

69. On 8 December 1999 the police issued a summons against Petru Buburuz for organising a public meeting in front of Saint Nicholas's church on 28 November 1999 without first obtaining the authorisation required for public meetings.

70. On 28 January 2000 Judge S. of the Buiucani Court of First Instance discontinued the proceedings on the ground that the applicant had not organised a meeting but had merely celebrated a mass in his capacity as priest at the request of about a hundred believers who were present. Judge S. also noted that the mass had been celebrated on the square, as the church door had been locked.

6. Incident in Buiucani (Chişinău)

71. In the night of 3 to 4 September 1996 a grenade was thrown into the house of P.G., a member of the clergy of the applicant Church. On 28 September 1996 P.G. was threatened by six persons unknown to him. He immediately lodged a criminal complaint.

72. In a letter of 22 November 1996 to the President of Moldova, the Minister of the Interior expressed his regret about the slow progress of the investigations into P.G.'s complaints and informed him that on that account disciplinary penalties had been imposed on the police officers responsible for the inquiry.

7. Parish of Octombrie (Sângerei)

73. In a report of 22 June 1998 to the Metropolitan of Bessarabia the parish clerk complained of the actions of one M., a priest of the Metropolitan Church of Moldova, who was trying, with the help of the mayor of Bălţi, to oust P.B., a priest of the applicant Church, and have the village church closed.

No complaint was lodged with the authorities on this subject.

8. Incidents in Cucioaia (Ghiliceni)

74. On 23 August 1998, according to the applicants, Police Captain R., claiming to be acting on the orders of his superior officer, Lieutenant-Colonel B.D., placed seals on the door of the church of Cucioaia (Ghiliceni) and forbade V.R., a priest of the applicant Church, who

regularly officiated there, to enter and continue to conduct divine service. After a complaint by the people of the village, the applicant Vlad Cubreacov wrote to the Prime Minister on 26 August 1998 to ask him for an explanation.

The incident was also reported in the 26 August 1998 issue of the newspaper *Flux*.

The Government asserted that following the above complaint the Ministry of the Interior ordered an inquiry. The inquiry showed that it was not a policeman but a member of the Metropolitan Church of Moldova, Archdeacon D.S., who had placed the seals on the church door.

9. Parish of Badicul Moldovenesc (Cahul)

75. On 11 April 1998, at about midnight, the parish priest was woken by persons unknown to him who were trying to force open the presbytery door. He was threatened with death if he did not give up the idea of creating a new parish in Cahul.

76. On 13 April 1998 he was threatened with death by one I.G., a priest of the Metropolitan Church of Moldova. On the same day he complained to the police.

10. Parish of Mărinici (Nisporeni)

77. After leaving the Metropolitan Church of Moldova in July 1997 to join the applicant Church, the priest of the parish of Mărinici and his family received threats on a number of occasions from various priests of the Metropolitan Church of Moldova. The windows of his house were broken and, on 2 February 1998, he was attacked in the street and beaten by strangers, who told him not to meddle with “those things” anymore.

78. The parish priest consulted a forensic physician, who issued a certificate detailing the injuries that had been inflicted on him. He subsequently lodged a criminal complaint with the Căceni police.

79. The Moldovan newspapers regularly reported incidents described as acts of intimidation against the clergy and worshippers of the Metropolitan Church of Bessarabia.

11. Incident at Floreni

80. On 6 December 1998 one V.J., a priest of the Metropolitan Church of Moldova, and other persons accompanying him broke open the door of the village church and occupied it. When the parish priest, V.S., a member of the applicant Church, arrived to take the Sunday service he was prevented from entering. The stand-off continued until the villagers belonging to the applicant Church arrived on the scene.

12. Incident at Leova

81. In a report sent to the Metropolitan of Bessarabia on 2 February 2001, N.A., priest of the parish of Leova, stated that the church in Leova had suffered acts of vandalism and that he himself and other parishioners had been the target of public acts of intimidation and death threats from one G.C., a priest of the Metropolitan Church of Moldova. Such acts were repeated on a number of further occasions without any protection being offered by the municipal council to parishioners who were members of the applicant Church.

C. Incidents affecting the assets of the Metropolitan Church of Bessarabia

1. Incident at Floreni

82. The Christians of the village of Floreni joined the applicant Church on 12 March 1996 and formed a local community of that Church on 24 March 1996. They also had a chapel built where mass could be celebrated.

83. On 29 December 1997 the government adopted decision no. 1203, granting the Metropolitan Church of Moldova a right of use in respect of the land on which the chapel built by the Metropolitan Church of Bessarabia was situated. That decision was confirmed by a decree of 9 March 1998 issued by the Floreni municipal council.

84. Following a request by the Metropolitan Church of Bessarabia for the right to use the land concerned, in view of the fact that its chapel was built on it, the National Land Registry replied to the Church's adherents in the parish of Floreni that "the local public authorities [were] not able to adopt such a decision since the Metropolitan Church of Bessarabia [had] no recognised legal personality in Moldova".

2. Incident relating to a humanitarian gift from the American association "The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints"

85. On 17 February 2000 the Metropolitan of Bessarabia asked the government Committee for Humanitarian Aid to authorise entry into Moldovan territory of goods to the value of 9,000 United States dollars (USD) sent from the United States, and to classify the goods concerned as humanitarian aid. That request was refused on 25 February 2000.

86. On 25 February 2000 the applicant Vlad Cubreacov asked the committee to inform him of the reasons for its refusal. He pointed out that the gift (of second-hand clothes), sent by the Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints, had been given a transit visa by the Ukrainian

authorities, who accepted that it was a humanitarian gift. However, the goods had been held up by the Moldovan customs since 18 February 2000, so that the addressee was obliged to pay USD 150 per day of storage. The applicant repeated his request for the goods to be allowed to enter Moldovan territory as a humanitarian gift.

87. On 28 February 2000 the Deputy Prime Minister of Moldova authorised the entry of this humanitarian gift into Moldovan territory.

D. About the personal rights of the applicant Church's clergy

88. Vasile Petrache, a priest of the applicant Church, was refused a retirement pension on the ground that he was not a minister of a recognised denomination.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

A. The Constitution of 29 July 1994

89. Article 31 of the Moldovan Constitution, concerning freedom of conscience, provides:

“1. Freedom of conscience is guaranteed. It must be manifested in a spirit of tolerance and mutual respect.

2. Freedom of worship is guaranteed. Religious denominations shall organise themselves according to their own articles of association, in compliance with the law.

3. Any manifestation of discord is forbidden in relations between religious denominations.

4. Religious denominations shall be autonomous and separated from the State, and shall enjoy the latter's support, including facilities granted for the purpose of providing religious assistance in the army, hospitals, prisons, mental institutions and orphanages.”

B. The Religious Denominations Act (Law no. 979-XII of 24 March 1992)

90. The relevant provisions of the Religious Denominations Act, as published in the Official Gazette no. 3/70 of 1992, read as follows:

Section 1 – Freedom of conscience

“The State shall guarantee freedom of conscience and freedom of religion within Moldovan territory. Everyone shall have the right to manifest his belief freely, either alone or in community with others, to propagate his belief and to worship in public or in private, on condition that such worship is not contrary to the Constitution, the present Act or the legislation in force.”

Section 4 – Intolerance on denominational grounds

“Intolerance on denominational grounds, manifested by acts which interfere with the free operation of a religious denomination recognised by the State, shall be an offence punished in accordance with the relevant legislation.”

Section 9 – Religious denominations’ freedom of organisation and operation

“Denominations shall be free to organise and operate freely on condition that their practices and rites do not contravene the Constitution, the present Act or the legislation in force.

Where that is not the case, denominations shall not qualify for State recognition.”

Section 14 – Recognition of religious denominations

“In order to be able to organise and operate, denominations must be recognised by means of a government decision.

Where a denomination fails to comply with the conditions laid down by the first paragraph of section 9 of the present Act, recognition may be withdrawn under the same procedure.”

Section 15 – Articles of association

“To qualify for recognition, each denomination shall submit to the government, for scrutiny and approval, the articles of association governing its organisation and operation. The articles of association must contain information on its system of organisation and administration and on the fundamental principles of its beliefs.”

Section 21 – Associations and foundations

“Associations and foundations which pursue a religious aim, in whole or in part, shall enjoy religious rights and shall be subject to the obligations arising from the legislation on religious denominations.”

Section 22 – Clergy, invitation and delegation

“Leaders of denominations having republican and hierarchical rank ..., and all persons employed by religious denominations, must be Moldovan citizens.

Denominations which wish to take foreign nationals into their employ to conduct religious activities, or to delegate Moldovan citizens to conduct religious activities abroad, must in every case seek and obtain the agreement of the State authorities.”

Section 24 – Legal personality

“Denominations recognised by the State shall be legal persons ...”

Section 35 – Publishing and liturgical objects

“Only denominations recognised by the State and registered in accordance with the relevant legislation may

- (a) produce and market objects specific to the denomination concerned;

(b) found periodicals for the faithful, or publish and market liturgical, theological or ecclesiastical books necessary for practice of the religion concerned;

(c) lay down scales of charges for pilgrimages and touristic activities in the denomination's establishments;

(d) organise, within Moldovan territory or abroad, exhibitions of liturgical objects, including exhibitions of items for sale;

...

For the purposes of the present section, the term 'liturgical objects' shall mean liturgical vessels, metal and lithographic icons, crosses, crucifixes, church furniture, cross-shaped pendants or medallions framing religious images specific to each denomination, religious objects sold from door to door, etc. The following items shall be assimilated with liturgical objects: religious calendars, religious postcards and leaflets, albums of religious works of art, films and labels portraying places of worship or objects of religious art, other than those which form part of the national cultural heritage, products necessary for worship, such as incense and candles, including decorations for weddings and christenings, material and embroidery for the production of liturgical vestments and other objects necessary for practice of a religion."

Section 44 – Recruitment of clergy and employees by religious denominations

"Bodies affiliated to religious denominations or institutions and enterprises set up by them may engage staff in accordance with labour legislation."

Section 45 – Contracts

"Clergy and employees of religious denominations shall be engaged under a written contract ..."

Section 46 – Legal status

"Clergy and employees of religious denominations or the institutions and enterprises set up by them shall have the same legal status as the employees of organisations, institutions and enterprises, so that labour legislation shall be applicable to them."

Section 48 – State pensions

"Whatever pensions are paid by religious denominations, their clergy and employees shall receive State pensions, in accordance with the Moldovan State Pensions Act."

C. The Code of Civil Procedure

91. Article 28/2, as amended by Law no. 942-XIII of 18 July 1996, determines the jurisdiction of the Court of Appeal as follows:

"1. The Court of Appeal shall examine at first instance applications against organs of the central administration and their officials on account of illegal or *ultra vires* acts which infringe citizens' rights."

92. Article 37, on the participation of several plaintiffs or defendants in the same trial, provides:

“The action may be brought by a number of plaintiffs jointly or against more than one defendant. Each of the plaintiffs and defendants shall act independently of the others.

Co-plaintiffs and co-defendants may designate one of their number to prosecute the action ...”

93. Article 235, on the right to appeal against unlawful acts of the administration, provides:

“Any natural or legal person who considers that his rights have been infringed by an administrative act or the unjustified refusal of an administrative organ ... to examine his application concerning a legal right shall be entitled to ask the competent court to set aside the relevant act or uphold the infringed right.”

THE LAW

1. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

94. The applicants alleged that the Moldovan authorities’ refusal to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia infringed their freedom of religion, since only religions recognised by the government could be practised in Moldova. They asserted in particular that their freedom to manifest their religion in community with others was frustrated by the fact that they were prohibited from gathering together for religious purposes and by the complete absence of judicial protection of the applicant Church’s assets. They relied on Article 9 of the Convention, which provides:

“1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

2. Freedom to manifest one’s religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

A. Arguments submitted to the Court

1. *The applicants*

95. Citing *Manoussakis and Others v. Greece* (judgment of 26 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, p. 1361, § 37), the applicants alleged that the refusal to recognise the applicant Church infringed their freedom of religion, since the lack of authorisation made

it impossible to practise their religion. They submitted that a State could require a prior registration procedure for religious denominations without breaching Article 9 of the Convention provided that registration did not become an impediment to believers' freedom of religion. But in the present case the refusal to recognise did not have any basis which was acceptable in a democratic society. In particular, the applicants asserted that the applicant Church and its members could not be criticised for any activity which was illegal or contrary to public order.

96. The applicants submitted that in a democratic society any group of believers who considered themselves to be different from others should be able to form a new Church, and that it was not for the State to determine whether or not there was a real distinction between these different groups or what beliefs should be considered distinct from others.

Similarly, it was not for the State to favour one Church rather than another by means of recognition, or to censor the name of a Church solely on the ground that it referred to a closed chapter of history.

Consequently, in the present case, the Moldovan State was not entitled to decide whether the applicant Church was a separate entity or a grouping within another Church.

2. The Government

97. The Government accepted that the right to freedom of religion included the freedom to manifest one's religion through worship and observance, but considered that in the present case the refusal to recognise the applicant Church did not amount to a prohibition of its activities or those of its members. The members of the applicant Church retained their freedom of religion, both as regards their freedom of conscience and as regards the freedom to manifest their beliefs through worship and practice.

98. The Government further submitted that the applicant Church, as an Orthodox Christian Church, was not a new denomination, since Orthodox Christianity had been recognised in Moldova on 7 February 1993 at the same time as the Metropolitan Church of Moldova. There was absolutely no difference, from the religious point of view, between the applicant Church and the Metropolitan Church of Moldova.

The creation of the applicant Church had in reality been an attempt to set up a new administrative organ within the Metropolitan Church of Moldova. The State could not interfere in the conflict within the Metropolitan Church of Moldova without infringing its duty of neutrality in religious matters.

At the hearing on 2 October 2001 the Government submitted that this conflict, apparently an administrative one, concealed a political conflict between Romania and Russia; were it to intervene by recognising the

applicant Church, which it considered to be a schismatic group, the consequences were likely to be detrimental to the independence and territorial integrity of the young Republic of Moldova.

B. The third party

99. The third party submitted that the present application originated in an administrative conflict within the Metropolitan Church of Moldova. It asserted that the applicant Church had been set up by clergy of the Metropolitan Church of Moldova who, prompted by their personal ambition, had decided to split away from it. As the schismatic activity of the applicant Petru Păduraru had been contrary to the canons of the Russian Orthodox Church, the patriarch of Moscow had forbidden him to conduct divine service. However, in breach of canon law, and without consulting either the patriarchate of Moscow or the Moldovan civil authorities, the patriarchate of Bucharest had decided to recognise the schismatic Church. The conflict thus generated should therefore be resolved only by negotiations between the Romanian and Russian patriarchates.

100. The third party contended that the applicant Church was based on ethnic criteria and that its recognition by the government would therefore not only constitute interference by the State in religious matters but would also have detrimental consequences for the political and social situation in Moldova and would encourage the existing nationalist tendencies there. In addition, such recognition would prejudice the friendly relations between Moldova and Ukraine.

C. The Court's assessment

101. The Court reiterates at the outset that a Church or ecclesiastical body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 72, ECHR 2000-VII). In the present case the Metropolitan Church of Bessarabia may therefore be considered an applicant for the purposes of Article 34 of the Convention.

1. Whether there was an interference

102. The Court must therefore determine whether there was an interference with the applicants' right to freedom of religion on account of the refusal to recognise the applicant Church.

103. The Government submitted that the refusal to recognise the applicant Church did not prevent the applicants from holding beliefs or

manifesting them within the Orthodox Christian denomination recognised by the State, namely the Metropolitan Church of Moldova.

104. The applicants asserted that, according to Moldovan law, only religions recognised by the State may be practised and that refusing to recognise the applicant Church therefore amounted to forbidding it to operate, both as a liturgical body and as an association. The applicants who are natural persons may not express their beliefs through worship, since only a denomination recognised by the State can enjoy legal protection.

105. The Court notes that, according to the Religious Denominations Act, only religions recognised by government decision may be practised.

In the present case the Court observes that, not being recognised, the applicant Church cannot operate. In particular, its priests may not conduct divine service, its members may not meet to practise their religion and, not having legal personality, it is not entitled to judicial protection of its assets.

The Court therefore considers that the government's refusal to recognise the applicant Church, upheld by the Supreme Court of Justice's decision of 9 December 1997, constituted interference with the right of the applicant Church and the other applicants to freedom of religion, as guaranteed by Article 9 § 1 of the Convention.

106. In order to determine whether that interference entailed a breach of the Convention, the Court must decide whether it satisfied the requirements of Article 9 § 2, that is whether it was "prescribed by law", pursued a legitimate aim for the purposes of that provision and was "necessary in a democratic society".

2. Whether the interference was prescribed by law

107. The applicants accepted that the interference in question was prescribed by the Religious Denominations Act. They asserted nevertheless that the procedure laid down by the Act had been misapplied, since the real reason for refusal to register had been political; the Government had neither submitted nor proved that the applicant Church had failed to comply with the laws of the Republic.

108. The Government made no observation on this point.

109. The Court refers to its established case-law to the effect that the terms "prescribed by law" and "in accordance with the law" in Articles 8 to 11 of the Convention not only require that the impugned measures have some basis in domestic law, but also refer to the quality of the law in question, which must be sufficiently accessible and foreseeable as to its effects, that is formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct (see *The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)*, judgment of 26 April

1979, Series A no. 30, p. 31, § 49; *Larissis and Others v. Greece*, judgment of 24 February 1998, *Reports* 1998-I, p. 378, § 40; *Hashman and Harrup v. the United Kingdom* [GC], no. 25594/94, § 31, ECHR 1999-VIII; and *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 52, ECHR 2000-V).

For domestic law to meet these requirements, it must afford a measure of legal protection against arbitrary interferences by public authorities with the rights guaranteed by the Convention. In matters affecting fundamental rights it would be contrary to the rule of law, one of the basic principles of a democratic society enshrined in the Convention, for a legal discretion granted to the executive to be expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate with sufficient clarity the scope of any such discretion and the manner of its exercise (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 84, ECHR 2000-XI).

The level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed (see *Hashman and Harrup*, cited above, § 31, and *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, judgment of 28 March 1990, Series A no. 173, p. 26, § 68).

110. In the present case the Court notes that section 14 of the Law of 24 March 1992 requires religious denominations to be recognised by a government decision and that, according to section 9 of the same law, only denominations whose practices and rites are compatible with the Moldovan Constitution and legislation may be recognised.

Without giving a categorical answer to the question whether the above-mentioned provisions satisfy the requirements of foreseeability and precision, the Court is prepared to accept that the interference in question was “prescribed by law” before deciding whether it pursued a “legitimate aim” and was “necessary in a democratic society”.

3. *Legitimate aim*

111. At the hearing on 2 October 2001 the Government submitted that the refusal to allow the application for recognition lodged by the applicants was intended to protect public order and public safety. The Moldovan State, whose territory had repeatedly passed in earlier times from Romanian to Russian control and vice versa, had an ethnically and linguistically varied population. That being so, the young Republic of Moldova, which had been independent since 1991, had few strengths it could depend on to ensure its continued existence, but one factor conducive to stability was religion, the majority of the population being Orthodox Christians. Consequently, recognition of the Moldovan Orthodox Church, which was subordinate to the patriarchate of Moscow,

had enabled the entire population to come together within that Church. If the applicant Church were to be recognised, that tie was likely to be lost and the Orthodox Christian population dispersed among a number of Churches. Moreover, under cover of the applicant Church, which was subordinate to the patriarchate of Bucharest, political forces were at work, acting hand-in-glove with Romanian interests favourable to reunification between Bessarabia and Romania. Recognition of the applicant Church would therefore revive old Russo-Romanian rivalries within the population, thus endangering social stability and even Moldova's territorial integrity.

112. The applicants denied that the measure complained of had been intended to protect public order and public safety. They alleged that the Government had not shown that the applicant Church had constituted a threat to public order and public safety.

113. The Court considers that States are entitled to verify whether a movement or association carries on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which are harmful to the population or to public safety (see *Manoussakis and Others*, cited above, p. 1362, § 40, and *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 84, ECHR 2001-IX).

Having regard to the circumstances of the case, the Court considers that the interference complained of pursued a legitimate aim under Article 9 § 2, namely protection of public order and public safety.

4. *Necessary in a democratic society*

(a) **General principles**

114. The Court refers to its settled case-law to the effect that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.

While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion" alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993,

Series A no. 260-A, p. 17, § 31, and *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I). Article 9 lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. Nevertheless, Article 9 does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief (see *Kalaç v. Turkey*, judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV, p. 1209, § 27).

115. The Court has also said that, in a democratic society, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see *Kokkinakis*, cited above, p. 18, § 33).

116. However, in exercising its regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 78). What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy, one of the principle characteristics of which is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, *Reports* 1998-I, p. 27, § 57). Accordingly, the role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 53, ECHR 1999-IX).

117. The Court further observes that in principle the right to freedom of religion for the purposes of the Convention excludes assessment by the State of the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed. State measures favouring a particular leader or specific organs of a divided religious community or seeking to compel the community or part of it to place itself, against its will, under a single leadership, would also constitute an infringement of the freedom of religion. In democratic societies the State does not need to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership (see *Serif*, cited above, § 52). Similarly, where the exercise of the right to freedom of religion or of one of its aspects is subject under domestic law to a system of prior authorisation, involvement in the procedure for granting authorisation of a recognised ecclesiastical authority cannot be reconciled with the requirements of paragraph 2 of Article 9 (see, *mutatis mutandis*, *Pentidis and Others v. Greece*, judgment of 9 June 1997, *Reports* 1997-III, opinion of the Commission, p. 995, § 46).

118. Moreover, since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest

one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 62).

In addition, one of the means of exercising the right to manifest one's religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6 (see, *mutatis mutandis*, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, *Reports* 1998-IV, p. 1614, § 40, and *Canea Catholic Church v. Greece*, judgment of 16 December 1997, *Reports* 1997-VIII, pp. 2857 and 2859, §§ 33 and 40-41, and opinion of the Commission, p. 2867, §§ 48-49).

119. According to its settled case-law, the Court leaves to States party to the Convention a certain margin of appreciation in deciding whether and to what extent an interference is necessary, but that goes hand in hand with European supervision of both the relevant legislation and the decisions applying it. The Court's task is to ascertain whether the measures taken at national level are justified in principle and proportionate.

In order to determine the scope of the margin of appreciation in the present case the Court must take into account what is at stake, namely the need to maintain true religious pluralism, which is inherent in the concept of a democratic society (see *Kokkinakis*, cited above, p. 17, § 31). Similarly, a good deal of weight must be given to that need when determining, as paragraph 2 of Article 9 requires, whether the interference corresponds to a "pressing social need" and is "proportionate to the legitimate aim pursued" (see, *mutatis mutandis*, among many other authorities, *Wingrove v. the United Kingdom*, judgment of 25 November 1996, *Reports* 1996-V, p. 1956, § 53). In exercising its supervision, the Court must consider the interference complained of on the basis of the file as a whole (see *Kokkinakis*, cited above, p. 21, § 47).

(b) Application of the above principles

120. The Government submitted that the interference complained of was necessary in a democratic society. In the first place, to recognise the applicant Church the State would have had to give up its position of neutrality in religious matters, and in religious conflicts in particular, which would have been contrary to the Moldovan Constitution and Moldovan public policy. It was therefore in order to discharge its duty of neutrality that the Government had urged the applicant Church to settle its differences with the Metropolitan Church of Moldova first.

Secondly, the refusal to recognise, in the Government's submission, was necessary for national security and Moldovan territorial integrity, regard being had to the fact that the applicant Church engaged in political activities, working towards the reunification of Moldova with Romania, with the latter country's support. In support of their assertions, they mentioned articles in the Romanian press favourable to recognition of the applicant Church by the Moldovan authorities and reunification of Moldova with Romania.

Such activities endangered not only Moldova's integrity but also its peaceful relations with Ukraine, part of whose present territory had been under the canonical jurisdiction of the Metropolitan Church of Bessarabia before 1944.

The Government further asserted that the applicant Church was supported by openly pro-Romanian Moldovan parties, who denied the specificity of Moldova, even sometimes during debates in Parliament, thus destabilising the Moldovan State. In that connection, they mentioned the Christian Alliance for the Reunification of Romania, set up on 1 January 1993, whose affiliates included a number of associations and a political party represented in the Moldovan parliament, the Christian Democratic Popular Front, which had welcomed the reappearance of the Metropolitan Church of Bessarabia.

Thirdly, in the Government's submission, the refusal to recognise the applicant Church had been necessary to preserve social peace and understanding among believers. The aggressive attitude of the applicant Church, which sought to draw other Orthodox Christians to it and to swallow up the other Churches, had led to a number of incidents which, without police intervention, could have caused injury or loss of life.

Lastly, the Government emphasised that, although they had not recognised the Metropolitan Church of Bessarabia, the Moldovan authorities were acting in a spirit of tolerance and permitted the applicant Church and its members to continue their activities without hindrance.

121. The applicants submitted that the refusal to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia was not necessary in a democratic society. They asserted that all the arguments put forward by the Government were without foundation and unsubstantiated and that they did not correspond to a "pressing social need". There was nothing in the file to show that the applicants had intended or carried on or sought to carry on activities capable of undermining Moldovan territorial integrity, national security or public order.

They alleged that the government, by refusing recognition even though it had recognised other Orthodox Churches, had failed to discharge its duty of neutrality for preposterously fanciful reasons.

Non-recognition had made it impossible for the members of the applicant Church to practise their religion because, under the Religious Denominations Act, the activities of a particular denomination and freedom of association for religious purposes may be exercised only by a denomination recognised by the State. Similarly, the State provided its protection only to recognised denominations and only those denominations could defend their rights in the courts. Consequently, the clergy and members of the applicant Church had not been able to defend themselves against the physical attacks and persecution which they had suffered, and the applicant Church had not been able to protect its assets.

The applicants denied that the State had tolerated the applicant Church and its members. They alleged, on the contrary, not only that State agents had permitted acts of intimidation which members of the applicant Church had suffered at the hands of other believers but also that in a number of cases State agents had participated in such acts.

122. The Court will examine in turn the arguments put forward by the Government in justification of the interference and the proportionality of that interference in relation to the aims pursued.

(i) Arguments put forward in justification of the interference

(α) Upholding Moldovan law and Moldovan constitutional principles

123. The Court notes that Article 31 of the Moldovan Constitution guarantees freedom of religion and enunciates the principle of religious denominations' autonomy *vis-à-vis* the State, and that the Religious Denominations Act (the Law of 24 March 1992) lays down a procedure for the recognition of religious denominations.

The Government submitted that it was in order to comply with the above principles, including the duty of neutrality as between denominations, that the applicant Church had been refused recognition and instead told first to settle its differences with the already recognised Church from which it wished to split, namely the Metropolitan Church of Moldova.

The Court notes first of all that the applicant Church lodged a first application for recognition on 8 October 1992 to which no reply was forthcoming, and that it was only later, on 7 February 1993, that the State recognised the Metropolitan Church of Moldova. That being so, the Court finds it difficult, at least for the period preceding recognition of the Metropolitan Church of Moldova, to understand the Government's argument that the applicant Church was only a schismatic group within the Metropolitan Church of Moldova, which had been recognised.

In any event, the Court observes that the State's duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs, and requires the State to ensure that conflicting groups tolerate each other, even where

they originated in the same group. In the present case, the Court considers that by taking the view that the applicant Church was not a new denomination and by making its recognition depend on the will of an ecclesiastical authority that had been recognised – the Metropolitan Church of Moldova – the State failed to discharge its duty of neutrality and impartiality. Consequently, the Government's argument that refusing recognition was necessary in order to uphold Moldovan law and the Moldovan Constitution must be rejected.

(β) Threat to territorial integrity

124. The Court notes in the first place that in its articles of association, in particular in the preamble thereto, the applicant Church defines itself as an autonomous local Church, operating within Moldovan territory in accordance with the laws of that State, and whose name is a historical one having no link with current or previous political situations. Although its activity is mainly religious, the applicant Church states that it is also prepared to cooperate with the State in the fields of culture, education and social assistance. It further declares that it has no political activity.

The Court considers those principles to be clear and perfectly legitimate.

125. At the hearing on 2 October 2001 the Government nevertheless submitted that in reality the applicant Church was engaged in political activities contrary to Moldovan public policy and that, were it to be recognised, such activities would endanger Moldovan territorial integrity.

The Court reiterates that while it cannot be ruled out that an organisation's programme might conceal objectives and intentions different from the ones it proclaims, to verify that it does not the Court must compare the content of the programme with the organisation's actions and the positions it defends (see *Sidiropoulos and Others*, cited above, p. 1618, § 46). In the present case it notes that there is nothing in the file which warrants the conclusion that the applicant Church carries on activities other than those stated in its articles of association.

As to the press articles mentioned above, although their content, as described by the Government, reveals ideas favourable to reunification of Moldova with Romania, they cannot be imputed to the applicant Church. Moreover, the Government have not argued that the applicant Church had prompted such articles.

Similarly, in the absence of any evidence, the Court cannot conclude that the applicant Church is linked to the political activities of the above-mentioned Moldovan organisations (see paragraph 120 above), which are allegedly working towards unification of Moldova with Romania. Furthermore, it notes that the Government have not contended that the activity of these associations and political parties is illegal.

As for the possibility that the applicant Church, once recognised, might constitute a danger to national security and territorial integrity, the Court considers that this is a mere hypothesis which, in the absence of corroboration, cannot justify a refusal to recognise it.

(γ) Protection of social peace and understanding among believers

126. The Court notes that the Government did not dispute that incidents had taken place at meetings of the adherents and members of the clergy of the applicant Church (see paragraphs 47-87 above). In particular, conflicts have occurred when priests belonging to the applicant Church tried to celebrate mass in places of worship to which the adherents and clergy of the Metropolitan Church of Moldova laid claim for their exclusive use, or in places where certain persons were opposed to the presence of the applicant Church on the ground that it was illegal.

On the other hand, the Court notes that there are certain points of disagreement between the applicants and the Government about what took place during these incidents.

127. Without expressing an opinion on exactly what took place during the events concerned, the Court notes that the refusal to recognise the applicant Church played a role in the incidents.

(ii) *Proportionality in relation to the aims pursued*

128. The Government submitted that although the authorities had not recognised the applicant Church they acted in a spirit of tolerance and permitted it to continue its activities without hindrance. In particular, its members could meet, pray together and manage assets. As evidence, they cited the numerous activities of the applicant Church.

129. The Court notes that, under Law no. 979-XII of 24 March 1992, only religions recognised by a government decision may be practised in Moldova. In particular, only a recognised denomination has legal personality (section 24), may produce and sell specific liturgical objects (section 35) and engage clergy and employees (section 44). In addition, associations whose aims are wholly or partly religious are subject to the obligations arising from the legislation on religious denominations (section 21).

That being so, the Court notes that in the absence of recognition the applicant Church may neither organise itself nor operate. Lacking legal personality, it cannot bring legal proceedings to protect its assets, which are indispensable for worship, while its members cannot meet to carry on religious activities without contravening the legislation on religious denominations.

As regards the tolerance allegedly shown by the government towards the applicant Church and its members, the Court cannot regard such tolerance as a substitute for recognition, since recognition alone is capable of conferring rights on those concerned.

The Court further notes that on occasion the applicants have not been able to defend themselves against acts of intimidation, since the authorities have fallen back on the excuse that only legal activities are entitled to legal protection (see paragraphs 56, 57 and 84 above).

Lastly, it notes that when the authorities recognised other liturgical associations they did not apply the criteria which they used in order to refuse to recognise the applicant Church and that no justification has been put forward by the Government for this difference in treatment.

130. In conclusion, the Court considers that the refusal to recognise the applicant Church has such consequences for the applicants' freedom of religion that it cannot be regarded as proportionate to the legitimate aim pursued or, accordingly, as necessary in a democratic society, and that there has been a violation of Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

131. The applicant Church further submitted that it was the victim of discrimination on account of the authorities' unjustified refusal to recognise it, whereas they had recognised other Orthodox Churches and had also recognised several different associations which all claimed allegiance to a single religion. It relied on 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."

132. According to the Government, as the Orthodox Christian religion had been recognised in the form of the Metropolitan Church of Moldova, there was no justification for recognising in addition the applicant Church, which also claimed allegiance to the Orthodox Christian religion. The applicant Church was not a new denomination but a schismatic group whose beliefs and liturgy did not differ in any way from those of the Metropolitan Church of Moldova. The Government admitted that the Orthodox Eparchy of Chişinău, which was attached to the Russian Orthodox Church of the Old Liturgy, whose head office was in Moscow, had been recognised even though it was not a new denomination, but submitted that the difference in treatment was based on an ethnic criterion, since the adherents and clergy of the Orthodox Eparchy of Chişinău were all of Russian origin.

133. The applicants submitted that the reason given to the applicant Church for refusing to recognise it was neither reasonable nor objective, because when the authorities recognised other denominations they had

not applied the criteria of believers' ethnic origins or the newness of the denomination. They pointed out, for instance, that the authorities had recognised two Adventist Churches and two Jewish associations, which were not organised along ethnic lines.

134. The Court considers that the allegations relating to Article 14 of the Convention amount to a repetition of those submitted under Article 9. Accordingly, there is no cause to examine them separately.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

135. The applicants asserted that domestic law did not afford any remedy for the complaints they had submitted to the Court. They alleged a violation of 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."

136. The Government submitted that in the present case, since the applicants' complaints were civil in nature, the requirements of Article 13 were absorbed by those of Article 6 of the Convention.

137. The Court reiterates that the effect of Article 13 is to require the provision of a domestic remedy allowing the competent national authority both to deal with the substance of the relevant Convention complaint and to grant appropriate relief, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they comply with their obligations under this provision (see *Chahal v. the United Kingdom*, judgment of 15 November 1996, *Reports* 1996-V, pp. 1869-70, § 145). The remedy required by Article 13 must be "effective", both in practice and in law. However, such a remedy is required only for complaints that can be regarded as "arguable" under the Convention.

138. The Court observes that the applicants' complaint that the refusal to recognise the applicant Church had infringed their right to the freedom of religion guaranteed by Article 9 of the Convention was undoubtedly arguable (see paragraph 130 above). The applicants were therefore entitled to an effective domestic remedy within the meaning of Article 13. Accordingly, the Court will examine whether such a remedy was available to the applicant Church and the other applicants.

139. It notes that in its judgment of 9 December 1997 the Supreme Court of Justice held that the government's refusal to reply to the application for recognition lodged by the applicant Church had not been unlawful, nor had it been in breach of Article 9 of the Convention, since the applicants could manifest their religion within the Metropolitan Church of Moldova. However, in doing so the Supreme Court of Justice did not reply to the applicants' main complaints, namely their wish to

join together and manifest their religion collectively within a Church distinct from the Metropolitan Church of Moldova and to have the right of access to a court to defend their rights and protect their assets, given that only denominations recognised by the State enjoyed legal protection. Consequently, not being recognised by the State, the Metropolitan Church of Bessarabia had no rights it could assert in the Supreme Court of Justice.

Accordingly, the appeal to the Supreme Court of Justice based on Article 235 of the Code of Civil Procedure was not effective.

140. Moreover, the Court notes that although the Religious Denominations Act makes the activity of a religious denomination conditional upon government recognition and the obligation to comply with the laws of the Republic, it does not contain any specific provision governing the recognition procedure and making remedies available in the event of a dispute.

The Government did not mention any other remedy of which the applicants could have made use.

Consequently, the Court considers that the applicants were unable to obtain redress from a national authority in respect of their complaint relating to their right to the freedom of religion. There has therefore been a violation of Article 13 of the Convention.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 6 AND 11 OF THE CONVENTION

141. The applicants further complained that the refusal to recognise the applicant Church was preventing it from acquiring legal personality, thus depriving it of its right of access to a court, as guaranteed by Article 6 of the Convention, so that any complaint relating to its rights, and in particular its property rights, could be determined. In addition, they alleged that the refusal to recognise, coupled with the authorities' stubborn persistence in holding to the view that the applicants could practise their religion within the Metropolitan Church of Moldova, infringed their freedom of association, contrary to Article 11 of the Convention.

142. Having taken Articles 6 and 11 into account in the context of Article 9 (see paragraphs 118 and 129 above), the Court considers that there is no cause to examine them separately.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

143. 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

144. The applicants did not claim any sum in respect of pecuniary damage, but asked for 160,000 French francs (FRF) for non-pecuniary damage.

145. The Government did not comment on this point.

146. The Court considers that the violations it has found must undoubtedly have caused the applicants non-pecuniary damage which it assesses, on an equitable basis, at 20,000 euros (EUR).

B. Costs and expenses

147. Having received from the Council of Europe FRF 7,937.10 in legal aid for the appearance of the applicant Vlad Cubreacov at the hearing before the Court, the applicants requested only the reimbursement of the lawyers' fees they had incurred for the proceedings before the Court, namely FRF 8,693.89 for the Moldovan lawyer who had prepared their application and 3,550 pounds sterling for the British counsel who had defended the applicants' interests in the present proceedings and presented argument at the hearing.

148. The Government did not comment on this point.

149. Having regard to the vouchers supplied by the applicants, and ruling on an equitable basis, the Court awards the applicants the sum of EUR 7,025 for costs and expenses, plus any sum which may be chargeable in value-added tax.

C. Default interest

150. 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 4.26% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. *Holds* that it is not necessary to examine the case also from the standpoint of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9;
3. *Holds* that there has been a violation of Article 13 of the Convention;
4. *Holds* that it is not necessary to determine whether there have been violations of Articles 6 and 11 of the Convention;

5. *Holds*

(a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:

(i) EUR 20,000 (twenty thousand euros), to be converted into Moldovan lei at the rate applicable on the date of settlement, for non-pecuniary damage;

(ii) EUR 7,025 (seven thousand and twenty-five euros) for costs and expenses, plus any sum which may be chargeable in value-added tax;

(b) that simple interest at an annual rate of 4.26% shall be payable on the above sums from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;

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

Done in French, and notified in writing on 13 December 2001, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Elisabeth PALM
President

GIACOMETTI ET AUTRES c. ITALIE
(Requête n° 34939/97)

PREMIÈRE SECTION¹

DÉCISION DU 8 NOVEMBRE 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. C.L. Rozakis, *président*, M. G. Bonello, M^{mes} F. Tulkens, M. P. Lorenzen, M^{mes} N. Vajić, M^{mes} S. Botoucharova, *juges*, M. G. Raimondi, *juge ad hoc*, et de M. E. Fribergh, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Épuisement des voies de recours internes – création d'un nouveau recours après l'introduction de la requête, s'agissant de la durée excessive d'une procédure****Article 35 § 1**

Épuisement des voies de recours internes – Recours interne efficace – Création d'un nouveau recours après l'introduction de la requête – Date d'appréciation de l'existence d'une voie de recours – Exceptions au principe général – Recours pour dénoncer la durée d'une procédure – Disposition transitoire d'une nouvelle loi prévoyant son application aux affaires pendantes devant la Cour

*
* *

La présente affaire concernait la durée d'une procédure civile. Après l'introduction de la requête devant la Cour, la loi n° 89 du 24 mars 2001, dite loi Pinto, a instauré dans le système juridique italien une voie de recours contre la durée excessive des procédures judiciaires tombant sous le coup de l'article 6 § 1 de la Convention. Une disposition transitoire de la loi permettait son application aux requêtes que la Cour n'avait pas encore déclarées recevables.

Article 35 § 1 : les requérantes peuvent se prévaloir de la norme transitoire de la loi Pinto. S'agissant de l'efficacité du recours, cette loi prévoit que toute personne partie à une procédure judiciaire tombant sous le coup de l'article 6 § 1 peut introduire un recours visant à faire constater la violation du principe de délai raisonnable et obtenir, le cas échéant, une satisfaction équitable couvrant les préjudices patrimoniaux et non patrimoniaux subis. De plus, aux termes de la loi, le juge national est appelé, dans l'évaluation du caractère raisonnable de la durée d'une procédure, à appliquer les principes dégagés par la jurisprudence de la Cour. Ainsi, rien ne permet de considérer que le recours introduit par la loi Pinto n'offre pas aux requérantes la possibilité de faire redresser leur grief, ou qu'il ne présente aucune perspective raisonnable de succès. Il est vrai qu'au moment où les requérantes ont formulé leur grief devant la Cour, la loi Pinto n'était pas entrée en vigueur et, en conséquence, elles ne disposaient, en droit italien, d'aucun recours efficace pour contester la durée de la procédure. Toutefois, si l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date de l'introduction de la requête devant la Cour, cette règle connaît des exceptions lorsque des circonstances particulières le justifient. En l'espèce, de nombreux éléments justifient une telle exception au principe général. En particulier, la

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

norme transitoire contenue dans la loi Pinto vise à faire tomber dans le champ de compétence des juridictions nationales toute requête pendante devant la Cour et non encore déclarée recevable. Cette disposition transitoire offre donc aux justiciables italiens une réelle possibilité d'obtenir réparation pour leur grief au niveau interne, possibilité dont il leur appartient, en principe, de faire usage. Partant, les requérantes étaient tenues, aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, de saisir les juridictions italiennes d'une demande fondée sur la loi Pinto, et il n'y a aucune circonstance exceptionnelle de nature à les en dispenser : non-épuisement des voies de recours internes.

Jurisprudence citée par la Cour

Van Oosterwijck c. Belgique, arrêt du 6 novembre 1980, série A n° 40
Koltsidas, Fountis, Androutsos et autres c. Grèce, n° 24962/94, 25370/94 et 26303/95, décision de la Commission du 1^{er} juillet 1996, Décisions et rapports 86-B
Akdivar et autres c. Turquie, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV
Philis c. Grèce (n° 2), arrêt du 27 juin 1997, *Recueil* 1997-IV
Dalia c. France, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I
Pélissier et Sassi c. France [GC], n° 25444/94, CEDH 1999-II
Selmouni c. France [GC], n° 25803/94, CEDH 1999-V
Kudla c. Pologne [GC], n° 30210/96, CEDH 2000-XI
Baumann c. France, n° 33592/96, 22 mai 2001, non publié
Brusco c. Italie (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX

(...)

EN FAIT

Les requérantes [M^{me} Filomena Giacometti, M^{me} Maria Mason, M^{me} Daniela Mason, M^{me} Giorgina Mason, M^{me} Nadia Mason et M^{me} Bertilla Mason] sont des ressortissantes italiennes, nées respectivement en 1920, 1942, 1944, 1947, 1949 et 1955, et résidant dans la province de Venise. Devant la Cour elles sont représentées par M^{me} B. Mason, la sixième requérante.

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.

En 1995, les requérantes ont hérité de Antonio Mason des terrains situés à Spinea. En 1980, la municipalité autorisa l'occupation d'urgence desdits terrains en vue de leur expropriation. Les terrains furent matériellement occupés les 21 octobre et 5 décembre 1980.

En 1981, en application de la législation « provisoire » (loi n° 385 de 1980), qui dérogeait à la loi sur l'expropriation n° 2359 de 1865, la municipalité de Spinea procéda à une offre d'acompte sur l'indemnité d'expropriation, sous réserve de fixer l'indemnisation définitive une fois entrée en vigueur la loi établissant de nouveaux critères d'indemnisation pour les terrains constructibles.

Cette offre fut acceptée par le *de cuius* des requérantes et, les 15 janvier, 14 mai et 12 juin 1981, celui-ci conclut trois accords de cession des terrains (au sens de l'article 25 de la loi n° 2359 de 1865), par lesquels l'expropriation des terrains fut formalisée. Dans ces accords il était convenu qu'une fois la nouvelle loi entrée en vigueur et l'indemnité définitive calculée, des intérêts seraient versés sur la différence.

Par un arrêt du 15 juillet 1983, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle la loi n° 385 de 1980 qui soumettait l'indemnisation à l'adoption d'une loi future. Par effet de cet arrêt, la loi n° 2359 de 1865, prévoyant que l'indemnité d'expropriation d'un terrain constructible devait correspondre à la valeur vénale du terrain, fut à nouveau en vigueur.

Par la suite, le *de cuius* des requérantes sollicita à plusieurs reprises, en vain, la municipalité pour que celle-ci fixe l'indemnité définitive.

Devant l'inertie de la municipalité, le 12 janvier 1991, le *de cuius* des requérantes assigna la municipalité de Spinea devant le tribunal de Venise, en vue d'obtenir l'indemnité définitive d'expropriation.

Le 8 août 1992 entra en vigueur la loi n° 359 de 1992, prévoyant de nouveaux critères pour calculer l'indemnité d'expropriation.

Par une décision du 14 janvier 1993, déposée le 21 juillet 1993, le tribunal de Venise se déclara incompétent et indiqua que le recours devait être introduit devant la cour d'appel de Venise.

Le 25 janvier 1994, le *de cuius* des requérantes reprit la cause devant la cour d'appel de Venise.

Par une ordonnance du 24 mai 1994, la cour d'appel se réserva de décider sur sa compétence avant de nommer un expert.

Le 19 juin 1995, le *de cuius* des requérantes décéda.

Le 20 juin 1995, la cour d'appel de Venise, estimant qu'elle n'était pas non plus compétente pour connaître de la cause, rendit une ordonnance par laquelle elle saisit la Cour de cassation sur la question de la compétence (*regolamento di competenza*).

Le 30 septembre 1995, la ville de Spinea déclara son état de faillite (*stato di dissesto*), conformément au décret législatif n° 77 du 25 février 1995.

Le 17 avril 1997, une proposition d'accord amiable fut faite aux requérantes et à un autre groupe de cohéritiers de la part du commissaire chargé de la gestion financière de la ville de Spinea. Cette proposition fut refusée.

Le 10 mai 1997, le commissaire chargé de la gestion financière de la ville de Spinea effectua une deuxième proposition d'accord amiable, prévoyant le versement d'une somme (un montant global pour tous les cohéritiers de 936 millions de liras italiennes (ITL), à savoir 22 223 540 ITL pour chacune des requérantes) au titre de l'indemnisation de l'expropriation; cette somme n'incluait pas de réparation pour la durée de la procédure. Cette proposition entraînait, de la part des requérantes, la renonciation aux procédures en cours et à toute prétention en rapport avec l'expropriation des terrains litigieux.

Les requérantes acceptèrent cette offre en date du 13 mai 1997. A ce moment-là, la Cour de cassation n'avait pas encore tranché la question de la juridiction compétente; ce qui fut décidé par un arrêt du 22 novembre 1996 dont le texte fut déposé au greffe le 22 mai 1997.

Toutefois, le commissaire refusa de donner suite, étant donné que l'autre groupe de cohéritiers avait rejeté l'offre. Le 16 juillet 1997, les requérantes introduisirent un recours près le ministère de l'Intérieur, afin d'obtenir le versement de la somme faisant l'objet de la transaction.

Par une décision du 20 octobre 1997, le ministère de l'Intérieur accueillit le recours des requérantes.

Le 23 avril 1998, la somme en cause (22 223 540 ITL chacune) fut versée aux requérantes, déduction faite de l'impôt de 20 % prévu par la loi n° 413 de 1991.

B. Le droit interne pertinent

Par une loi de révision constitutionnelle n° 2 du 23 novembre 1999, le Parlement italien a décidé d'inscrire le principe du procès équitable dans la Constitution elle-même. L'article 111 de la Constitution, dans sa nouvelle formulation et dans ses parties pertinentes, dispose :

« 1. Le pouvoir judiciaire s'exerce par le biais d'un procès équitable, régi par la loi.

2. Tout procès se déroule dans le respect des principes du contradictoire et de l'égalité des armes devant un juge tiers et impartial. La loi en garantit la durée raisonnable. »

Afin de rendre effectif au niveau interne le principe de la «durée raisonnable», désormais inscrit dans la Constitution, le parlement a ensuite adopté, le 24 mars 2001, la loi Pinto, qui, dans ses parties pertinentes, est ainsi libellée :

Article 2

(Droit à une satisfaction équitable)

« 1. Toute personne ayant subi un préjudice patrimonial ou non patrimonial à la suite de la violation de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, ratifiée par la loi n° 848 du 4 août 1955, du fait du non-respect du «délai raisonnable» prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, a droit à une satisfaction équitable.

2. Pour apprécier la violation, le juge prend en compte la complexité de l'affaire et, dans le cadre de celle-ci, le comportement des parties et du juge chargé de la procédure, ainsi que le comportement de toute autorité appelée à participer ou à contribuer à son règlement.

3. Le juge détermine le montant de la réparation conformément à l'article 2056 du code civil, en respectant les dispositions suivantes :

a) seul le préjudice qui peut se rapporter à la période excédant le délai raisonnable indiqué au paragraphe 1 peut être pris en compte ;

b) le préjudice non patrimonial est réparé non seulement par le versement d'une somme d'argent, mais aussi par la publication du constat de violation selon les formes appropriées. »

Article 3

(Procédure)

« 1. La demande de satisfaction équitable est déposée auprès de la cour d'appel où siège le juge qui, selon l'article 11 du code de procédure pénale, est compétent pour les affaires concernant les magistrats du ressort où la procédure – au sujet de laquelle on allègue la violation – s'est achevée ou s'est éteinte, quant au fond, ou est pendante.

2. La demande est introduite par un recours déposé au greffe de la cour d'appel, par un avocat muni d'un mandat spécifique contenant tous les éléments visés par l'article 125 du code de procédure civile.

3. Le recours est dirigé contre le ministre de la Justice s'il s'agit de procédures devant le juge ordinaire, le ministre de la Défense s'il s'agit de procédures devant le juge militaire, ou le ministre des Finances s'il s'agit de procédures devant les commissions fiscales. Dans tous les autres cas, le recours est dirigé contre le président du Conseil des ministres.

4. La cour d'appel statue conformément aux articles 737 et suivants du code de procédure civile. Le recours, ainsi que la décision de fixation des débats devant la chambre compétente, est notifié, par les soins du requérant, à l'administration défenderesse domiciliée auprès du bureau des avocats de l'Etat [*Arrovatura dello Stato*]. Un délai d'au moins quinze jours doit être respecté entre la date de la notification et celle des débats devant la chambre.

5. Les parties peuvent demander que la cour d'appel ordonne la production de tout ou partie des actes et des documents de la procédure au sujet de laquelle on allègue la violation visée à l'article 2, et elles ont le droit d'être entendues, avec leurs avocats, devant la chambre du conseil si elles se présentent. Les parties peuvent déposer des mémoires et des documents jusqu'à cinq jours avant la date à laquelle sont prévus les débats devant la chambre, ou jusqu'à l'échéance du délai accordé par la cour d'appel sur demande des parties.

6. La cour prononce, dans les quatre mois suivant la formation du recours, une décision susceptible de pourvoi en cassation. La décision est immédiatement exécutoire.

7. Le paiement des indemnités aux ayants droit a lieu, dans la limite des ressources disponibles, à compter du 1^{er} janvier 2002.»

Article 4

(Délai et conditions concernant l'introduction d'un recours)

«La demande de réparation peut être présentée au cours de la procédure au titre de laquelle on allègue la violation ou, sous peine de déchéance, dans un délai de six mois à partir de la date à laquelle la décision concluant ladite procédure est devenue définitive.»

Article 5

(Communications)

«La décision qui fait droit à la demande est communiquée par le greffier, non seulement aux parties, mais aussi au procureur général près la Cour des comptes, afin de permettre l'éventuelle instruction d'une procédure en responsabilité, et aux titulaires de l'action disciplinaire des fonctionnaires concernés par la procédure.»

Article 6

(Disposition transitoire)

«1. Dans les six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les personnes qui ont déjà, en temps utile, introduit une requête devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, pour non-respect du «délai raisonnable» prévu par l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, ratifiée par la loi n° 848 du 4 août 1955, peuvent présenter la demande visée à l'article 3 de la présente loi au cas où la Cour européenne n'aurait pas encore déclaré la requête recevable. Dans ce cas, le recours auprès de la cour d'appel doit indiquer la date d'introduction de la requête devant ladite Cour européenne.

2. Le greffé du juge saisi informe sans retard le ministre des Affaires étrangères de toute demande présentée au titre de l'article 3 et dans le délai prévu au paragraphe 1 du présent article.»

Article 7 **(Dispositions financières)**

«1. La charge financière découlant de la mise en œuvre de la présente loi, évaluée à 12 705 000 000 de liras italiennes à partir de l'année 2002, sera couverte au moyen du déblocage des fonds inscrits au budget triennal 2001-2003, dans le cadre du chapitre des prévisions de base de la partie courante du «Fonds spécial» de l'état de prévision du ministère du Trésor, du Budget et de la Programmation économique, pour l'année 2001. Pour ce faire, les provisions dudit ministère seront utilisées.

2. Le ministère du Trésor, du Budget et de la Programmation économique est autorisé à apporter, par décret, les modifications nécessaires au budget.»

Par un décret-loi du 12 octobre 2001, le délai de six mois prévu à l'article 6 de la loi Pinto fut prorogé jusqu'au 18 avril 2002.

GRIEF

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérantes se plaignent de la durée de la procédure civile.

EN DROIT

Les requérantes se plaignent de la durée de la procédure civile. Elles invoquent l'article 6 § 1 de la Convention qui, en ses parties pertinentes, est ainsi libellé :

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

Le Gouvernement estime que les requérantes n'ont pas épuisé, conformément à l'article 35 § 1 de la Convention, les voies de recours internes étant donné l'entrée en vigueur de la loi Pinto.

Les requérantes pour leur part soutiennent que cette voie de recours est une faculté offerte et non une obligation – le paragraphe 6 de la loi disant «peuvent» et non «doivent» – et elles contestent l'application rétroactive de la loi en se fondant sur le principe *tempus regit actum*.

La Cour rappelle que la règle de l'épuisement vise à ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne lui soient soumises (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V). Cette règle se fonde sur l'hypothèse, objet de l'article 13 de la Convention – et avec lequel elle présente d'étroites affinités –, que

l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (*ibidem*). De la sorte, elle constitue un aspect important du principe voulant que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revête un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme (arrêts *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1210, § 65, et *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, pp. 2275-2276, § 51).

Néanmoins, les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir, notamment, les arrêts *Akdivar et autres* précité, p. 1210, § 66, et *Dalia c. France*, 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 87-88, § 38). De plus, selon les « principes de droit international généralement reconnus », certaines circonstances particulières peuvent dispenser les requérants de l'obligation d'épuiser les recours internes qui s'offrent à eux (arrêt *Selmouni* précité, § 75). Cependant, la Cour souligne que le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison valable pour justifier la non-utilisation de recours internes (arrêts *Akdivar et autres*, précité, p. 1212, § 71, et *Van Oosterwijck c. Belgique*, 6 novembre 1980, série A n° 40, p. 18, § 37; voir aussi *Koltsidas, Fountis, Androustos et autres c. Grèce*, n°s 24962/94, 25370/94 et 26303/95 (requêtes jointes), décision de la Commission du 1^{er} juillet 1996, Décisions et rapports 86-B, pp. 83, 93).

En l'espèce, la Cour observe tout d'abord que les requérantes peuvent se prévaloir de la norme transitoire contenue dans l'article 6 de la loi Pinto. Le recours à la cour d'appel leur est donc accessible.

Elle relève ensuite que la loi Pinto vise, entre autres, à rendre effectif au niveau interne le principe de la « durée raisonnable », inscrit dans la Constitution italienne après la réforme de l'article 111. Par ailleurs, comme la Cour l'a rappelé dans son arrêt *Kudla c. Pologne* ([GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI), le droit de chacun à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable risque d'être moins effectif s'il n'existe aucune possibilité de saisir d'abord une autorité nationale des griefs tirés de la Convention. Il y a lieu de rappeler, en outre, que dans l'arrêt en question la Cour avait conclu à la violation de l'article 13 de la Convention à raison de l'absence, en droit polonais, d'un recours permettant au requérant d'obtenir la sanction de son droit à voir sa cause « entendue dans un délai raisonnable » (*ibidem*, §§ 132-160).

En ce qui concerne l'efficacité de ce remède, il convient de noter qu'aux termes de la loi en question toute personne partie à une procédure judiciaire tombant sous le coup de l'article 6 § 1 de la Convention peut

introduire un recours visant à faire constater la violation du principe du «délai raisonnable», et obtenir, le cas échéant, une satisfaction équitable couvrant les préjudices patrimoniaux et non patrimoniaux subis. De plus, comme il ressort du paragraphe 2 de l'article 2 de la loi, le juge national est appelé, dans l'évaluation du caractère raisonnable de la durée d'une procédure, à appliquer les critères dégagés par la jurisprudence de la Cour, à savoir la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Pélissier et Sassi c. France* [GC], n° 25444/94, § 67, CEDH 1999-II, et *Philis c. Grèce (n° 2)*, 27 juin 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1083, § 35). Dans ces circonstances, la Cour considère que rien ne permet de penser que le recours introduit par la loi Pinto n'offre pas aux requérantes la possibilité de faire redresser leur grief, ou qu'il ne présente aucune perspective raisonnable de succès (*Brusco c. Italie* (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX).

Il est vrai que la présente requête a été introduite avant l'entrée en vigueur de la loi Pinto, et que par conséquent au moment où elles ont pour la première fois formulé leur grief à Strasbourg, les requérantes ne disposaient, en droit italien, d'aucun recours efficace pour contester la durée de la procédure litigieuse.

A cet égard, la Cour rappelle que l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie normalement à la date d'introduction de la requête devant elle. Cependant, cette règle ne va pas sans exceptions, qui peuvent être justifiées par les circonstances particulières de chaque cas d'espèce (arrêt *Baumann c. France*, n° 33592/96, § 47, 22 mai 2001, non publié).

La Cour considère que dans la présente affaire de nombreux éléments justifient une exception au principe général selon lequel la condition de l'épuisement doit être appréciée au moment de l'introduction de la requête.

Elle observe notamment que la fréquence croissante de ses constats de non-respect, par l'Etat italien, de l'exigence du «délai raisonnable» l'avait amenée à conclure que l'accumulation de ces manquements était constitutive d'une pratique incompatible avec la Convention et à attirer l'attention du Gouvernement sur le «danger important» que la «lenteur excessive de la justice» représente pour l'état de droit (arrêts *Bottazzi c. Italie* [GC], n° 34884/97, § 22, CEDH 1999-V, et *Di Mauro c. Italie* [GC], n° 34256/96, § 23, CEDH 1999-V). Par ailleurs, l'absence d'un recours efficace pour dénoncer la durée excessive des procédures avait obligé les justiciables à soumettre systématiquement à la Cour de Strasbourg des requêtes qui auraient pu être instruites d'abord et de manière plus appropriée au sein de l'ordre juridique italien. Cette situation risquait, à long terme, d'affecter le fonctionnement, tant au plan national qu'au plan international, du système de protection des droits de l'homme érigé par la Convention (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Kudla* précité, § 155).

Or la voie de recours introduite par la loi Pinto s'inscrit dans la logique consistant à permettre aux organes de l'Etat défendeur de redresser les manquements à l'exigence du «délai raisonnable». Cela ne vaut pas seulement pour les requêtes introduites après la date d'entrée en vigueur de la loi, mais aussi pour les requêtes qui, à la date en question, étaient déjà inscrites au rôle de la Cour.

A cet égard, une importance particulière doit être attachée au fait que la norme transitoire contenue dans l'article 6 de la loi Pinto se réfère explicitement aux requêtes déjà introduites à Strasbourg et vise donc à faire tomber dans le champ de compétence des juridictions nationales toute requête pendante devant la Cour et non encore déclarée recevable. Cette disposition transitoire offre aux justiciables italiens une réelle possibilité d'obtenir un redressement de leur grief au niveau interne, possibilité dont il leur appartient, en principe, de faire usage.

A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les requérantes étaient tenues, aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, de saisir la cour d'appel d'une demande au sens des articles 3 et 6 de la loi Pinto. On ne saurait déceler, par ailleurs, aucune circonstance exceptionnelle de nature à les dispenser de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare le restant de la requête irrecevable.

GIACOMETTI AND OTHERS v. ITALY
(Application no. 34939/97)

FIRST SECTION¹

DECISION OF 8 NOVEMBER 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr C.L. Rozakis, *President*, Mr G. Bonello, Mrs F. Tulkens, Mr P. Lorenzen, Mrs N. Vajić, Mrs S. Botoucharova, *judges*, Mr G. Raimondi, *ad hoc judge*, and Mr E. Friberg, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Exhaustion of domestic remedies – creation of new remedy after application lodged in respect of excessive length of proceedings****Article 35 § 1**

Exhaustion of domestic remedies – Effective domestic remedy – Creation of new remedy after application lodged – Reference point for assessing availability of remedy – Exceptions to general principle – Remedy by which to complain of length of proceedings – Transitional provision enabling application of new Act to cases pending before the Court

*
* * *

The present case concerned the length of civil proceedings. After the application had been lodged with the Court, Law no. 89 of 24 March 2001 (“the Pinto Act”) introduced into Italian legislation a remedy in respect of the excessive length of court proceedings falling within the scope of Article 6 § 1 of the Convention. The Act contained a transitional provision to the effect that it was applicable to applications which the Court had not yet declared admissible.

Held

Article 35 § 1: The applicants could avail themselves of the transitional provision of the Pinto Act. As regards the effectiveness of the remedy, the Pinto Act provided that anyone who was a party to judicial proceedings in which Article 6 § 1 was applicable could lodge an application with a view to obtaining a finding of an infringement of the reasonable-time principle and, where appropriate, could be awarded just satisfaction for any pecuniary and non-pecuniary damage sustained. Furthermore, the Act provided that in assessing the reasonableness of the length of proceedings the national courts were required to apply the principles established by the European Court’s case-law. Accordingly, there was no reason to believe that the remedy provided by the Pinto Act would not afford the applicants the opportunity to obtain redress for their grievances or that it would have no reasonable prospect of success. Admittedly, at the time when the applicants brought their complaints before the Court, the Pinto Act had not come into force and they had consequently not had an effective remedy under Italian law in respect of the length of the proceedings. However, although the assessment of whether domestic remedies had been exhausted was in principle carried out with reference to the date on which the application had been lodged with the Court, exceptions to that rule were possible where they were justified by particular circumstances. In the present case numerous factors justified such a departure

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

from the general principle. In particular, the transitional provision contained in the Pinto Act was designed to bring within the jurisdiction of the national courts any application pending before the Court that had not yet been declared admissible. The provision in question therefore afforded Italian litigants a genuine opportunity to obtain redress for their grievances at national level; in principle, it was for them to avail themselves of that opportunity. Consequently, the applicants had been required, under Article 35 § 1 of the Convention, to apply to the Italian courts under the Pinto Act, as there had been no exceptional circumstance exempting them from that obligation: non-exhaustion of domestic remedies.

Case-law cited by the Court

Van Oosterwijk v. Belgium, judgment of 6 November 1980, Series A no. 40
Koltsidas, Fountis, Androustos and Others v. Greece, nos. 24962/94, 25370/94 and 26303/95, Commission decision of 1 July 1996, Decisions and Reports 86-A
Akdivar and Others v. Turkey, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV
Philis v. Greece (no. 2), judgment of 27 June 1997, *Reports* 1997-IV
Dalia v. France, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I
Pélissier and Sassi v. France [GC], no. 25444/94, ECHR 1999-II
Selmouni v. France [GC], no. 25803/94, ECHR 1999-V
Kudla v. Poland [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI
Baumann v. France, no. 33592/96, 22 May 2001, unreported
Brusco v. Italy (dec.), no. 69789/01, ECHR 2001-LX

...

THE FACTS

The applicants [Mrs Filomena Giacometti, Mrs Maria Mason, Mrs Daniela Mason, Mrs Giorgina Mason, Mrs Nadia Mason and Mrs Bertilla Mason] are Italian nationals. They were born in 1920, 1942, 1944, 1947, 1949 and 1955 respectively and live in the province of Venice. Before the Court they were represented by Mrs Bertilla Mason, the sixth applicant.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

In 1995 the applicants inherited land situated in Spinea from Antonio Mason. In 1980 the municipality authorised the possession of the land in question under an expedited procedure, with a view to expropriating it. Physical possession of the land was taken on 21 October and 5 December 1980.

In 1981, under "temporary" legislation (Law no. 385 of 1980) which introduced exceptions to the Expropriation Act (Law no. 2359 of 1865), the municipality of Spinea offered a down payment on the expropriation compensation subject to determining the final compensation once the Act establishing new criteria for compensating building land came into force.

That offer was accepted by the estate owner and on 15 January, 14 May and 12 June 1981 the estate owner signed three agreements for the transfer of the land (within the meaning of section 25 of Law no. 2359 of 1865), thus formalising the expropriation. Those agreements provided that, once the new law came into force and the final compensation was calculated, interest would be paid on the difference.

In a judgment of 15 July 1983 the Constitutional Court declared unconstitutional Law no. 385 of 1980 which made compensation subject to the passing of a future Act. That judgment had the effect of bringing back into force Law no. 2359 of 1865, which provided that expropriation compensation for building land should correspond to the market value of the land.

Subsequently the estate owner unsuccessfully requested the municipality on several occasions to determine the final amount of compensation.

As the municipality of Spinea failed to take action, on 12 January 1991 the estate owner brought proceedings against it in the Venice District Court seeking final expropriation compensation.

On 8 August 1992, Law no. 359 of 1992 came into force. It laid down new criteria for calculating expropriation compensation.

In a decision of 14 January 1993, deposited on 21 July 1993, the District Court declared that it lacked jurisdiction to examine the application, which should, it ruled, be lodged with the Venice Court of Appeal.

On 25 January 1994 the estate owner resumed the case in the Court of Appeal.

In an order of 24 May 1994 the Court of Appeal stated that it would rule on the matter of its jurisdiction before appointing an expert.

On 19 June 1995 the estate owner died.

On 20 June 1995 the Court of Appeal held that it also lacked jurisdiction to examine the case and made an order referring it to the Court of Cassation for consideration of the issue as to which court had jurisdiction (*regolamento di competenza*).

On 30 September 1995 the municipality of Spinea declared itself insolvent (*stato di dissesto*) in accordance with Legislative Decree no. 77 of 25 February 1995.

On 17 April 1997 the applicants and another group of joint heirs were proposed a friendly settlement by the commissioner responsible for managing the municipality of Spinea's finances. The proposal was refused.

On 10 May 1997 the commissioner responsible for managing the municipality of Spinea's finances made a second offer of a friendly settlement in which he proposed to pay an aggregate sum to all the joint heirs of 936,000,000 Italian lire (ITL), namely ITL 22,223,540 for each of the applicants, in expropriation compensation. That amount did not include compensation for the length of the proceedings. Under the terms of this proposal the applicants were required to waive the pending proceedings and any claim connected with the expropriation of the land in question.

The applicants accepted that proposal on 13 May 1997. At that time the Court of Cassation had not yet determined the issue as to which court had jurisdiction.

However, the commissioner refused to follow up his proposal, given that the other group of joint heirs had refused the offer. On 16 July 1997 the applicants lodged an application with the Ministry of the Interior for payment of the amount proposed in the settlement.

In a decision of 20 October 1997 the Ministry of the Interior granted the applicants' request.

On 23 April 1998 the sum in question (ITL 22,223,540 each) was paid to the applicants, less the 20% tax deductible under Law no. 413 of 1991.

B. Relevant domestic law

In passing Constitutional Amendment Act no. 2 of 23 November 1999, the Italian parliament decided to include the principle of a fair trial in the Constitution itself. The relevant parts of Article 111 of the Constitution are now worded as follows:

“1. Jurisdiction shall be exercised through fair proceedings, conducted in accordance with the law.

2. All proceedings shall be conducted in compliance with the principles of adversarial process and equality of arms before a neutral and impartial court. The right to be tried within a reasonable time shall be guaranteed by law.”

In order to ensure the effective application at domestic level of the “reasonable time” principle now enshrined in the Constitution, Parliament passed the Pinto Act on 24 March 2001. The relevant parts of the Act provide:

Section 2 (Entitlement to just satisfaction)

“1. Anyone sustaining pecuniary or non-pecuniary damage as a result of a violation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ratified by Law no. 848 of 4 August 1955, on account of a failure to comply with the ‘reasonable time’ requirement in Article 6 § 1 of the Convention, shall be entitled to just satisfaction.

2. In determining whether there has been a violation, the court shall have regard to the complexity of the case and, in the light thereof, the conduct of the parties and of the judge deciding procedural issues, and also the conduct of any authority required to participate in or contribute to the resolution of the case.

3. The court shall assess the quantum of damage in accordance with Article 2056 of the Civil Code and shall apply the following rules:

(a) only damage attributable to the period beyond the reasonable time referred to in subsection 1 may be taken into account;

(b) in addition to the payment of a sum of money, reparation for non-pecuniary damage shall be made by giving suitable publicity to the finding of a violation.”

Section 3 (Procedure)

“1. Claims for just satisfaction shall be lodged with the court of appeal in which the judge sits who has jurisdiction under Article 11 of the Code of Criminal Procedure to try cases concerning members of the judiciary in the district where the case in which the violation is alleged to have occurred was decided or discontinued at the merits stage or is still pending.

2. The claim shall be made on an application lodged with the registry of the court of appeal by a lawyer holding a special authority containing all the information prescribed by Article 125 of the Code of Civil Procedure.

3. The application shall be made against the Minister of Justice where the alleged violation has taken place in proceedings in the ordinary courts, the Minister of Defence where it has taken place in proceedings before the military courts and the Finance Minister where it has taken place in proceedings before the tax commissioners. In all other cases, the application shall be made against the Prime Minister.

4. The court of appeal shall hear the application in accordance with Articles 737 et seq. of the Code of Civil Procedure. The application and the order setting the case down for hearing shall be served by the applicant on the defendant authority at its elected domicile at the offices of State Counsel [*Avvocatura dello Stato*] at least fifteen days prior to the date of the hearing before the Chamber.

5. The parties may apply to the court for an order for production of all or part of the procedural and other documents from the proceedings in which the violation referred to in section 2 is alleged to have occurred and they and their lawyers shall be entitled to be heard by the court in private if they attend the hearing. The parties may lodge memorials and documents up till five days before the date set for the hearing or until expiry of the time allowed by the court of appeal for that purpose on an application by the parties.

6. The court shall deliver a decision within four months after the application is lodged. An appeal shall lie to the Court of Cassation. The decision shall be enforceable immediately.

7. To the extent that resources permit, payment of compensation to those entitled shall commence on 1 January 2002."

Section 4

(Time-limits and procedures for lodging applications)

"A claim for just satisfaction may be lodged while the proceedings in which the violation is alleged to have occurred are pending or within six months from the date when the decision ending the proceedings becomes final. Claims lodged after that date shall be time-barred."

Section 5

(Communications)

"If the court decides to allow an application, its decision shall be communicated by the registry to the parties, to State Counsel at the Court of Audit to enable him to start an investigation into liability, and to the authorities responsible for deciding whether to institute disciplinary proceedings against the civil servants involved in the proceedings in any capacity."

Section 6

(Transitional provisions)

"1. Within six months after the entry into force of this Act, anyone who has lodged an application with the European Court of Human Rights in due time complaining of a violation of the 'reasonable time' requirement contained in Article 6 § 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ratified by Law no. 848 of 4 August 1955, shall be entitled to lodge a claim under section 3 hereof provided that the application has not by then been declared admissible by the

European Court. In such cases, the application to the court of appeal must state when the application to the said European Court was made.

2. The registry of the relevant court shall inform the Minister for Foreign Affairs without delay of any claim lodged in accordance with section 3 and within the period laid down in subsection 1 of this section.”

Section 7 (Financial provisions)

“1. The financial cost of implementing this Act, which is put at 12,705,000,000 Italian lire from 2002, shall be met by releasing funds entered in the three-year budget 2001-2003 in the chapter concerning the basic current-liability estimates from the ‘special fund’ in the year 2001 forecast of the Ministry of the Treasury, Economy and Financial Planning. Treasury deposits shall be set aside for that purpose.

2. The Ministry of the Treasury, Economy and Financial Planning is authorised to make the appropriate budgetary adjustments by decree.”

By a legislative decree of 12 October 2001, the six-month time period allowed under section 6 of the Pinto Act was extended to 18 April 2002.

COMPLAINT

Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicants complained of the length of the civil proceedings.

THE LAW

The applicants complained of the length of the civil proceedings. They relied on Article 6 § 1 of the Convention, the relevant parts of which provide:

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

The Government submitted that the applicants had not exhausted domestic remedies under Article 35 § 1 of the Convention given that the Pinto Act had come into force.

The applicants contended that this remedy was optional rather than compulsory since the term used in section 6 of the Act was “entitled” and not “must”. They relied on the *tempus regit actum* principle to dispute the retroactive application of the Act.

The Court reiterates that the purpose of the exhaustion rule is to afford the Contracting States the opportunity of preventing or putting right the violations alleged against them before those allegations are submitted to it (see, among many other authorities, *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 74, ECHR 1999-V). That rule is based on the assumption, reflected in

Article 13 of the Convention – with which it has close affinity – that there is an effective remedy available in respect of the alleged breach in the domestic system (*ibid.*). In this way, it is an important aspect of the principle that the machinery of protection established by the Convention is subsidiary to the national systems safeguarding human rights (see *Akdivar and Others v. Turkey*, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, p. 1210, § 65, and *Aksoy v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, *Reports* 1996-VI, pp. 2275-76, § 51).

Nevertheless, the only remedies which Article 35 of the Convention requires to be exhausted are those that relate to the breaches alleged and at the same time are available and sufficient. The existence of such remedies must be sufficiently certain not only in theory but also in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness (see, in particular, *Akdivar and Others*, cited above, p. 1210, § 66, and *Dalia v. France*, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I, pp. 87-88, § 38). In addition, according to the “generally recognised principles of international law”, there may be special circumstances which absolve the applicants from the obligation to exhaust the domestic remedies at their disposal (see *Selmouni*, cited above, § 75). However, the Court points out that the existence of mere doubts as to the prospects of success of a particular remedy which is not obviously futile is not a valid reason for failing to exhaust domestic remedies (see *Akdivar and Others*, cited above, p. 1212, § 71, and *Van Oosterwijck v. Belgium*, judgment of 6 November 1980, Series A no. 40, pp. 18-19, § 37; see also *Koltzidas, Fountis, Androutsos and Others v. Greece*, nos. 24962/94, 25370/94 and 26303/95, Commission decision of 1 July 1996, *Decisions and Reports* 86-A, pp. 83, 93).

In the instant case the Court observes at the outset that the applicants are entitled to rely on the transitional provision in section 6 of the Pinto Act. The remedy of an application to the court of appeal is therefore available to them.

It further notes that one of the aims of the Pinto Act is to ensure the effective application at domestic level of the “reasonable time” principle enshrined in the Italian Constitution following the revision of Article 111. Furthermore, as the Court observed in *Kudla v. Poland* ([GC], no. 30210/96, § 152, ECHR 2000-XI), the right to a hearing within a reasonable time will be less effective if there is no opportunity to submit Convention claims to a national authority first. It should also be pointed out that in *Kudla* the Court held that there had been a violation of Article 13 of the Convention in that no remedy was available in Polish law to enable the applicant to enforce his right to a “hearing within a reasonable time” (*ibid.*, §§ 132-60).

As regards the effectiveness of the remedy available in the instant case it should be noted that, under the Pinto Act, anyone who is a

party to judicial proceedings falling within the ambit of Article 6 § 1 of the Convention may lodge an application with a view to obtaining a finding of an infringement of the “reasonable time” principle and, where appropriate, may be awarded just satisfaction for any pecuniary and non-pecuniary damage sustained. Furthermore, as is evident from section 2(2) of the Act, in assessing the reasonableness of the length of proceedings the national courts are required to apply the criteria established by the Court’s case-law, namely the complexity of the case, the applicant’s conduct and the conduct of the competent authorities (see, among many other authorities, *Pélissier and Sassi v. France* [GC], no. 25444/94, § 67, ECHR 1999-II, and *Philis v. Greece* (no. 2), judgment of 27 June 1997, *Reports* 1997-IV, p. 1083, § 35). That being so, the Court considers that there is no reason to believe that the remedy provided by the Pinto Act would not afford the applicants the opportunity to obtain redress for their grievance or that it would have no reasonable prospect of success (see *Brusco v. Italy* (dec.), no. 69789/01, ECHR 2001-IX).

It is true that the present application was lodged before the Pinto Act had come into force and that, consequently, at the time when the applicants first referred their complaint to the Court in Strasbourg, they did not have an effective remedy available in Italian law in respect of the length of the proceedings in issue.

In this connection, the Court reiterates that the assessment of whether domestic remedies have been exhausted is normally carried out with reference to the date on which the application was lodged with it. However, this rule is subject to exceptions, which may be justified by the particular circumstances of each case (see *Baumann v. France*, no. 33592/96, § 47, 22 May 2001, unreported).

The Court considers that many factors in the instant case justify a departure from the general principle that the exhaustion requirement must be assessed with reference to the time at which the application was lodged.

It observes, in particular, that the growing frequency with which it has found violations by the Italian State of the “reasonable time” requirement has led it to conclude that the accumulation of such breaches constitutes a practice that is incompatible with the Convention, and to draw the Government’s attention to the “important danger” that “excessive delays in the administration of justice” represent for the rule of law (see *Boltazzi v. Italy* [GC], no. 34884/97, § 22, ECHR 1999-V, and *Di Mauro v. Italy* [GC], no. 34256/96, § 23, ECHR 1999-V). It has also held that the lack of an effective remedy in respect of the excessive length of proceedings has forced individuals to apply systematically to the Court in Strasbourg when their complaints might have been dealt with more appropriately, in the first place, by the Italian legal system. In the long term, that situation

is likely to affect the operation, at both national and international level, of the system of human rights protection set up by the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Kudla*, cited above, § 155).

The purpose of the remedy introduced by the Pinto Act is to enable the authorities of the respondent State to redress breaches of the “reasonable time” requirement and, consequently, to reduce the number of applications for the Court to consider. That is true not only of applications lodged after the date on which the Act came into force, but also of those which were already on the Court’s list of cases by that date.

In this connection, particular importance should be attached to the fact that the transitional provision in section 6 of the Pinto Act refers explicitly to applications already lodged with the Court in Strasbourg and is therefore designed to bring within the jurisdiction of the national courts all applications currently pending before the Court that have not yet been declared admissible. The provision in question affords Italian litigants a genuine opportunity to obtain redress for their grievances at national level; in principle, it is for them to avail themselves of that opportunity.

In the light of the foregoing, the Court considers that the applicants were required by Article 35 § 1 of the Convention to lodge a claim with the court of appeal under sections 3 and 6 of the Pinto Act. Furthermore, there do not appear to be any exceptional circumstances capable of exempting them from the obligation to exhaust domestic remedies.

It follows that this part of the application must be rejected pursuant to Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention for non-exhaustion of domestic remedies.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the remainder of the application inadmissible.

CORREIA DE MATOS c. PORTUGAL
(Requête n° 48188/99)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 15 NOVEMBRE 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. G. Ress, *président*, M. I. Cabral Barreto, M. L. Callisch, M. R. Türmen, M. B. Zupančič, M^{me} H.S. Greve, M. K. Traja, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Refus d'autoriser un avocat à assurer lui-même sa défense****Article 6 §§ 1 et 3 c)**

Se défendre soi-même – Droits de la défense – Refus d'autoriser un avocat à assurer lui-même sa défense – Représentation obligatoire – Marge d'appréciation – Intérêts de la justice

*
* *
*

Le requérant est avocat et commissaire aux comptes. Son inscription au tableau de l'ordre des avocats était suspendue au moment des faits de la cause. Il fut renvoyé en jugement du chef d'injures à magistrat. Le juge d'instruction désigna un avocat d'office à l'intéressé, contrairement aux souhaits de ce dernier qui prétendait assurer lui-même sa défense, invoquant l'article 6 § 3 c). Le requérant interjeta ainsi appel contre l'ordonnance de renvoi. Le juge d'instruction déclara le recours irrecevable car il n'était pas présenté par un avocat, l'intéressé ne pouvant pas se défendre lui-même. A l'ouverture de l'audience devant le tribunal, le requérant aurait, selon lui, demandé à se défendre lui-même, ce qui lui aurait été refusé par le juge. Un avocat d'office fut alors désigné. L'intéressé fut reconnu coupable des faits reprochés et condamné à une peine de jours-amende ainsi qu'au versement de dommages et intérêts. Ses recours furent infructueux. En application d'une loi d'amnistie, le requérant bénéficia de l'extinction de la peine qui n'avait pas encore été exécutée. Cependant, la somme due au titre des dommages et intérêts fit l'objet d'une procédure d'exécution.

1. Article 34: l'amnésie dont a bénéficié le requérant n'a pas remédié à toutes les conséquences désavantageuses pour lui de la procédure litigieuse, puisqu'il reste toujours condamné au paiement de dommages et intérêts. Le requérant peut donc encore se prétendre victime d'une violation de l'article 6 de la Convention.

2. Article 6 §§ 1 et 3 c): la décision de permettre à un accusé de se défendre lui-même ou de lui désigner un avocat rentre dans la marge d'appréciation des Etats contractants, l'essentiel étant que l'intéressé soit en mesure de présenter sa défense d'une manière appropriée et conforme aux exigences d'un procès équitable. Les motifs invoqués pour exiger la représentation obligatoire par un avocat, lors de certaines phases de la procédure, sont suffisants et pertinents. Il s'agit en effet, notamment, d'une mesure prise dans l'intérêt de l'accusé et visant une défense efficace de ce dernier. Les juridictions nationales sont donc en droit d'estimer que les intérêts de la justice commandent la désignation obligatoire d'un avocat. Le fait que l'accusé soit lui aussi avocat, comme c'est le cas en l'espèce,

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

même si l'inscription du requérant au tableau de l'ordre des avocats fait l'objet d'une suspension, n'ébranle en rien ces constatations. Les juridictions compétentes peuvent estimer, dans le cadre de la marge d'appréciation dont elles bénéficient, que les intérêts de la justice commandent la désignation d'un représentant à un avocat qui est sous le coup d'une accusation pénale et qui peut donc, par ce motif même, ne pas être en mesure d'évaluer correctement les intérêts en jeu et dès lors d'assurer efficacement sa propre défense. La défense du requérant a été assurée de manière appropriée: il n'a pas allégué avoir été dans l'impossibilité de présenter sa version personnelle des faits aux juridictions et a été représenté par un avocat d'office à l'audience devant le tribunal: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

X c. Autriche, n° 5575/72, décision de la Commission du 8 juillet 1974, Décisions et rapports 1

X c. Norvège, n° 5923/72, décision de la Commission du 30 mai 1975, Décisions et rapports 3

X c. Autriche, n° 7138/75, décision de la Commission du 5 juillet 1977, Décisions et rapports 9

X c. Royaume-Uni, n° 8083/77, décision de la Commission du 13 mars 1980, Décisions et rapports 19

Jón Kristinsson c. Islande, arrêt du 1^{er} mars 1990, série A n° 171-B, avis de la Commission

Artner c. Autriche, arrêt du 28 août 1992, série A n° 242-A

Croissant c. Allemagne, arrêt du 25 septembre 1992, série A n° 237-B

Weber c. Suisse, n° 24501/94, décision de la Commission du 17 mai 1995, non publié

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Carlos Correia de Matos, est un ressortissant portugais né en 1944 et résidant à Viana do Castelo (Portugal). Il agit en personne devant la Cour. L'intéressé est commissaire aux comptes et avocat. Toutefois, son inscription au tableau de l'ordre des avocats a été suspendue par une décision de l'ordre des avocats du 24 septembre 1993, publiée au Journal officiel le 9 juin 2000, qui a considéré que l'exercice de la profession d'avocat était incompatible avec celle de commissaire aux comptes.

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 4 juillet 1996, le requérant fut renvoyé en jugement devant le tribunal de Ponte de Lima pour y répondre du chef d'injures à magistrat. Contrairement aux souhaits de l'intéressé, qui, invoquant l'article 6 § 3 c) de la Convention, prétendait assurer lui-même sa défense, le juge d'instruction lui désigna un avocat d'office.

Le requérant attaqua ainsi l'ordonnance de renvoi (*despacho de pronúncia*) devant la cour d'appel (*Tribunal da Relação*) de Porto. Toutefois, le juge d'instruction déclara le recours irrecevable au motif qu'il n'était pas présenté par un avocat, le requérant ne pouvant en effet pas se défendre lui-même. Une réclamation adressée au président de la cour d'appel fut rejetée pour le même motif.

Le requérant forma alors un recours constitutionnel devant le Tribunal constitutionnel (*Tribunal Constitucional*). Par une ordonnance du 16 mai 1997, le président de la cour d'appel considéra que la question soulevée par le requérant, à savoir l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de se défendre lui-même, devait être tranchée par le Tribunal constitutionnel et ordonna en conséquence la transmission du recours à ce dernier.

Le 23 septembre 1997, le juge rapporteur au Tribunal constitutionnel, après avoir constaté que l'inscription du requérant au tableau de l'ordre des avocats était suspendue, invita l'intéressé à constituer avocat, en application de la loi sur l'organisation du Tribunal constitutionnel. Le 6 octobre 1997, le requérant alléguait que la disposition en cause de ladite loi était contraire à la Constitution et demanda l'examen de son recours. Par une ordonnance du 4 novembre 1997, le juge rapporteur considéra que la disposition visée n'était pas contraire à la Constitution et invita de nouveau le requérant à constituer avocat, sous peine de se voir refuser l'examen de son recours par le Tribunal. Le 19 novembre 1997, le requérant demanda que la question soit soumise à un comité (*conferência*) de juges.

Par un arrêt du 13 octobre 1999, le comité confirma l'ordonnance attaquée, soulignant que ni la disposition en cause de la loi sur l'organisation du Tribunal constitutionnel ni les dispositions similaires du code de procédure civile n'étaient contraires à la Constitution. Le Tribunal constitutionnel invita donc le requérant à constituer avocat.

Entre-temps, le tribunal de Ponte de Lima avait fixé l'audience au 15 décembre 1998. Le requérant affirme que lors de l'ouverture de celle-ci il demanda à se défendre lui-même, mais se heurta à un refus du juge. Un avocat d'office fut alors désigné.

Par un jugement du 21 décembre 1998, le tribunal jugea le requérant coupable et lui infligea une peine de cent soixante-dix jours-amende. Il le condamna également à verser 600 000 escudos de dommages et intérêts à l'*assistente* (le magistrat qu'il avait injurié).

Le requérant interjeta appel de la décision mais le juge, considérant que le recours n'était qu'un simple exposé du requérant, au sens de l'article 98 du code de procédure pénale, décida de ne pas le transmettre à la cour d'appel. Une réclamation formulée par le requérant connut le même sort, scellé par une ordonnance du 23 mars 1999.

Le 3 décembre 1999, le juge du tribunal de Ponte de Lima, considérant que la loi d'amnistie n° 29/99 du 12 mai 1999 devait être appliquée en l'espèce, prononça l'extinction de la peine qui avait été imposée au requérant et n'avait pas encore été exécutée. Néanmoins, le 14 août 2000, le requérant prit connaissance de l'existence d'une procédure d'exécution, introduite par le ministère public, concernant la somme devant être payée à l'*assistente* à titre de dommages et intérêts.

A la suite d'une demande du requérant en ce sens, le juge rapporteur du Tribunal constitutionnel prononça également, le 2 février 2000, l'extinction du recours qui était toujours pendant devant cette juridiction.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Suivant les articles 62, 63 et 64 du code de procédure pénale, le défenseur exerce les droits que la loi reconnaît à l'accusé. Dans certains cas, notamment pour ce qui est de la présence à l'audience et de l'introduction de recours, l'intervention du défenseur est obligatoire. Si l'accusé ne désigne aucun avocat, le juge doit en commettre un d'office.

Selon la jurisprudence constante de la Cour suprême, l'accusé dans une procédure pénale ne peut pas intervenir personnellement, même s'il est avocat ou magistrat. La haute juridiction considère que les dispositions législatives autorisant ces professionnels à agir en personne devant les tribunaux ne sont pas applicables en matière pénale (arrêt du 19 mars 1998, in *Boletim do Ministério da Justiça* n° 475, p. 498).

GRIEFS

Invoquant l'article 6 §§ 1 et 3 de la Convention, le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable. Il s'en prend notamment à l'impossibilité de se défendre lui-même qui lui a été imposée.

EN DROIT

Le requérant se plaint de l'impossibilité à laquelle il s'est heurté de se défendre lui-même et estime dès lors ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable. Il invoque l'article 6 §§ 1 et 3 c) de la Convention, qui dispose notamment :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

(...)

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 ; »

Le Gouvernement soulève d'emblée deux exceptions tirées du défaut de qualité de victime et du non-épuisement des voies de recours internes.

A. Sur la qualité de victime

Le Gouvernement, se référant à la jurisprudence de la Commission selon laquelle l'acquiescement constitue un redressement des violations ayant pu être commises au cours du procès (*X c. Autriche*, n° 5575/72, décision de la Commission du 8 juillet 1974, Décisions et rapports (DR) 1, p. 44), relève que le requérant a finalement fait l'objet, dans le cadre de la procédure litigieuse, d'une amnistie. Il considère que cette jurisprudence est applicable en l'espèce car l'amnistie efface les conséquences de la condamnation.

Le requérant note qu'il a été condamné au paiement de dommages et intérêts à l'*assistente* et que, par la suite, sa voiture a fait l'objet d'une saisie afin de garantir l'exécution de cette obligation. Il se réfère également au préjudice moral causé par la violation alléguée et conclut qu'il peut se prétendre « victime », au sens de l'article 34 de la Convention.

La Cour reconnaît qu'un accusé reconnu innocent ne peut plus se prétendre victime des violations de la Convention ayant pu avoir lieu au cours de la procédure (*X c. Autriche* précitée, et également *X c. Royaume-*

Uni, n° 8083/77, décision de la Commission du 13 mars 1980, DR 19, p. 223). Elle admet que la même solution pourrait être appliquée lorsqu'un accusé fait l'objet d'une amnistie.

Toutefois, cette conclusion ne vaut que lorsque le requérant n'est plus affecté en rien, ayant obtenu qu'il soit remédié à toutes les conséquences désavantageuses pour lui (*Jón Kristinsson c. Islande*, arrêt du 1^{er} mars 1990, série A n° 171-B, avis de la Commission, pp. 48-49, § 36). Or, en l'espèce, le requérant a été également condamné au paiement de dommages et intérêts à *l'assistente*. Il peut donc encore se prétendre victime d'une violation de l'article 6 de la Convention.

B. Sur l'épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement note que le requérant a saisi le Tribunal constitutionnel d'un recours concernant le grief soulevé devant la Cour. Ce recours n'a toutefois pas été examiné par la haute juridiction, vu la non-constitution d'un avocat par le requérant. Celui-ci n'aurait ainsi pas valablement épuisé les voies de recours internes.

Le requérant allègue avoir invoqué devant le Tribunal constitutionnel le droit à se défendre personnellement. Il soutient par ailleurs que la décision du Tribunal constitutionnel n'a pas tenu compte du fait que la suspension de son inscription au tableau de l'ordre des avocats était illicite.

La Cour rappelle d'abord qu'il est vrai que, d'après la jurisprudence constante des organes de la Convention, les voies de recours internes ne sont pas épuisées lorsqu'un recours est rejeté par suite du non-respect d'une formalité par l'auteur du recours. Elle constate toutefois qu'en l'espèce le Tribunal constitutionnel a refusé d'examiner le recours au seul motif que le requérant n'avait pas constitué avocat, insistant pour assurer lui-même la défense de ses intérêts. Dans ces conditions, la question de l'éventuel non-épuisement des recours internes se confond avec celle de savoir si le requérant pouvait prétendre se défendre lui-même dans le cadre de la procédure pénale diligentée à son encontre.

L'exception soulevée par le Gouvernement à cet égard n'appelle donc pas un examen séparé.

C. Sur le bien-fondé de la requête

Le Gouvernement souligne d'abord que le droit à se défendre personnellement prévu par l'article 6 § 3 c) de la Convention n'est pas absolu, les Etats pouvant imposer, dans certaines circonstances, l'obligation d'une représentation par un avocat.

Pour le Gouvernement, il faut distinguer la défense personnelle, qui permet à l'accusé d'être entendu et d'exposer directement sa position sur les faits de la cause, de la défense technique, qui doit être assurée par un avocat pour ce qui est de certaines phases de la procédure telles que l'audience ou l'introduction d'un recours. Le Gouvernement souligne à cet égard que le requérant ne pouvait pas invoquer sa qualité d'avocat en raison de la suspension de son inscription par l'ordre des avocats.

Le Gouvernement soutient que l'exigence d'intervention d'un avocat lors de certaines phases de la procédure constitue un moyen adéquat et proportionné dont les Etats peuvent faire usage afin d'assurer plus de garanties et de rigueur dans la défense de l'accusé.

Le requérant admet que le droit à se défendre soi-même n'est pas absolu, dans l'intérêt de la justice ou dans l'intérêt de l'accusé. Il soutient toutefois qu'en l'espèce ce droit a été limité sans que l'on puisse considérer que cela a été fait dans l'intérêt de la justice ou de celui de l'accusé.

Le requérant estime que la violation de l'article 6 § 3 c) est manifeste d'abord sur le plan législatif. Il souligne que la législation d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe permet à l'accusé de se défendre lui-même. Il expose ensuite qu'il y a également eu violation de cette disposition sur le plan judiciaire, les tribunaux portugais ayant décidé de lui imposer un avocat contre son gré.

La Cour examinera le grief du requérant sous l'angle de la règle générale édictée par le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention, tout en ayant à l'esprit les exigences du paragraphe 3 c) de celui-ci, qui constituent des aspects particuliers du droit à un procès équitable, garanti par le paragraphe 1 (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Artner c. Autriche* du 28 août 1992, série A n° 242-A, p. 10, § 19).

Elle observe que la Commission s'est prononcée à plusieurs reprises sur le droit à se défendre soi-même prévu par l'article 6 § 3 c) de la Convention. Ainsi, dans l'affaire *X c. Norvège* (n° 5923/72, décision de la Commission du 30 mai 1975, DR 3, p. 43), la Commission a estimé que si cette disposition interdit qu'une procédure pénale se déroule sans une représentation appropriée de la défense, elle ne garantit pas pour autant à l'accusé le droit de décider lui-même de la manière dont sa défense sera assurée. La question de savoir si l'accusé se défendra lui-même ou s'il sera représenté par un avocat, soit librement choisi, soit, le cas échéant, désigné par le tribunal, relève de la législation ou du règlement de procédure du tribunal.

Dans l'affaire *Weber c. Suisse* (n° 24501/94, décision de la Commission du 17 mai 1995, non publiée), la Commission a estimé que le choix entre les deux possibilités évoquées à l'article 6 § 3 c) – à savoir celle de laisser le requérant se défendre lui-même et celle de le faire assister par un défenseur de son

choix ou, dans certaines circonstances, désigné par un tribunal – appartient aux autorités compétentes (voir également *X c. Autriche*, n° 7138/75, décision de la Commission du 5 juillet 1977, DR 9, p. 50).

L'ancienne Cour a également estimé que « la règle – dont on rencontre l'équivalent dans la législation d'autres Etats contractants – imposant à un accusé l'assistance d'un conseil à tous les stades de l'instance devant le tribunal régional (...) ne saurait (...) passer pour incompatible avec la Convention » (*Croissant c. Allemagne*, arrêt du 25 septembre 1992, série A n° 237-B, p. 32, § 27).

La Cour n'aperçoit aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence. Elle considère qu'en cette matière il est essentiel que l'intéressé soit en mesure de présenter sa défense d'une manière appropriée et conforme aux exigences d'un procès équitable. Toutefois, la décision d'autoriser un accusé à se défendre lui-même ou de lui désigner un avocat rentre encore dans la marge d'appréciation des Etats contractants, qui sont mieux placés que la Cour pour choisir les moyens propres à permettre à leur système judiciaire de garantir les droits de la défense.

Il convient de souligner que les motifs invoqués pour exiger la représentation obligatoire par un avocat lors de certaines phases de la procédure sont, aux yeux de la Cour, suffisants et pertinents. Il s'agit en effet, notamment, d'une mesure dans l'intérêt de l'accusé et visant à assurer une défense efficace de ce dernier. Les juridictions nationales sont donc en droit d'estimer que les intérêts de la justice commandent la désignation obligatoire d'un avocat.

Le fait que l'accusé soit lui aussi avocat, comme c'est le cas en l'espèce, même si l'inscription du requérant au tableau de l'ordre des avocats fait à l'heure actuelle l'objet d'une suspension, n'ébranle en rien les constatations qui précèdent. S'il est vrai qu'en règle générale les avocats peuvent agir en personne devant un tribunal, les juridictions compétentes peuvent néanmoins juger que les intérêts de la justice commandent la désignation d'un représentant à un avocat qui est sous le coup d'une accusation pénale et qui peut donc, par ce motif même, ne pas être en mesure d'évaluer correctement les intérêts en jeu ni, dès lors, d'assurer efficacement sa propre défense. Aux yeux de la Cour, on se trouve, là encore, dans les limites de la marge d'appréciation dont bénéficient les autorités nationales.

La Cour considère qu'en l'espèce la défense du requérant a été assurée de manière appropriée. Elle relève à cet égard que le requérant n'a pas allégué avoir été dans l'impossibilité de présenter sa version personnelle des faits aux juridictions en cause et qu'il a été représenté par un avocat d'office lors de l'audience du 15 décembre 1998.

Aucun élément ne vient ainsi étayer la thèse voulant que le procès en cause n'ait pas revêtu un caractère équitable ou que les droits de la défense du requérant aient été méconnus.

Il n'y a donc aucune apparence de violation de l'article 6 §§ 1 et 3 c) de la Convention. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare le restant de la requête irrecevable.

CORREIA DE MATOS v. PORTUGAL
(*Application no. 48188/99*)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 15 NOVEMBER 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr G. Ress, *President*, Mr I. Cabral Barreto, Mr L. Callisch, Mr R. Türmen, Mr B. Zupaučič, Mrs H.S. Greve, Mr K. Traja, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Refusal to grant lawyer leave to defend himself in person****Article 6 §§ 1 and 3 (c)**

Defend oneself in person – Rights of the defence – Refusal to grant lawyer leave to defend himself in person – Compulsory representation – Margin of appreciation – Interests of justice

*
* *

The applicant is a lawyer and auditor. At the material time his name had been temporarily removed from the Bar Council's roll. The applicant was committed to stand trial for insulting a judge. The investigating judge officially assigned a lawyer to represent the applicant, contrary to the wishes of the latter, who had stated, relying on Article 6 § 3 (c), that he wished to defend himself. The applicant therefore appealed against the committal order. The investigating judge declared his appeal inadmissible on the ground that it had not been lodged by a lawyer and the applicant could not defend himself in person. At the beginning of the court hearing the applicant allegedly sought leave to defend himself, which was refused him by the judge. An officially assigned lawyer was therefore appointed. The applicant was convicted of the offence with which he had been charged, sentenced to day-fines and ordered to pay damages. He unsuccessfully appealed. In accordance with an amnesty law, the sentence imposed on the applicant (and not yet enforced) was declared void. However, enforcement proceedings were instituted for the sum payable in damages.

Held

(1) Article 34: The amnesty granted to the applicant had not remedied all the detrimental effects of the proceedings in question because he remained subject to an order to pay damages. The applicant could therefore still claim to be the victim of a breach of Article 6 of the Convention.

(2) Article 6 §§ 1 and 3 (c): The decision to allow an accused to defend himself in person or to assign him a lawyer fell within the margin of appreciation of the Contracting States, the essential point being that applicants should be in a position to present their defence appropriately and in accordance with the requirements of a fair trial. The reasons relied on for requiring compulsory representation by a lawyer for certain stages of the proceedings were sufficient and relevant. It was, in particular, a measure in the interests of the accused designed to ensure the proper defence of his interests. The domestic courts were therefore entitled to consider that the interests of justice required the compulsory

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

appointment of a lawyer. The fact that the accused was himself also a lawyer, as was the case here – even if the applicant’s name had been temporarily removed from the Bar Council’s roll – did not in any way undermine those findings. The relevant courts were entitled to consider that the interests of justice required the appointment of a representative to act for a lawyer charged with a criminal offence and who may therefore, for that very reason, not be in a position to assess the interests at stake properly or, therefore, to conduct his own defence effectively. The applicant’s defence had been conducted appropriately: he had not alleged that he had been unable to submit his own version of the facts to the court, and had been represented by an officially assigned lawyer at the court hearing: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

X v. Austria, no. 5575/72, Commission decision of 8 July 1974, Decisions and Reports 1

X v. Norway, no. 5923/72, Commission decision of 30 May 1975, Decisions and Reports 3

X v. Austria, no. 7138/75, Commission decision of 5 July 1977, Decisions and Reports 9

X v. the United Kingdom, no. 8083/77, Commission decision of 13 March 1980, Decisions and Reports 19

Jón Kristinsson v. Iceland, judgment of 1 March 1990, Series A no. 171-B, opinion of the Commission

Artner v. Austria, judgment of 28 August 1992, Series A no. 242-A

Croissant v. Germany, judgment of 25 September 1992, Series A no. 237-B

Weber v. Switzerland, no. 24501/94, Commission decision of 17 May 1995, unreported

...

THE FACTS

The applicant, Mr Carlos Correia de Matos, is a Portuguese national. He was born in 1944 and lives in Viana do Castelo (Portugal). He presented his own case to the Court. He is an auditor and lawyer. His name was temporarily removed from the Bar Council's roll by a decision of the Bar Council of 24 September 1993, published in the Official Gazette on 9 June 2000, which considered the exercise of the profession of lawyer to be incompatible with that of auditor.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

On 4 July 1996 the applicant was committed to stand trial at the Ponte de Lima District Court for insulting a judge. The investigating judge officially assigned a lawyer to represent the applicant, contrary to the wishes of the latter, who stated, relying on Article 6 § 3 (c) of the Convention, that he wanted to defend himself.

The applicant therefore appealed against the committal order (*despacho de pronúncia*) to the Porto Court of Appeal (*Tribunal da Relação*). The investigating judge declared the appeal inadmissible, however, on the ground that it had not been lodged by a lawyer and the applicant could not defend himself in person. The applicant lodged a complaint with the President of the Court of Appeal, which was dismissed for the same reason.

The applicant then lodged a constitutional appeal with the Constitutional Court (*Tribunal Constitucional*). In an order of 16 May 1997 the President of the Court of Appeal stated that the issue raised by the applicant, namely the impossibility of defending himself, should be determined by the Constitutional Court and, accordingly, ordered the appeal to be transmitted to that court.

On 23 September 1997 the judge rapporteur at the Constitutional Court, after noting that the applicant's name had been temporarily removed from the Bar Council's roll, asked him to instruct a lawyer pursuant to the Constitutional Court Act. On 6 October 1997 the applicant alleged that the relevant provision of that Act was contrary to the Constitution and asked for his appeal to be examined. In an order of 4 November 1997 the judge rapporteur considered that the provision in question was not contrary to the Constitution and again asked the applicant to instruct a lawyer, failing which the Constitutional Court

would refuse to examine his appeal. On 19 November 1997 the applicant requested the matter to be submitted to a committee (*conferência*) of judges.

In a judgment of 13 October 1999 the committee upheld the order complained of and pointed out that neither the relevant provision of the Constitutional Court Act nor the similar provisions of the Code of Civil Procedure were contrary to the Constitution. The Constitutional Court accordingly requested the applicant to instruct a lawyer.

In the meantime the Ponte de Lima District Court had fixed a hearing for 15 December 1998. The applicant maintained that at the start of the hearing he had requested leave to defend himself, which the court had refused. He had then been assigned a lawyer by the court.

In a judgment of 21 December 1998 the court convicted the applicant and sentenced him to 170 day-fines. The applicant was also ordered to pay 600,000 escudos in damages to the *assistente* (the judge he had insulted).

The applicant appealed against that judgment, but the judge, considering that his appeal was merely a statement within the meaning of Article 98 of the Code of Criminal Procedure, decided not to transmit it to the court of appeal. A complaint submitted by the applicant was treated in the same way in an order of 23 March 1999.

On 3 December 1999 the judge of the Ponte de Lima District Court, considering that the Amnesty Act (Law no. 29/99 of 12 May 1999) should be applied in the case, declared that the sentence imposed on the applicant (and not yet enforced) was void. However, on 14 August 2000 the applicant learned that the prosecution had instituted enforcement proceedings for the sum payable to the *assistente* in damages.

Following a request to that effect by the applicant, the judge rapporteur at the Constitutional Court also declared, on 2 February 2000, that the proceedings still pending before that court had terminated.

B. Relevant domestic law and practice

Under Articles 62, 63 and 64 of the Code of Criminal Procedure, defence counsel exercises the accused's statutory rights. In certain cases, particularly as regards presence at hearings and the lodging of applications, it is compulsory to instruct counsel. If the accused does not appoint a lawyer, the judge must officially assign one.

According to the established case-law of the Supreme Court, a defendant in criminal proceedings cannot represent himself in person even if he is a lawyer or judge. The Supreme Court considers that the statutory provisions authorising judges and lawyers to act in person before the courts are inapplicable in criminal cases (judgment of 19 March 1998, *Boletim do Ministério da Justiça* no. 475, p. 498).

COMPLAINTS

Relying on Article 6 §§ 1 and 3 of the Convention, the applicant complained that he had not had a fair trial. His main complaint was that he had been prevented from defending himself.

THE LAW

The applicant complained that he had been prevented from defending himself and submitted that he had therefore not had a fair trial. He relied on Article 6 §§ 1 and 3 (c) of the Convention, which provide, *inter alia*, as follows:

“1. In the determination of ... any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... by an independent and impartial tribunal ...

...

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;”

The Government raised two objections at the outset: the applicant was not a victim and had failed to exhaust domestic remedies.

A. The applicant’s victim status

The Government, referring to the case-law of the Commission according to which alleged violations during trial are rectified by the applicant’s acquittal (see *X v. Austria*, no. 5575/72, Commission decision of 8 July 1974, Decisions and Reports (DR) 1, p. 44), pointed out that the applicant had ultimately been granted an amnesty in the proceedings in question. They submitted that this case-law was applicable to the present case because the amnesty had erased the effects of his conviction.

The applicant pointed out that he had been ordered to pay damages to the *assistente* and that his car had subsequently been impounded in order to enforce that obligation. He also referred to the non-pecuniary damage caused by the alleged violation and argued that he could claim to be a “victim” within the meaning of Article 34 of the Convention.

The Court acknowledges that an acquitted defendant can no longer claim to be the victim of alleged violations of the Convention during the proceedings (see *X v. Austria*, cited above, and *X v. the United Kingdom*, no. 8083/77, Commission decision of 13 March 1980, DR 19, p. 223). It

accepts that the same reasoning could be applied where an accused is granted an amnesty.

This conclusion, however, can only be drawn where the applicant is no longer affected at all, having been relieved of any effects to his disadvantage (see *Jón Kristinsson v. Iceland*, judgment of 1 March 1990, Series A no. 171-B, opinion of the Commission, pp. 48-49, § 36). In the present case the applicant was also ordered to pay damages to the *assistente*. He can therefore still claim to be the victim of a breach of Article 6 of the Convention.

B. Exhaustion of domestic remedies

The Government submitted that the applicant had not validly exhausted domestic remedies. They noted that he had lodged an appeal with the Constitutional Court in respect of the complaint raised before the Court. That appeal was not examined by the Constitutional Court, however, on account of the applicant's failure to instruct a lawyer. The applicant had therefore not validly exhausted domestic remedies.

The applicant alleged that he had relied, before the Constitutional Court, on the right to defend himself in person. He also submitted that the Constitutional Court had not taken account of the fact that the decision to remove his name from the Bar Council's roll had been unlawful.

The Court reiterates firstly that it is true that, according to the established case-law of the Convention institutions, domestic remedies are not exhausted if an appeal is dismissed because of the appellant's failure to comply with a formality. It finds, however, that in the present case the Constitutional Court had refused to examine the appeal for the sole reason that the applicant had not instructed a lawyer, but had insisted on defending himself. In these circumstances the question of the possible failure to exhaust domestic remedies overlapped with the issue whether the applicant could claim the right to defend himself in the criminal proceedings brought against him.

The objection raised by the Government in that connection does not therefore require a separate examination.

C. Merits of the application

The Government pointed out at the outset that the right to defend oneself in person under Article 6 § 3 (c) of the Convention was not an absolute right; the States could, in certain circumstances, make it compulsory to instruct a lawyer.

In the Government's submission, a distinction had to be drawn between a personal defence, which allowed the accused to address the court and submit his or her view of the facts of the case directly, and a technical defence, which had to be conducted by a lawyer for certain stages of the proceedings, such as hearings or lodging appeals. The Government stressed in that connection that the applicant could not rely on his capacity as a lawyer, because his name had been temporarily removed from the Bar Council's roll.

In the Government's submission, the requirement of legal representation for certain stages of the proceedings was an adequate and proportionate means of which States could avail themselves in order to ensure greater safeguards and rigour in conducting an accused's defence.

The applicant accepted that the right to defend oneself in person was not an absolute right, either in the interests of justice or of the accused. He submitted, however, that in the present case that right had been curtailed in a manner which could not be deemed to have served the interests of justice or those of the accused.

In the applicant's submission, there had clearly been a breach of Article 6 § 3 (c) at the legislative level. He stressed that the legislation of other member States of the Council of Europe allowed an accused to defend himself in person. He went on to state that there had also been a breach of that provision at the judicial level because the Portuguese courts had assigned him a lawyer against his will.

The Court will examine the applicant's complaint in accordance with the general rule set out in paragraph 1 of Article 6 of the Convention, while bearing in mind the requirements of paragraph 3 (c) of that Article, which constitute particular aspects of the right to a fair trial, guaranteed by paragraph 1 (see, among many other authorities, *Artner v. Austria*, judgment of 28 August 1992, Series A no. 242-A, p. 10, § 19).

It observes that the Commission ruled on a number of occasions on the right to defend oneself in person provided for in Article 6 § 3 (c) of the Convention. In *X v. Norway* (no. 5923/72, decision of 30 May 1975, DR 3, p. 43) the Commission held that although this provision guarantees that proceedings against the accused will not take place without adequate representation for the defence, it does not give the accused the right to decide himself in what manner his defence should be assured. The decision as to whether the applicant will defend himself in person or be represented by a lawyer of his own choosing, or in certain circumstances one appointed by the court, depends upon the applicable legislation or rules of court.

In *Weber v. Switzerland* (no. 24501/94, decision of 17 May 1995, unreported), the Commission held that the choice between the two possibilities referred to in Article 6 § 3 (c), that is, whether the applicant will defend himself in person or be represented by a lawyer of his own

choosing, or in certain circumstances one appointed by the court, is a matter for the competent authorities to decide (see also *X v. Austria*, no. 7138/75, Commission decision of 5 July 1977, DR 9, p. 50).

The former Court has also previously held that “the requirement that a defendant be assisted by counsel at all stages of the Regional Court’s proceedings – which finds parallels in the legislation of other Contracting States – cannot ... be deemed incompatible with the Convention” (see *Croissant v. Germany*, judgment of 25 September 1992, Series A no. 237-B, p. 32, § 27).

The Court does not see any reason to depart from that case-law. It considers that in this area it is essential for applicants to be in a position to present their defence appropriately and in accordance with the requirements of a fair trial. However, the decision to allow an accused to defend himself or herself in person or to assign him or her a lawyer does still fall within the margin of appreciation of the Contracting States, which are better placed than the Court to choose the appropriate means by which to enable their judicial system to guarantee the rights of the defence.

It should be stressed that the reasons relied on for requiring compulsory representation by a lawyer for certain stages of the proceedings are, in the Court’s view, sufficient and relevant. It is, in particular, a measure in the interests of the accused designed to ensure the proper defence of his interests. The domestic courts are therefore entitled to consider that the interests of justice require the compulsory appointment of a lawyer.

The fact that the accused is himself also a lawyer, as is the case here – even if the applicant’s name has been temporarily removed from the Bar Council’s roll – does not in any way undermine the preceding observations. Although it is true that, as a general rule, lawyers can act in person before a court, the relevant courts are nonetheless entitled to consider that the interests of justice require the appointment of a representative to act for a lawyer charged with a criminal offence and who may therefore, for that very reason, not be in a position to assess the interests at stake properly or, therefore, to conduct his own defence effectively. In the Court’s view, the issue again falls within the limits of the margin of appreciation afforded to the national authorities.

The Court considers that in the instant case the applicant’s defence was conducted appropriately. It points out in that connection that the applicant did not allege that he had been unable to submit his own version of the facts to the courts in question and that he was represented by an officially assigned lawyer at the hearing of 15 December 1998.

There is therefore no evidence to support the allegation that the trial in question was unfair or that the applicant’s rights of defence were breached.

Accordingly, there is no appearance of a violation of Article 6 §§ 1 and 3 (c) of the Convention. It follows that the application is manifestly ill-founded and must be rejected pursuant to Article 35 § 3 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the remainder of the application inadmissible.

HONECKER ET AUTRES c. ALLEMAGNE
(Requêtes n^{os} 53991/00 et 54999/00)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 15 NOVEMBRE 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. I. Cabral Barreto, *président*, M. G. Ress, M. I. Caflisch, M. R. Türmen, M. B. Zupančič, M^{mes} H.S. Greve, M. K. Träja, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Confiscation d'avoirs acquis par des dignitaires de la RDA par abus de pouvoir****Article I du Protocole n° 1**

Respect des biens – Confiscation d'avoirs acquis par des dignitaires de la RDA par abus de pouvoir – Réglementation de l'usage des biens – Prévues par la loi – Intérêt général – Proportionnalité – Distinction entre les avoirs revenant de droit aux requérantes et ceux acquis illégalement – Contexte exceptionnel: réunification de l'Allemagne – Equilibre entre les intérêts des requérantes et l'intérêt général de la société allemande – Législation sur les avoirs de conversion

*
* *

La première requérante est la veuve de M. Honecker, ancien président du Conseil d'Etat de la République démocratique allemande (RDA), décédé en 1994. Les trois autres requérantes sont la veuve et les filles de M. Axen, membre du bureau politique du comité central du Parti socialiste unifié de la RDA, décédé en 1992. Entre la chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, et la réunification allemande, effective le 3 octobre 1990, MM. Honecker et Axen avaient demandé la conversion en marks de la République fédérale allemande (RFA) des avoirs en marks de la RDA figurant sur leurs comptes bancaires. Ces sommes provenaient de revenus ordinaires. En septembre 1990, une commission spéciale du Parlement de la RDA chargée de l'examen de la provenance des fonds devant être convertis en marks de la RFA rendit une décision, sur le fondement d'une loi de la RDA (loi qui allait devenir fédérale après la réunification) relative aux avoirs de conversion, par laquelle elle confisqua les avoirs de MM. Honecker et Axen. Elle motiva sa décision par le fait que lesdits avoirs avaient été acquis par abus de pouvoir au détriment de l'intérêt général. En octobre 1990, les héritières de M. Axen, requérantes de la seconde requête, saisirent le tribunal administratif pour contester la décision de confiscation. Leur recours fut rejeté au motif que les conditions posées par la loi relative aux avoirs de conversion étaient réunies, les avoirs de M. Axen provenant d'une épargne acquise par abus de pouvoir au détriment de l'intérêt général. Sur appel interjeté par les requérantes, la cour administrative d'appel annula néanmoins la décision de la commission spéciale et ordonna le déblocage des comptes litigieux. La cour estima qu'une telle confiscation ne pouvait s'appliquer à l'épargne provenant de revenus ordinaires. Cependant, la Cour administrative fédérale, saisie par l'Etat d'un recours en révision, annula cet arrêt. Les requérantes saisirent alors la Cour

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

constitutionnelle fédérale. En juillet 1999, la haute juridiction rejeta le recours, estimant que, dans le cadre de la loi relative aux avoirs de conversion, les avoirs provenant de revenus ordinaires économisés grâce à des avantages obtenus par méconnaissance flagrante de la morale pouvaient être exclus. Quant à la première requérante, le tribunal administratif confirma en juin 1999 la décision de la commission spéciale pour l'essentiel, mis à part une somme issue des pensions de retraite de la requérante. Celle-ci n'interjeta pas appel.

Article 1 du Protocole n° 1 : la confiscation des avoirs des requérantes a constitué une ingérence dans la jouissance de leur droit au respect des biens. La confiscation entraînait certes une privation de propriété, mais celle-ci s'inscrivait dans le cadre de la réglementation générale visant à vérifier la provenance des avoirs en marks de la RDA en vue de leur conversion en marks de la RFA. Dès lors, l'ingérence s'analysait en une mesure de réglementation de l'usage des biens. Ladite mesure était fondée sur la loi relative aux avoirs de conversion de la RDA, devenue ensuite loi fédérale de la RFA. L'ingérence en question poursuivait un but d'intérêt général. Il paraissait en effet légitime au législateur puis aux tribunaux de procéder à la vérification de la régularité de l'acquisition des avoirs en marks de la RDA devant être convertis en marks de la RFA et cela en vertu d'exigences de moralité publique. S'agissant de la proportionnalité de l'ingérence, le tribunal administratif examina en détail les arguments des requérantes et la nature des faits reprochés. Preuve en est que la juridiction n'a pas maintenu la confiscation des avoirs de la première requérante pour une partie qui s'avéra être issue de sa pension de retraite. Compte tenu de ces éléments et notamment des circonstances exceptionnelles liées à la réunification allemande, l'Etat défendeur n'a pas excédé sa marge d'appréciation ni manqué de ménager un juste équilibre entre les intérêts des requérantes et l'intérêt général. En effet, le contrôle de la provenance des avoirs en marks de la RDA devant être convertis en marks de la RFA était une contrepartie indispensable à la revalorisation considérable que représentait la conversion desdits avoirs en marks de la RFA : défaut manifeste de fondement.

La Cour conclut qu'aucune question séparée ne se pose sous l'angle de l'article 14.

Jurisprudence citée par la Cour

- Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52
James et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98
AGOSI c. Royaume-Uni, arrêt du 24 octobre 1986, série A n° 108
Tre Traktörer AB c. Suède, arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 159
Raimondo c. Italie, arrêt du 22 février 1994, série A n° 281-A
Döring c. Allemagne (déc.), n° 37595/97, CEDH 1999-VIII
Schmelzer c. Allemagne (déc.), n° 45176/99, 12 décembre 2000, non publiée

(...)

EN FAIT

La première requérante, M^{me} Margot Honecker, est une ressortissante allemande, née en 1927 et résidant à Santiago du Chili (Chili). Elle est la veuve de M. Erich Honecker, ancien président du Conseil d'État (*Staatsrat*) de la République démocratique allemande (RDA) et décédé le 29 mai 1994.

Les trois autres requérantes, M^{mes} Sonja Axen, Katrin Teubner et Sophia Jossifov, nés en 1925, 1950 et 1953 respectivement, sont également des ressortissantes allemandes, résidant à Berlin. M^{me} Axen est la veuve et M^{mes} Teubner et Jossifov sont les filles de M. Hermann Axen, membre du bureau politique (*Politbüro*) du comité central du Parti socialiste unifié (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* – SED) de la RDA et décédé le 15 février 1992.

Les requérantes sont représentées devant la Cour par M^e F. Wolff, avocat à Berlin.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérantes, peuvent se résumer comme suit.

1. La genèse de l'affaire

Après la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 et au cours de la période de transition précédant la réunification allemande, devenue effective le 3 octobre 1990, MM. Honecker et Axen avaient demandé la conversion des avoirs figurant sur leurs comptes bancaires, s'élevant respectivement à environ 235 000 et 250 000 marks de la RDA, en marks (DEM) de la République fédérale d'Allemagne (RFA). Ces sommes provenaient de revenus ordinaires (*reguläres Einkommen*).

Le 6 juillet 1990, la commission spéciale (*Sonderausschuss*) du Parlement (*Volkskammer*) nouvellement élu de la RDA et compétente en la matière, demanda à MM. Honecker et Axen de justifier la légalité de l'acquisition des avoirs ainsi déclarés.

Par une décision du 27 septembre 1990, la commission spéciale ordonna la confiscation (*Einzahlung*) des avoirs se trouvant sur les comptes bancaires de MM. Honecker et Axen, au motif que chacun d'entre eux s'était

« par l'abus de ses fonctions, par la jouissance de privilèges qu'il s'était lui-même attribué et par des actes qui constituent une atteinte flagrante à la morale, procuré à lui-même et à d'autres des avantages personnels au détriment de la société et à la charge du budget de l'État et d'autres fonds étatiques ».

La commission spéciale se fonda sur l'article 5 § 2 de la loi sur la justification de la légalité de l'acquisition d'avoirs de conversion (*Gesetz über den Nachweis der Rechtmässigkeit des Erwerbs von Umstellungsguthaben* – voir «Le droit interne pertinent» ci-dessous) de la RDA du 29 juin 1990, aussi appelée loi sur les avoires de conversion (*Umstellungsguthabengesetz*).

2. La procédure devant les juridictions internes

a) En ce qui concerne M^{mes} Axen, Teubner et Jossifov

Le 17 octobre 1990, les requérantes saisirent le tribunal administratif (*Verwaltungsgericht*) de Berlin.

Par un jugement du 24 mai 1993, le tribunal administratif de Berlin rejeta le recours des requérantes au motif que les conditions de l'article 5 § 2 de la loi sur les avoires de conversion étaient réunies, car l'ensemble des avoires de M. Axen provenaient d'une épargne acquise par abus de pouvoir au détriment de l'intérêt général (*Gemeinwohl*).

A l'instar de la commission spéciale, le tribunal considéra que M. Axen s'était enrichi par l'utilisation illégale d'un terrain de 25 000 m² dont il n'était pas propriétaire et sur lequel il avait fait construire en 1986 une maison de vacances financée à hauteur de 6 500 000 marks de la RDA par des fonds publics. De même, l'entretien du domaine d'un montant de 200 000 marks avait été financé par des fonds publics. Or lui-même n'avait versé qu'un loyer mensuel de 271 marks et son enrichissement personnel s'élevait donc au moins à 3 millions de marks.

Par un arrêt du 1^{er} juillet 1997, la cour administrative d'appel (*Oberverwaltungsgericht*) de Berlin annula la décision de la commission spéciale et ordonna le déblocage des comptes litigieux.

Elle estima notamment que l'article 5 § 2 de la loi sur les avoires de conversion ne s'appliquait pas à l'épargne provenant de revenus ordinaires, car sinon tous les biens acquis en RDA devraient être évalués et imputés sur les avoires de conversion.

Par une décision du 5 juin 1998, la Cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*), saisie par l'Etat d'un recours en révision, fit droit à la demande de ce dernier et annula l'arrêt de la cour administrative d'appel.

Elle considéra qu'en vertu de la loi sur les avoires de conversion, qui demeurait en vigueur en tant que loi fédérale (*Bundesgesetz*), et de l'article 3, n° 12, alinéa b), de l'accord du 18 septembre 1990 sur l'application et l'interprétation du Traité sur l'unification allemande (*Vereinbarung zur Durchführung und Auslegung des Einigungsvertrages*) du 31 août 1990 (voir «Le droit interne pertinent» ci-dessous), la chambre administrative près le tribunal de district était compétente pour statuer sur les requêtes soulevées en vertu de l'article 6 de la loi sur les avoires de

conversion. Par ailleurs, le législateur avait souhaité, lors de la période de transition précédant la réunification allemande, un règlement rapide, définitif et dans un délai donné de ces affaires, et n'avait pas prévu la mise en place des voies de recours administratives habituelles.

Les requérantes saisirent alors la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) d'un recours constitutionnel, au motif que les décisions des juridictions antérieures méconnaissaient leur droit de propriété et étaient disproportionnées, car l'atteinte à la morale ne saurait à elle seule justifier la confiscation intégrale des avoirs de M. Axen. De plus, la Cour administrative fédérale aurait méconnu la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), car elle avait considéré que la loi sur les avoirs de conversion et l'accord sur l'application et l'interprétation du Traité sur l'unification allemande prévoyaient une limitation des voies de recours, alors que la loi n'était en réalité pas si claire. Par ailleurs, le but de la loi sur les avoirs de conversion avait été uniquement de vérifier de manière arbitraire les comptes des hauts responsables du SED. Enfin, la durée de la procédure entre la saisine du tribunal administratif de Berlin le 17 octobre 1990 et la décision de la Cour administrative fédérale du 5 juin 1998 méconnaissait l'article 6 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Le 28 juillet 1999, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en comité de trois membres, refusa d'admettre le recours des requérantes.

D'après la Cour constitutionnelle, dans le cadre de l'article 5 § 2 de la loi sur les avoirs de conversion, le législateur pouvait, sans méconnaître de manière disproportionnée le droit de propriété, lors de la conversion d'avoirs de la RDA en marks de la RFA, ce qui équivalait à une revalorisation considérable, exclure les sommes acquises en méconnaissance flagrante de la morale et qui ne reposaient pas sur un travail propre (*eigene Leistung*). Il en allait de même pour les avoirs provenant de revenus ordinaires et qui avaient pu être économisés à la suite d'avantages obtenus en méconnaissance flagrante de la morale. De plus, le fait que la commission spéciale, dans le cadre de ses moyens, s'était concentrée sur les hauts responsables du SED, reposait sur des considérations pratiques, mais ne modifiait pas la portée générale de la loi. Enfin, les décisions litigieuses ne méconnaissaient pas non plus le droit à la protection juridique garanti par l'article 19 § 4 de la Loi fondamentale, car cet article ne garantit pas le droit à l'existence de voies de recours.

b) En ce qui concerne M^{me} Honecker

Par un jugement du 14 juin 1999, notifié à l'avocat de la requérante le 6 septembre 1999, le tribunal administratif de Berlin confirma la décision de la commission spéciale pour l'essentiel, mais ordonna le déblocage d'une somme de 12630 DEM, qui correspondait aux

montants versés après la saisie des avoirs sur le compte bancaire par le parquet le 6 décembre 1989, et qui provenait notamment des pensions de retraite de M^{me} Honecker et n'avait donc pas été acquise de manière illégale au sens de l'article 5 § 2 de la loi sur les avoirs de conversion.

Le tribunal confirma la décision de la commission spéciale pour le surplus, au motif que les conditions de l'article 5 § 2 de la loi sur les avoirs de conversion étaient réunies, car les avoirs restants (215 613,07 DEM) de M. Honecker provenaient d'une épargne acquise par abus de pouvoir au détriment de l'intérêt général.

Le tribunal se déclara tout d'abord compétent pour trancher le présent litige en vertu de l'article 3, n° 12, de l'accord du 18 septembre 1990 sur l'application et l'interprétation du Traité sur l'unification allemande du 31 août 1990 (voir «Le droit interne pertinent» ci-dessous).

Sur le fond, le tribunal rappela que la commission spéciale avait reproché à M. Honecker d'avoir dépensé des fonds publics à hauteur de :

- 44 millions de marks de la RDA pour des domaines de chasse et des maisons de vacances (Shorfheide, Nossentiner Heide, Dölln, Gross-Dölln),
- 800 000 marks pour la consommation énergétique,
- 5 millions de marks pour l'approvisionnement spécial du domaine de Wandlitz, où résidaient les cadres du SED,
- etc.

Le tribunal, quant à lui, considéra que M. Honecker s'était notamment enrichi :

- en gardant pour lui la dotation de 240 000 marks qu'il avait reçue en tant que membre d'honneur de l'Académie du bâtiment (*Bauakademie*) en RDA, car d'après le droit de la RDA cette dotation ne lui revenait pas,
- en utilisant des fonds publics à hauteur de plus de 4 millions de marks pour la construction et l'installation de son domaine privé Wildfang, alors qu'il ne payait qu'un loyer mensuel de 120 marks qu'il n'avait du reste plus versé à partir de 1977.

De plus, selon le tribunal, la loi sur les avoirs de conversion ne méconnaissait ni la Constitution de la RDA ni celle de la RFA.

La requérante n'interjeta pas appel de ce jugement.

B. Le droit interne pertinent

Le 29 juin 1990, le Parlement nouvellement élu de la RDA élabora la loi sur la justification de la légalité de l'acquisition d'avoirs de conversion, aussi appelée loi sur les avoirs de conversion.

D'après l'article 1 de cette loi, lors de la conversion des avoirs, une vérification de la légalité de leur acquisition peut être ordonnée et une

« commission spéciale temporaire », qui comprend vingt et un députés du parlement, est créée spécialement à cet effet.

D'après l'article 2, les personnes ou sociétés ayant leur résidence ou siège social en RDA ou à l'extérieur de la RDA doivent, sur demande, justifier la légalité de l'acquisition d'avoirs déclarés en vue de leur conversion.

Selon l'article 4, le titulaire du compte bancaire doit justifier la légalité de l'acquisition de ses avoirs dans un délai de dix jours et il doit à cet effet soumettre les documents à la commission spéciale.

L'article 5 § 1 prévoit la vérification de la légalité de l'acquisition d'avoirs de conversion par la commission spéciale à l'aide des documents ainsi reçus.

L'article 5 § 2 prévoit qu'une acquisition n'est pas légale notamment lorsque l'ensemble des avoirs ou une partie d'entre eux ont été obtenus :

- par des actions pénalement répréhensibles ou contraires au règlement (*ordnungswidrig*),
- par des actes qui constituent une atteinte flagrante à la morale, ou
- par des actes qui constituent un abus de prérogatives étatiques ou d'une fonction étatique, ou d'une activité au détriment de l'intérêt général.

L'article 5 § 4 prévoit que s'il existe des soupçons relatifs à l'existence d'une infraction, il convient de porter plainte auprès de l'autorité de poursuite (*Strafverfolgungsbehörde*) compétente. Dans ce cas, la commission spéciale ne peut rendre sa décision qu'après la décision définitive de cette autorité de poursuite.

L'article 5 § 5 prévoit que la décision de la commission spéciale constatant l'illégalité de l'acquisition d'avoirs de conversion a pour conséquence la confiscation de ces avoirs au profit de l'Etat.

L'article 3, n° 12, de l'accord du 18 septembre 1990 sur l'application et l'interprétation du Traité sur l'unification allemande du 31 août 1990 est ainsi rédigé :

« Le droit de la RDA ci-après désigné demeure en vigueur après que l'adhésion [de la RDA à la RFA] est devenue effective :

(...)

12. Loi sur la justification de la légalité de l'acquisition d'avoirs de conversion du 29 juin 1990 avec les précisions suivantes :

a) Dans les cas relevant de l'article 5 § 4, deuxième phrase, (...) la chambre administrative près le tribunal de district où les avoirs globaux ont été déclarés en vue de leur conversion est compétente pour statuer en la matière.

b) Ce tribunal connaît également des requêtes soumises en vertu de l'article 6.»

GRIEFS

Les requérantes soutiennent que la loi sur les avoirs de conversion de la RDA, les décisions de la commission spéciale du Parlement de la RDA et les jugements du tribunal administratif de Berlin confirmant la confiscation des avoirs des comptes en banque de MM. Honecker et Axen, dont elles sont les héritières, méconnaissent l'article 1 du Protocole n° 1. Elles invoquent également l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi que l'article 6 de la Convention.

EN DROIT

1. Les requérantes soutiennent que la loi sur les avoirs de conversion de la RDA, les décisions de la commission spéciale du Parlement de la RDA et les jugements du tribunal administratif de Berlin confirmant la confiscation des avoirs des comptes en banque de MM. Honecker et Axen, dont elles sont les héritières, méconnaissent l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi rédigé :

« 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. »

Les requérantes considèrent en particulier que les décisions de la commission spéciale du Parlement de la RDA d'ordonner la confiscation des avoirs des comptes en banque de MM. Honecker et Axen constituaient une ingérence disproportionnée dans leur droit de propriété, car les reproches formulés à l'encontre de ces derniers n'étaient pas fondés.

La Cour rappelle que « l'article 1 garantit en substance le droit de propriété (...). Il 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 contractants le droit, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles : la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles

doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (...)» (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *AGOSI c. Royaume-Uni* du 24 octobre 1986, série A n° 108, p. 17, § 48, *Döring c. Allemagne* (déc.), n° 37595/97, CEDH 1999-VIII, et *Schmelzer c. Allemagne* (déc.), n° 45176/99, 12 décembre 2000, non publiée).

Indéniablement, la confiscation des avoirs des requérantes a constitué une ingérence dans la jouissance de leur droit au respect de leurs biens, protégé par la première phrase de l'article 1.

Il y a lieu d'abord de déterminer si le texte applicable en l'espèce est la seconde phrase du premier alinéa ou au contraire le second alinéa.

La confiscation des avoirs des requérantes entraînait, il est vrai, une privation de propriété; toutefois, en l'occurrence, celle-ci s'inscrivait dans le cadre de la réglementation, générale, mise en place au cours de la période précédant la réunification, visant à vérifier la provenance des avoirs en marks de la RDA déclarés en vue de leur conversion en marks de la RFA.

D'après la Cour, l'ingérence litigieuse s'analyse dès lors en une mesure de réglementation de l'usage des biens, à examiner sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (*AGOSI* précité, p. 17, § 51, et *Raimondo c. Italie*, arrêt du 22 février 1994, série A n° 281-A, p. 16, § 29).

Quant à la légalité de l'ingérence, la Cour relève tout d'abord que la mesure litigieuse était fondée sur la loi relative aux avoirs de conversion de la RDA du 29 juin 1990, devenue par la suite une loi fédérale de la RFA en vertu de l'accord du 18 septembre 1990 sur l'application et l'interprétation du Traité sur l'unification allemande du 31 août 1990. D'après l'article 1 de cette loi, une commission spéciale du Parlement nouvellement élu de la RDA statue sur la légalité de l'acquisition des avoirs de conversion, et les paragraphes 2 et 4 de l'article 5 de cette loi prévoient expressément qu'en cas de constat d'une acquisition illégale, notamment par des actes manifestement contraires à la morale, ces avoirs sont confisqués au profit de l'État.

La Cour administrative fédérale confirma la compétence de la commission spéciale en la matière, et la Cour constitutionnelle fédérale la conformité de l'ingérence litigieuse avec la Loi fondamentale ainsi que la portée générale de la loi sur les avoirs de conversion, nonobstant son application en pratique aux hauts responsables du SED.

Or d'après la Cour cette interprétation n'était pas arbitraire, et elle rappelle à cet égard que pour le contrôle du droit interne, elle ne jouit que d'une compétence limitée et qu'il appartient au premier chef aux autorités nationales d'interpréter et d'appliquer leurs lois (voir notamment l'arrêt *Tre Traktörer AB c. Suède* du 7 juillet 1989, série A n° 159, p. 23, § 58).

En ce qui concerne la finalité de l'ingérence, la Cour estime qu'en l'espèce l'ingérence poursuivait un but d'intérêt général : il paraissait en effet légitime pour le législateur en RDA, après des élections démocratiques, puis pour les tribunaux de la RFA, après la réunification, pour des exigences de moralité publique, de procéder à la vérification de la régularité de l'acquisition des avoirs en marks de la RDA déclarés en vue de leur conversion en marks de la RFA et de confisquer les sommes acquises illégalement.

Enfin, la Cour doit se pencher sur la proportionnalité de l'ingérence.

A cet égard, elle rappelle que le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 doit se lire à la lumière du principe consacré par la première phrase de l'article. La Cour a dégagé de celle-ci la condition qu'une mesure d'ingérence ménage 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, les arrêts *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69, et *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, série A n° 98, p. 34, § 50). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier, donc aussi dans le second alinéa. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (arrêt *Tre Traktörer AB* précité, p. 23, § 59). Ce faisant, elle reconnaît à l'Etat une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause (*AGOSI* précité, p. 18, § 52).

En l'espèce, la Cour note tout d'abord que le tribunal administratif de Berlin a examiné en détail les arguments des requérantes et a analysé de manière approfondie la nature des faits reprochés à MM. Honecker et Axen, de même que la provenance des sommes figurant sur les comptes bancaires des requérantes en tant qu'héritières.

Ainsi, dans le cas de M. Honecker, le tribunal administratif a annulé en partie la décision de la commission spéciale en permettant à la requérante de garder les sommes résultant de sa pension de retraite ; il a dès lors soigneusement distingué les sommes qui lui revenaient de droit et celles qui avaient été acquises illégalement par son mari, dans le cadre de ses fonctions en RDA, au sens de l'article 5 § 2 de la loi sur les avoirs de conversion.

Le tribunal administratif a adopté la même méthode au sujet de M. Axen, sauf que, dans son cas, il a conclu que l'ensemble des avoirs sur le compte en banque de M^{me} Axen provenaient de sommes acquises illégalement par son mari, dans le cadre de ses fonctions en RDA, au sens de l'article 5 § 2 de la loi sur les avoirs de conversion.

Compte tenu de tous ces éléments, et notamment des circonstances exceptionnelles liées à la réunification allemande, la Cour estime que

L'Etat défendeur n'a pas excédé sa marge d'appréciation et qu'il n'a pas manqué, eu égard aux objectifs légitimes poursuivis, de ménager un «juste équilibre» entre les intérêts des requérantes et l'intérêt général de la société allemande. En effet, le contrôle de la provenance des avoirs en marks de la RDA qui devaient être convertis en marks de la RFA était la contrepartie nécessaire à la revalorisation considérable que représentait la conversion de ces avoirs en marks de la RFA.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

2. Les requérantes allèguent ensuite une violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. L'article 14 est ainsi rédigé :

«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.»

Les requérantes soutiennent que la loi sur les avoirs de conversion de la RDA était une loi spéciale, destinée à punir les hauts fonctionnaires du SED par la saisie de leurs biens. Les décisions de la commission spéciale du Parlement de la RDA et des tribunaux allemands après la réunification ont par la suite permis l'application de cette loi à caractère discriminatoire.

Eu égard au raisonnement suivi sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, notamment quant à la portée générale de la loi sur les avoirs de conversion, la Cour estime qu'aucune question séparée ne se pose sous l'angle de l'article 14 de la Convention.

3. Les requérantes allèguent enfin qu'elles n'ont bénéficié ni d'un procès équitable ni d'un tribunal impartial et que leur cause n'a pas été entendue dans le délai raisonnable prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi rédigé :

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

Les requérantes considèrent en effet que la justice rendue par des magistrats provenant exclusivement de la RFA, les articles de presse très négatifs parus à leur sujet et l'absence de voies de recours contre le jugement du tribunal administratif de Berlin méconnaissaient leur droit à un tribunal impartial et à un procès équitable, et que la durée globale de la procédure devant les juridictions allemandes a dépassé le délai raisonnable.

En ce qui concerne les trois premiers griefs, la Cour constate que les allégations des requérantes sont vagues et ne reposent pas sur des

reproches précis formulés à l'encontre des magistrats ayant siégé dans leur affaire.

Il s'ensuit que ces griefs sont également manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Quant au dernier grief, la Cour note d'emblée qu'elle n'est pas appelée à se prononcer sur la question de savoir si la durée de la procédure revêt un caractère excessif en ce qui concerne M^mc Honecker. Elle relève, en effet, que cette dernière n'a pas intenté de recours devant la Cour constitutionnelle fédérale et n'a, dès lors, pas satisfait à la condition de l'épuisement des voies de recours internes, posée à l'article 35 § 1 de la Convention (voir en dernier lieu *Teuschler c. Allemagne* (déc.), n° 47636/99, 4 octobre 2001, non publiée).

En ce qui concerne M^mcs Axen, Teubner et Jossifov, qui ont soulevé le grief relatif à la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale, la Cour considère qu'en l'état actuel du dossier elle n'est pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et estime nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du Gouvernement, en application de l'article 54 § 3 b) du règlement.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide de joindre les requêtes;

Ajourne l'examen du grief de M^mcs Axen, Teubner et Jossifov tiré de l'article 6 § 1 de la Convention quant à la durée de la procédure litigieuse;

Déclare les requêtes irrecevables pour le surplus.

HONECKER AND OTHERS v. GERMANY
(Applications nos. 53991/00 and 54999/00)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 15 NOVEMBER 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr I. Cabral Barreto, *President*, Mr G. Ress, Mr L. Caflisch, Mr R. Türmen, Mr B. Zupančič, Mrs H.S. Greve, Mr K. Traja, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Confiscation of assets acquired by prominent GDR officials through abuse of authority****Article I of Protocol No. 1**

Peaceful enjoyment of possessions – Confiscation of assets acquired by prominent GDR officials through abuse of authority – Control of the use of property – Provided for by law – General interest – Proportionality – Distinction between assets to which applicants have lawful title and assets acquired unlawfully – Exceptional context: reunification of Germany – Balance between applicants' interests and general interest of German society – Legislation on convertible funds

*
* * *

The first applicant is the widow of Mr Honecker, the former President of the *Staatsrat* of the German Democratic Republic (GDR), who died in 1994. The other three applicants are the widow and daughters of Mr Axen, a member of the Political Bureau of the Central Committee of the GDR's Socialist Unity Party, who died in 1992. Between the fall of the Berlin Wall on 9 November 1989 and German reunification, which took place on 3 October 1990, Mr Honecker and Mr Axen requested conversion of the GDR marks in their bank accounts into marks of the Federal Republic of Germany (FRG). The sums involved derived from ordinary income. In September 1990 a select committee of the GDR parliament charged with examining the source of assets to be converted into FRG marks ordered the confiscation of the money in the accounts of Mr Honecker and Mr Axen, basing its decision on GDR legislation on convertible funds (which became federal law after reunification). The ground given by the select committee was that the money in question had been acquired through abuse of authority to the detriment of the general interest. In October 1990 Mr Axen's heirs, the applicants who lodged the second application, challenged the confiscation decision in the administrative court. Their action was dismissed on the ground that the conditions laid down by the Convertible Funds Act had been met because Mr Axen's money had come from savings acquired through abuse of authority contrary to the public interest. On appeal by the applicants, the administrative court of appeal nevertheless set aside the select committee's decision and ordered the accounts in question to be unfrozen. It held that savings derived from ordinary income could not be confiscated in that way. However, the Federal Administrative Court allowed an application by the State for the proceedings to be reopened and quashed the above judgment. The applicants then appealed to the Federal Constitutional

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

Court, which gave judgment against them in July 1999, ruling that under the Convertible Funds Act sums of money deriving from ordinary income which it had been possible to save as a result of advantages obtained through flagrantly immoral means could be excluded. In the case of the first applicant, in June 1999 the administrative court upheld the select committee's decision for the most part, except for a sum representing part of her retirement pension. Mrs Honccker did not appeal.

Held

Article 1 of Protocol No. 1: Confiscation of the applicants' money had constituted an interference with their right to peaceful enjoyment of their possessions. It had, of course, entailed a deprivation of possessions. However, it had been effected under the general regulations aimed at checking the provenance of funds in GDR marks with a view to their conversion into FRG marks. The interference had therefore constituted control of the use of property. It had been based on the GDR's Convertible Funds Act, which had subsequently become a federal law of the FRG. It had pursued an aim that was in the general interest, since it seemed legitimate for Parliament, and subsequently for the courts, to check, in the interests of public morality, that the GDR marks declared for conversion into FRG marks had been acquired lawfully. As regards the proportionality of the interference, the administrative court had made a detailed examination of the applicants' arguments and of the nature of the acts charged, as evidenced by the fact that it rescinded the confiscation of the first applicant's assets in so far as it related to money deriving from her old-age pension. Regard being had to the above, and in particular to the exceptional circumstances of German reunification, the respondent State had not overstepped its margin of appreciation or failed to strike a fair balance between the applicants' interests and the general interest. Verification of the provenance of sums of money in GDR marks which were to be converted into FRG marks had been necessary in view of the considerable revaluation that the conversion into FRG marks entailed: manifestly ill-founded.

The Court concluded that no separate issue arose under Article 14.

Case-law cited by the Court

- Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52
James and Others v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98
AGOSI v. the United Kingdom, judgment of 24 October 1986, Series A no. 108,
Tre Traktörer AB v. Sweden, judgment of 7 July 1989, Series A no. 159
Raimondo v. Italy, judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A
Döring v. Germany (dec.), no. 37595/97, ECHR 1999-VIII
Schmelzer v. Germany (dec.), no. 45176/99, 12 December 2000, unreported

...

THE FACTS

The first applicant, Mrs Margot Honecker, is a German national, born in 1927 and living in Santiago (Chile). She is the widow of Mr Erich Honecker, the former President of the *Staatsrat* of the German Democratic Republic (GDR), who died on 29 May 1994.

The other three applicants, Mrs Sonja Axen, Mrs Katrin Teubner and Mrs Sophia Jossifov, born in 1925, 1950 and 1953 respectively, are also German nationals, and live in Berlin. Mrs Axen is the widow and Mrs Teubner and Mrs Jossifov the daughters of Mr Hermann Axen, a former member of the Political Bureau (*Politbüro*) of the Central Committee of the GDR's Socialist Unity Party (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* (SED)), who died on 15 February 1992.

The applicants were represented before the Court by Mr F. Wolff, a lawyer practising in Berlin.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the applicants, may be summarised as follows.

1. Background to the case

After the fall of the Berlin Wall on 9 November 1989 and during the period of transition preceding German reunification which took place on 3 October 1990, Mr Honecker and Mr Axen requested the conversion of money in their bank accounts amounting respectively to about 235,000 and 250,000 GDR marks into marks (DEM) of the Federal Republic of Germany (FRG). These sums derived from ordinary income (*reguläres Einkommen*).

On 6 July 1990 a select committee (*Sonderausschuss*) of the newly elected GDR parliament (*Volkskammer*) with responsibility for such matters asked Mr Honecker and Mr Axen to prove that the sums they had declared had been lawfully acquired.

In a decision of 27 September 1990, the select committee ordered the confiscation (*Einziehung*) of the money in Mr Honecker's and Mr Axen's bank accounts on the ground that each had

“acquired personal advantages for himself and for others to the detriment of society and at the expense of the national budget and other public funds through the abuse of his functions, through the enjoyment of privileges that he had granted himself and through acts constituting a flagrant breach of moral standards”.

The select committee relied on section 5(2) of the GDR's Law of 29 June 1990 on proof of the lawful provenance of convertible funds (*Gesetz über den Nachweis der Rechtmäßigkeit des Erwerbs von Umstellungsguthaben* – see “Relevant domestic law” below), also known as the Convertible Funds Act (*Umstellungsguthabengesetz*).

2. Proceedings before the domestic courts

(a) Regarding Mrs Axen, Mrs Teubner and Mrs Jossifov

On 17 October 1990 the applicants applied to the Berlin Administrative Court (*Verwaltungsgericht*).

In a judgment of 24 May 1993 the Berlin Administrative Court dismissed the applicants' action on the ground that the conditions of section 5(2) of the Convertible Funds Act had been met because all of Mr Axen's money came from savings acquired through abuse of authority contrary to the public interest (*Gemeinwohl*).

Like the select committee, the Administrative Court considered that Mr Axen had acquired his wealth through the illegal use of a 25,000 sq. m plot of land, which he did not own and on which in 1986 he had had a holiday home built, paid for in part by 6,500,000 GDR marks from public funds. The upkeep of the property, which had cost 200,000 GDR marks, had also been publicly funded. Mr Axen himself had paid only a monthly rent of 271 GDR marks and so his personal profit had amounted to at least 3,000,000 GDR marks.

In a judgment of 1 July 1997 the Berlin Administrative Court of Appeal (*Oberverwaltungsgericht*) set aside the select committee's decision and ordered that the accounts in question be unfrozen.

It found among other things that section 5(2) of the Convertible Funds Act did not apply to savings deriving from ordinary income, otherwise all money acquired in the GDR would have had to be assessed and deducted from convertible funds.

In a decision of 5 June 1998, the Federal Administrative Court (*Bundesverwaltungsgericht*) allowed an application by the State for the proceedings to be reopened and quashed the judgment of the Administrative Court of Appeal.

It held that under the Convertible Funds Act, which remained in force as a federal law (*Bundesgesetz*), and Article 3, no. 12, paragraph (b) of the Agreement of 18 September 1990 on the application and interpretation of the Treaty on German Unification (*Vereinbarung zur Durchführung und Auslegung des Einigungsvertrages*) of 31 August 1990 (see “Relevant domestic law” below), administrative divisions of district courts had jurisdiction to deal with appeals lodged under section 6 of the Convertible Funds Act. Moreover, it had been Parliament's desire, during the transition period

preceding German reunification, for these cases to be settled promptly, conclusively and within a given time-limit and there had been no plan to establish the usual administrative remedies.

The applicants subsequently lodged a constitutional appeal with the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) on the ground that the previous court decisions had infringed their property rights and been disproportionate, as a breach of moral standards was not in itself sufficient reason for all of Mr Axen's money to be confiscated. They also alleged that the Federal Administrative Court had contravened the Basic Law (*Grundgesetz*) because it had considered that the Convertible Funds Act and the Agreement on the application and interpretation of the Treaty on German Unification set limits on the remedies available, whereas the law was not actually that clear. Furthermore, they maintained that the sole aim of the Convertible Funds Act had been to carry out arbitrary checks on the accounts of high-ranking SED officials. Lastly, they submitted that the duration of the proceedings between the application to the Berlin Administrative Court on 17 October 1990 and the decision of the Federal Administrative Court of 5 June 1998 constituted a violation of Article 6 § 1 of the European Convention on Human Rights.

On 28 July 1999 the Federal Constitutional Court, sitting as a three-member panel, refused to allow the applicants' appeal.

The Constitutional Court held that it was not a disproportionate infringement of property rights for Parliament to provide under section 5(2) of the Convertible Funds Act that when GDR marks were converted into FRG marks, which represented a major revaluation, sums which were acquired by flagrantly immoral means and did not derive from the recipient's own work (*eigene Leistung*) were to be excluded. The same applied to sums of money deriving from ordinary income which it had been possible to save as a result of advantages obtained by flagrantly immoral means. Furthermore, the fact that the select committee had, within the limits of its resources, concentrated on high-ranking SED officials was prompted by practical considerations but did not alter the general scope of the law. Nor, lastly, did the disputed decisions infringe the right to legal protection guaranteed by Article 19 § 4 of the Basic Law, as that Article did not guarantee the right for there to be a remedy.

(b) Regarding Mrs Honecker

In a judgment of 14 June 1999 served on the applicant's lawyer on 6 September 1999 the Berlin Administrative Court upheld the main provisions of the select committee's decision but ordered the release of DEM 12,630 corresponding to sums which had been paid in after the money in the bank account had been seized by the public prosecutor's office on 6 December 1989; these sums derived for the most part from

Mrs Honecker's pension fund and had therefore not been acquired unlawfully for the purposes of section 5(2) of the Convertible Funds Act.

The Administrative Court upheld the remainder of the select committee's decision on the ground that the conditions of section 5(2) of the Convertible Funds Act had been satisfied because the balance of the money in Mr Honecker's account (DEM 215,613.07) derived from savings acquired by abuse of authority contrary to the public interest.

It began by affirming its jurisdiction to decide the case under Article 3, no. 12, of the Agreement of 18 September 1990 on the application and interpretation of the Treaty on German Unification of 31 August 1990 (see "Relevant domestic law" below).

On the merits, it pointed out that the select committee had accused Mr Honecker of spending public funds in the following amounts, among other instances:

- (i) 44,000,000 GDR marks for the purchase of hunting estates and holiday homes (Schorfheide, Nossentiner Heide, Dölln and Gross-Dölln);
- (ii) 800,000 GDR marks for fuel bills; and
- (iii) 5,000,000 GDR marks for special supplies sent to Wandlitz estate, where the SED leaders lived.

The Administrative Court considered that Mr Honecker had acquired his wealth, *inter alia*, by:

- (i) keeping for himself the grant of 240,000 GDR marks awarded to him as an honorary member in the GDR of the *Bauakademie* (under GDR law the grant was not intended for his personal use); and
- (ii) using 4,000,000 GDR marks from public funds to build and fit out his private Wildfang estate, for which he had paid only a monthly rent of 120 GDR marks, which he had moreover stopped paying after 1977.

The Administrative Court further held that the Convertible Funds Act contravened neither the Constitution of the GDR nor that of the FRG.

The applicant did not appeal against that judgment.

B. Relevant domestic law

On 29 June 1990 the newly elected GDR parliament drew up a Law on proof of the lawful provenance of convertible funds, also known as the Convertible Funds Act.

Under section 1 of that Act, when money was to be converted, a check on the lawfulness of its provenance could be ordered, and an "*ad hoc* select committee" comprising twenty-one members of Parliament was set up specifically for that purpose.

Under section 2, persons residing or companies with registered offices in the GDR or outside the GDR were required to prove on request that money declared for conversion had been acquired lawfully.

Under section 4, account holders were required to prove within ten days that the money in their bank accounts had been lawfully acquired and submit documents to that effect to the select committee.

Under section 5(1) the select committee was required to check using the documents thus provided that money declared for conversion was lawfully acquired.

Section 5(2) provided that money was to be considered to have been acquired unlawfully, *inter alia*, where all or some of it was obtained through criminally reprehensible, irregular (*ordnungswidrig*) or flagrantly immoral acts, acts constituting an abuse of state prerogatives or public office, or activities contrary to the public interest.

Section 5(4) provided that if it was suspected that an offence had been committed, a complaint had to be lodged with the relevant prosecuting authority (*Strafverfolgungsbehörde*). In that case, the select committee could give its decision only after the final decision of the prosecuting authority had been delivered.

Section 5(5) provided that if the select committee decided that funds declared for conversion had been acquired unlawfully, they were to be confiscated by the State.

Article 3, no. 12, of the Agreement of 18 September 1990 on the application and interpretation of the Treaty on German Unification of 31 August 1990 reads as follows:

“The following provisions of GDR law shall remain in force after the accession [of the GDR to the FRG] has come into effect:

...

12. The Law of 29 June 1990 on proof of the lawful provenance of convertible funds, with the following provisos:

(a) In cases covered by the second sentence of section 5(4), ... the administrative division of the district court within whose territory the total funds have been declared for conversion shall have jurisdiction to decide the case.

(b) That court shall also deal with appeals lodged under section 6.”

COMPLAINTS

The applicants maintained that the GDR’s Convertible Funds Act, the decisions of the select committee of the GDR parliament and the Berlin Administrative Court’s judgments confirming the confiscation of the money in the bank accounts of Mr Honecker and Mr Axen, of whom they were the heirs, had infringed Article 1 of Protocol No. 1. They also relied on Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1, and on Article 6.

THE LAW

1. The applicants maintained that the GDR's Convertible Funds Act, the decisions of the select committee of the GDR parliament and the Berlin Administrative Court's judgments confirming the confiscation of the money in the bank accounts of Mr Honecker and Mr Axen, of whom they were the heirs, had infringed Article 1 of Protocol No. 1, which provides as follows:

"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."

The applicants submitted, in particular, that the decisions of the select committee of the GDR parliament to order the confiscation of the money in Mr Honecker's and Mr Axen's bank accounts constituted a disproportionate interference with their property rights, as the accusations made against Mr Honecker and Mr Axen had been unfounded.

The Court points out that "Article 1 in substance guarantees the right of property ... It comprises 'three distinct rules': the first rule, set out in the first sentence of the first paragraph, is of a general nature and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property; the second rule, contained in the second sentence of the first paragraph, covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; the third rule, stated in the second paragraph, recognises that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property by enforcing such laws as they deem necessary in the general interest ... However, the three rules are not 'distinct' in the sense of being unconnected: the second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule ..." (see, among many other authorities, *AGOSI v. the United Kingdom*, judgment of 24 October 1986, Series A no. 108, p. 17, § 48; *Döring v. Germany* (dec.), no. 37595/97, ECHR 1999-VIII; and *Schmelzer v. Germany* (dec.), no. 45176/99, 12 December 2000, unreported).

It cannot be disputed that the confiscation of the applicants' money constituted an interference with their right to peaceful enjoyment of their possessions as protected by the first sentence of Article 1.

The Court must first determine whether the material provision in the present case is the second sentence of the first paragraph or the second paragraph.

The confiscation of the applicants' money did, of course, entail a deprivation of possessions. However, it was effected under the general regulations introduced during the period before German reunification with a view to checking the provenance of funds in GDR marks declared for conversion into FRG marks.

In the Court's view, the interference complained of therefore constituted a control of the use of property to be considered under the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (see *AGOSI*, cited above, p. 17, § 51, and *Raimondo v. Italy*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A, p. 16, § 29).

As to whether the interference was lawful, the Court notes firstly that the measure complained of was based on the GDR's Convertible Funds Act of 29 June 1990, which subsequently became a federal law of the FRG by virtue of the Agreement of 18 September 1990 on the application and interpretation of the Treaty on German Unification of 31 August 1990. Under section 1 of that Act, a select committee of the newly elected GDR parliament was required to determine whether money declared for conversion had been lawfully acquired, and sections 5(2) and 5(4) of the Act expressly provided that where it was found that such money had been acquired unlawfully, particularly through flagrantly immoral acts, it was to be confiscated by the State.

The Federal Administrative Court confirmed that the select committee had jurisdiction in the matter, and the Federal Constitutional Court confirmed that the interference complained of did not infringe the Basic Law and that the Convertible Funds Act was general in its scope despite the fact that it had been applied in practice to high-ranking SED officials.

In the Court's opinion, this was not an arbitrary interpretation and it reiterates in that connection that its power to review domestic law is limited and it is in the first place for the national authorities to interpret and apply that law (see, among other authorities, *Tre Traktörer AB v. Sweden*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 159, p. 23, § 58).

As regards the purpose of the interference, the Court considers that, in the instant case, the interference pursued an aim that was in the general interest. It seemed legitimate for the GDR parliament, after democratic elections, and subsequently for the FRG's courts, after reunification, to check, in the interests of public morality, that the GDR marks declared for conversion into FRG marks had been acquired lawfully and to confiscate money that had been acquired unlawfully.

Lastly, the Court must consider whether the interference was proportionate.

In that connection, it points out that the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 has to be construed in the light of the general principle set out in the first sentence of that Article. This sentence has been interpreted by the Court as including the requirement that a measure of interference should 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, and *James and Others v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, p. 34, § 50). The search for this balance is reflected in the structure of Article 1 as a whole and hence also in the second paragraph. There must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (see *Tre Traktörer AB*, cited above, p. 23, § 59). In determining whether a fair balance exists, the Court recognises that the State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question (see *AGOSI*, cited above, p. 18, § 52).

In the instant case, the Court notes first of all that the Berlin Administrative Court examined the applicants’ arguments in detail and thoroughly analysed the nature of the acts charged against Mr Honecker and Mr Axen and the provenance of the money in the applicants’ bank accounts, which they had inherited.

In Mr Honecker’s case the Administrative Court set aside part of the select committee’s decision by allowing the applicant to keep the amounts deriving from her old-age pension. It therefore made a careful distinction between the sums that were hers by right and those which had been acquired unlawfully by her husband in the performance of his duties in the GDR for the purposes of section 5(2) of the Convertible Funds Act.

The Administrative Court adopted the same approach with respect to Mr Axen except that in his case it concluded that all of the money in Mrs Axen’s bank account derived from sums acquired unlawfully by her husband in the performance of his duties in the GDR for the purposes of section 5(2) of the Convertible Funds Act.

Having regard to all of the above considerations and in particular to the exceptional circumstances of German reunification, the Court considers that the respondent State did not overstep the margin of appreciation afforded to it and that, in view of the legitimate aims pursued, it succeeded in achieving a “fair balance” between the applicants’ interests and the general interest of German society. The verification of the provenance of sums of money in GDR marks which were to be converted into FRG marks was necessary in view of the considerable revaluation that the conversion into FRG marks entailed.

It follows that this complaint is manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

2. The applicants further alleged a violation of Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1. Article 14 of the Convention 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.”

The applicants maintained that the GDR’s Convertible Funds Act was a special law intended to punish high-ranking SED officials through the seizure of their property. The decisions of the GDR parliament’s select committee and the German courts after reunification had subsequently enabled that discriminatory law to be applied.

In view of its line of reasoning with respect to Article 1 of Protocol No. 1, particularly as regards the general scope of the Convertible Funds Act, the Court considers that no separate issue arises under Article 14 of the Convention.

3. Lastly, the applicants complained that they had had neither a fair trial nor access to an impartial tribunal and that they had not been heard within the reasonable time provided by Article 6 § 1 of the Convention, which reads as follows:

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

The applicants submitted that the fact that justice had been administered in this case by judges from the FRG alone, the press had published extremely negative articles about them and no appeal lay against the Berlin Administrative Court’s judgment constituted an infringement of their right to an impartial tribunal and a fair trial; they also alleged that the overall length of the proceedings before the German courts had exceeded a reasonable time.

Regarding the first three complaints, the Court observes that the applicants’ allegations are vague and are not based on precise accusations against the judges who dealt with their case.

It follows that these complaints are likewise manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

As to the last complaint, the Court notes at the outset that it is not required to determine whether the length of the proceedings concerning Mrs Honecker was excessive. It notes that she did not appeal to the Constitutional Court and thus failed to meet the requirement that domestic remedies must be exhausted, as laid down in Article 35 § 1 of the Convention (see, as the most recent authority, *Teuschler v. Germany* (dec.), no. 47636/99, 4 October 2001, unreported).

As regards Mrs Axen, Mrs Teubner and Mrs Jossifov, who raised their complaint about the length of the proceedings in the Federal Constitutional Court, the Court considers that, as the case stands at present, it is not in a position to determine the admissibility of this complaint and deems it necessary to give notice of this part of the application to the Government, pursuant to Article 54 § 3 (b) of the Rules of Court.

For these reasons, the Court unanimously

Decides to join the applications;

Adjourns the examination of the complaint by Mrs Axen, Mrs Teubner and Mrs Jossifov under Article 6 § 1 of the Convention as regards the length of the proceedings;

Declares the remainder of the applications inadmissible.

PAPON c. FRANCE (N^o 2)
(Requête n^o 54210/00)

PREMIÈRE SECTION¹

DÉCISION DU 15 NOVEMBRE 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. C.L. Rozakis, *président*, M^{mes} F. Tulkens, M. J.-P. Costa, M. P. Lorenzen, M^{mes} N. Vajić, M. A. Kovler, M. V. Zagrebelsky, *juges*, et de M. E. Fribergh, *greffier de section*.

2. Texte français original. Extraits.

SOMMAIRE¹

Conséquences d'une campagne de presse sur l'équité du procès en assises d'un ancien ministre
Jury ne devant pas motiver son intime conviction devant la cour d'assises
Imprescriptibilité du crime contre l'humanité
Caractère effectif d'un recours visant la durée excessive d'une procédure

Article 6 § 1

Procès équitable – Procédure pénale – Motivation des décisions juridictionnelles – Jury ne devant pas motiver son intime conviction devant la cour d'assises

Article 6 § 2

Présomption d'innocence – Conséquences d'une campagne de presse sur l'équité du procès en assises d'un ancien ministre

Article 7 § 2

Principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées – Imprescriptibilité du crime contre l'humanité

Article 35 § 1

Epuisement des voies de recours internes – Recours interne effectif – Caractère effectif d'un recours visant la durée excessive d'une procédure – Article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire – Requérant ne pouvant ignorer l'existence du recours interne

*
* * *

Le requérant était secrétaire général de la préfecture de Gironde durant l'Occupation allemande de mai 1942 à août 1944. Après la Libération, il poursuivit une carrière de haut fonctionnaire et fut ministre de 1978 à 1981. En mai 1981, un hebdomadaire publia des articles mettant en cause son comportement pendant l'Occupation. En décembre 1981, une plainte avec constitution de partie civile fut déposée à son encontre concernant la déportation de Juifs. Six autres plaintes concernant d'autres victimes de déportation suivirent. En juillet 1982, le procureur requit l'ouverture d'une information pour chacune des sept plaintes. En janvier 1983, le juge d'instruction chargé de l'affaire inculpa le requérant de crimes contre l'humanité. Toutefois, tous les actes de poursuite et d'instruction

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

accomplis par ce magistrat furent annulés en février 1987, pour non-respect d'une formalité constituant une nullité substantielle. Le requérant fut à nouveau inculpé pour crimes contre l'humanité en juillet 1988. Pendant l'instruction, de nombreuses personnes ou associations se portèrent parties civiles. En juin 1992, le requérant fit l'objet d'une inculpation supplétive des chefs de crimes contre l'humanité. Il fut renvoyé devant la cour d'assises en 1996; le pourvoi qu'il forma contre l'arrêt de renvoi fut rejeté en 1997. Le procès devant la cour d'assises dura près de six mois. Lors des débats, l'un des avocats de la partie civile révéla un lien de parenté lointain entre le président de la cour d'assises et certaines personnes dont la déportation était reprochée à l'accusé. Le 2 avril 1998, par un arrêt de 123 pages et après un délibéré de dix-neuf heures, la cour d'assises, répondant à 768 questions, reconnut le requérant coupable de complicité d'arrestations illégales et de séquestrations arbitraires, crimes ayant revêtu le caractère de crimes contre l'humanité. Il fut acquitté des chefs de complicité d'assassinats et de tentative d'assassinats. Le requérant fut condamné à dix ans de réclusion criminelle ainsi qu'à dix ans d'interdiction de ses droits civils, civiques et de famille. Le requérant forma un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour d'assises, mais, faute de s'être mis en état, fut déchu de son pourvoi.

1. Article 6 § 1 (délai raisonnable): l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement est accueillie: en effet, le recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire a acquis en droit interne, le 20 septembre 1999, un degré suffisant de certitude pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention et ne pouvait être ignoré du requérant à la date d'introduction de sa requête, soit le 14 janvier 2000. Or le requérant n'en a pas fait usage: non-épuisement des voies de recours internes.

2. Article 7: en son paragraphe 2, cet article prévoit expressément qu'il ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission, qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées, ce qui est le cas du crime contre l'humanité, dont l'imprescriptibilité a été consacrée par le Statut du Tribunal international de Nuremberg, et par une loi française de 1964 qui s'y réfère: défaut manifeste de fondement.

3. Article 6 §§ 1 et 3 d): quant à l'impossibilité de faire interroger des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge: le décès, l'âge ou la maladie ont été des obstacles à l'audition des témoins à charge comme à décharge. Il n'apparaît pas que le requérant n'aurait pu faire entendre des témoins importants à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge. Les éléments à charge ont été présentés et discutés contradictoirement devant les juges du fond et l'intéressé, en personne ou par l'intermédiaire de ses avocats, a pu faire valoir tous les arguments qu'il a estimés utiles à la défense de ses intérêts et présenter les moyens de preuve en sa faveur; en particulier, il a pu donner sa propre version des faits: défaut manifeste de fondement.

4. Article 6 § 2: a) Pour autant que le requérant met en cause le comportement des parties civiles, ce grief doit être rejeté, en premier lieu, pour incompatibilité *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, les autorités étatiques ne pouvant en principe être tenues pour responsables des actes de personnes privées,

et, en deuxième lieu, pour non-épuisement des voies de recours internes, le requérant n'ayant pas saisi les tribunaux d'une action sur le fondement de l'article 434-16 du code pénal.

b) Le requérant se plaint également de la campagne médiatique, tant dans la presse écrite que dans les médias audiovisuels. Le procès trouvait sa source dans des événements qui faisaient l'objet depuis longtemps d'une controverse intense et l'on ne pouvait s'attendre à ce que le procès lui-même eût lieu dans la sérénité. Cependant, le requérant n'a pas démontré qu'il y ait eu contre lui une campagne médiatique d'une virulence telle qu'elle aurait influencé ou aurait été susceptible d'influencer la formation de l'opinion des jurés et l'issue du délibéré de la cour d'assises. Au contraire, la durée même du délibéré de la cour d'assises et le verdict prononcé tendent à montrer que les jurés ont voté conformément à l'intime conviction requise par le serment qu'ils doivent prêter. Le requérant a en outre été acquitté des charges les plus lourdes pesant contre lui, à savoir la complicité d'assassinats : défaut manifeste de fondement.

5. Article 6 § 1 : a) Quant à la mise en cause de l'impartialité du président de la cour d'assises à la suite de la révélation par les parties civiles d'un lien de parenté entre ce dernier avec certaines victimes des déportations reprochées au requérant, rien dans le dossier ne vient étayer les soupçons exprimés par le requérant à cet égard, ni pour ce qui est de la conduite des débats par le président postérieurement à cet incident, ni pour ce qui est du verdict. Par ailleurs, le comportement, voire la tactique ou la stratégie, utilisé par les parties civiles pour tenter de peser sur la décision devant intervenir ne saurait engager la responsabilité de l'Etat, à moins d'établir que celui-ci n'a pas pris les mesures nécessaires pour remédier à une situation susceptible de porter atteinte à l'autorité et à l'impartialité du pouvoir judiciaire. Or cela n'est pas établi en l'espèce : défaut manifeste de fondement.

b) S'agissant des motifs de l'arrêt d'assises, l'exigence de motivation d'une décision au sens de l'article 6 doit s'accommoder des particularités de la procédure, notamment devant les cours d'assises où les jurés ne doivent pas motiver leur intime conviction. Dans son arrêt de condamnation, la cour d'assises s'est référée aux réponses que le jury avait faites à chacune des 768 questions du président de la cour, ainsi qu'à la description des faits déclarés établis et aux articles du code pénal dont il avait été fait application. Si le jury n'a pu répondre que par « oui » ou par « non » à chacune des questions posées par le président, ces questions formaient une trame sur laquelle s'est fondée la décision de la cour d'assises. La précision de ces questions permet de compenser adéquatement l'absence de motivation des réponses du jury. Dès lors, l'arrêt de la cour d'assises était suffisamment motivé aux fins de l'article 6 § 1 : défaut manifeste de fondement.

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
Schenk c. Suisse, arrêt du 12 juillet 1988, série A n° 140
Vernillo c. France, arrêt du 20 février 1991, série A n° 198
Cardot c. France, arrêt du 19 mars 1991, série A n° 200

- R. c. Belgique*, n° 15957/90, décision de la Commission du 30 mars 1992, Décisions et rapports 72
- Fey c. Autriche*, arrêt du 24 février 1993, série A n° 255-A
- Van de Hurk c. Pays-Bas*, arrêt du 19 avril 1994, série A n° 288
- Zarouali c. Belgique*, n° 20664/92, décision de la Commission du 29 juin 1994, Décisions et rapports 78-A
- Ruiz Torija c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 303-A
- Hiro Balani c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 303-B
- Remli c. France*, arrêt du 23 avril 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II
- Touvier c. France*, n° 29420/95, décision de la Commission du 13 janvier 1997, Décisions et rapports 88-A
- Findlay c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 février 1997, *Recueil* 1997-I
- Mantovanelli c. France*, arrêt du 18 mars 1997, *Recueil* 1997-II
- Worm c. Autriche*, arrêt du 29 août 1997, *Recueil* 1997-V
- Helle c. Finlande*, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII
- Higgins et autres c. France*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I
- Dalia c. France*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I
- Castillo Algar c. Espagne*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII
- Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, CEDH 1999-I
- García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, CEDH 1999-I
- Cloez c. France* (déc.), n° 41861/98, 27 avril 1999, non publiée
- Castell c. France* (déc.), n° 38783/97, 27 avril 1999, non publiée
- Delgado c. France* (déc.), n° 38437/97, 29 juin 1999, non publiée
- Perié c. France* (déc.), n° 38701/97, 24 août 1999, non publiée
- Pullicino c. Malte* (déc.), n° 45441/99, 15 juin 2000, non publiée
- Giummarra et autres c. France* (déc.), n° 61166/00, 12 juin 2001, non publiée

(...)

EN FAIT

Le requérant [M. Maurice Papon] est un ressortissant français né en 1910, et actuellement détenu à la prison de la Santé à Paris. Il est représenté devant la Cour par M^c L. Argand, avocat au barreau de Genève, et M^c J.-M. Varaut, avocat au barreau de Paris. Le Gouvernement est représenté par M^{me} M. Dubrocard, sous-directrice des droits de l'homme au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

De mai 1942 à août 1944, le requérant occupait les fonctions de secrétaire général de la préfecture de la Gironde, sous l'autorité du préfet Sabatier.

Après la Libération, selon les chiffres fournis par le requérant, plus de 30 000 fonctionnaires ayant servi sous l'Occupation furent sanctionnés tandis que plusieurs milliers de personnes furent exécutées, officiellement et officieusement.

Dans un avis daté du 6 décembre 1944, le comité d'épuration du ministère de l'Intérieur estima que, bien qu'ayant occupé des fonctions officielles sous le régime de Vichy, le requérant avait manifesté une attitude favorable à la Résistance, et proposa son maintien dans ses fonctions. Il fut donc maintenu à son poste de directeur de cabinet de Gaston Cusin, commissaire de la République de Bordeaux.

Nommé au rang de préfet et affecté en Corse dès 1947, il fut préfet de police de Paris de 1958 à 1966. Député de 1968 à 1978, il fut maire de Saint-Amand-Montrond de 1971 à 1988. Il occupa les fonctions de président de la commission des finances de l'Assemblée nationale de 1972 à 1973, puis de rapporteur général du budget jusqu'en 1978. Il fut ministre du Budget de 1978 à 1981.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 6 mai 1981, entre les deux tours de l'élection présidentielle, l'hebdomadaire *Le Canard enchaîné* publia le premier d'une série d'articles dans lesquels le requérant, alors ministre du Budget, était mis en cause quant à son comportement pendant la Seconde Guerre mondiale.

Le requérant demanda au Comité d'action de la Résistance la mise en place d'un jury d'honneur chargé d'apprécier son comportement sous l'Occupation allemande. Le 15 décembre 1981, après avoir entendu son supérieur hiérarchique direct, Maurice Sabatier, qui déclara « assumer l'entière responsabilité de la répression antijuive dans le ressort de sa

préfecture», le jury d'honneur rendit une sentence donnant acte au requérant de son appartenance à la Résistance à compter de janvier 1943, mais concluant «qu'au nom même des principes qu'il croyait défendre et faute d'avoir été mandaté par une autorité qualifiée de la Résistance pour demeurer à son poste, il aurait dû démissionner de ses fonctions de secrétaire général de la Gironde en juillet 1942».

Le 8 décembre 1981, une plainte avec constitution de partie civile concernant la déportation de huit personnes, arrêtées par la police française à Bordeaux, internées à Bordeaux puis au camp de Drancy avant d'être déportées et exterminées à Auschwitz, fut déposée par M^r Boulanger contre le requérant des chefs de crimes contre l'humanité, complicité d'assassinats et abus d'autorité. Six autres plaintes avec constitution de partie civile concernant dix-sept autres victimes de déportations furent déposées en mars et avril 1982 par M^r Serge Klarsfeld, par ailleurs président de l'association des «Fils et filles de déportés juifs de France». Pour chacune de ces sept plaintes, le parquet de Bordeaux requit l'ouverture d'une information le 29 juillet 1982.

1. La procédure d'instruction

Le 19 janvier 1983, le requérant fut inculpé de crimes contre l'humanité par le premier juge d'instruction près le tribunal de grande instance de Bordeaux.

Le 22 février 1984, le juge d'instruction ordonna une expertise historique confiée à trois historiens. Le rapport d'expertise fut déposé le 11 janvier 1985.

Entre-temps, le 23 mai 1983, le juge d'instruction avait procédé à l'audition en qualité de témoin notamment de Maurice Sabatier, préfet de la Gironde à l'époque des faits. Or l'ancien article 681 du code de procédure pénale¹ prévoit que lorsqu'un fonctionnaire est susceptible d'être inculpé pour un crime ou un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le procureur de la République doit d'abord saisir la chambre criminelle de la Cour de cassation d'une requête en désignation de la juridiction qui pourra être chargée de l'instruction.

Le non-respect de cette formalité constituant une nullité substantielle d'ordre public, conformément à l'article 171 du code de procédure pénale, la Cour de cassation, par un arrêt du 11 février 1987, déclara nuls tous les actes de poursuite et d'instruction accomplis après le 5 janvier 1983 comme émanant d'un magistrat incompétent, y compris l'inculpation du requérant, et désigna la chambre d'accusation de la cour d'appel de Bordeaux pour poursuivre l'instruction.

1. Abrogé par la loi du 4 janvier 1993.

Par un arrêt du 4 août 1987, la chambre d'accusation ordonna la jonction des sept procédures ouvertes sur les plaintes déposées avant le 5 janvier 1983, et ordonna que l'information soit poursuivie, désignant pour y procéder un conseiller de la chambre d'accusation. Par des arrêts des 9 novembre et 8 décembre 1987, la chambre d'accusation constata le dépôt de trois nouvelles plaintes avec constitution de partie civile intervenante par des associations et ordonna leur versement au dossier. Une plainte de deux parties civiles de mars 1982 donna encore lieu à un arrêt de désignation de juridiction rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 9 décembre 1987 et à un arrêt du 28 juin 1988 de la chambre d'accusation ordonnant la jonction de procédures et confirmant la mission d'instruction du conseiller. Le 2 février 1988, la chambre d'accusation constata le dépôt d'une nouvelle plainte avec constitution de partie civile intervenante, datée du 24 juillet 1987, et ordonna son dépôt au dossier.

Par un arrêt du 5 janvier 1988, la chambre d'accusation rejeta la demande d'expertise historique formée par le ministère public.

Les 8 juillet et 20 octobre 1988 respectivement, le requérant et Maurice Sabatier furent inculpés de crimes contre l'humanité. Ce dernier étant décédé le 19 avril 1989, la chambre d'accusation constata l'extinction de l'action publique à son encontre le 6 février 1990.

En février, juin, octobre et décembre 1988, de nouvelles associations intervinrent dans la procédure par voie de plaintes avec constitution de partie civile, qui furent constatées par des arrêts de la chambre d'accusation en février, mars, juin et novembre 1988, et en janvier 1989.

Une autre plainte avec constitution de partie civile fut déposée les 18 novembre 1988 et 3 février 1989 par l'association des «Fils et filles des déportés juifs de France». Elle visait non seulement le requérant et Maurice Sabatier, mais aussi Jean Leguay et René Bousquet, tous deux d'anciens hauts fonctionnaires ayant rang de préfet du gouvernement de Vichy, ainsi que Norbert Techoucyres, commissaire aux délégations judiciaires à l'époque des faits. Par un arrêt du 20 décembre 1988, la chambre d'accusation avait déclaré recevable par voie d'intervention cette constitution pour les faits dont elle était déjà régulièrement saisie et avait ordonné pour le surplus communication de celle-ci au procureur général.

En application de l'article 681 du code de procédure pénale, cette plainte fut à l'origine d'une nouvelle saisine de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui, par un arrêt du 26 avril 1989, désigna à nouveau la chambre d'accusation de la cour d'appel de Bordeaux pour instruire ces faits nouveaux, mais la plainte fut par la suite déclarée irrecevable faute de paiement de la consignation dans le délai prescrit.

Norbert Techoucyres et Jean Leguay décédèrent respectivement le 4 avril 1989 et le 3 juillet 1989, avant leur inculpation, et l'action publique se trouva donc éteinte à leur égard.

Le requérant fut interrogé à quatre reprises entre le 31 mai et le 6 octobre 1989. Le 6 février 1990, la chambre d'accusation désigna un nouveau conseiller pour poursuivre l'information.

Le 16 mai 1990, vingt nouvelles plaintes avec constitution de partie civile concernant des faits de déportations commis en 1943 et 1944, non visés par les premières plaintes, furent déposées contre le requérant par M^e Boulanger pour le compte de plusieurs personnes physiques. Trois de ces constitutions de parties civiles furent déclarées recevables et versées au dossier le 3 juillet 1990. Les dix-sept autres plaintes visant notamment des faits nouveaux pouvant être imputés à René Bousquet donnèrent lieu le 19 décembre 1990 à dix-sept arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation désignant comme juridiction d'instruction la chambre d'accusation de la cour d'appel de Bordeaux. Après réitération du 19 juin 1991 et dispense de consignation, ces plaintes furent jointes à la procédure principale pour instruction par des arrêts de la chambre d'accusation de Bordeaux du 14 avril 1992.

Entre-temps, le 12 décembre 1990 et le 21 mai 1991, une autre association s'était constituée partie civile intervenante. Cette constitution fut déclarée recevable par un arrêt du 20 octobre 1991.

Le 19 mars 1992, le procureur général prit dix-sept réquisitoires aux fins d'informer contre le requérant et René Bousquet.

Le 19 avril 1992, René Bousquet fut inculqué de crimes contre l'humanité. Il fut assassiné par balles devant son domicile le 8 juin 1993, ce qui entraîna l'extinction de l'action publique à son égard.

Le 22 juin 1992, le requérant fit l'objet d'une inculpation supplétive des chefs de crimes contre l'humanité en raison des faits dénoncés dans les plaintes du 16 mai 1990.

Par un arrêt du 20 octobre 1992, la chambre d'accusation déclara recevable la plainte avec constitution de partie civile intervenante d'une association. Parmi les autres personnes morales déjà constituées, certaines ayant étendu leurs plaintes aux faits objet des arrêts du 14 avril 1992, la chambre d'accusation constata le dépôt de trois de ces plaintes par un arrêt du 28 juin 1993, d'une autre plainte le 7 juin 1994 et de deux autres par un arrêt du 20 juin 1995.

Entre juin 1992 et juillet 1995, le conseiller instructeur entendit des parties civiles (environ trente-trois auditions) et des témoins (environ trente-six) et effectua plus d'une trentaine de déplacements dans des centres d'archives pour saisir des pièces.

Le 3 mai 1994, la chambre d'accusation rejeta les réquisitions du ministère public tendant à ce que soit retiré de la procédure l'opuscule intitulé «Fonctionnaire sous l'Occupation», reproduisant *in extenso* le rapport d'expertise historique annulé par la Cour de cassation le 11 février 1987, qui avait été publié par l'avocat du requérant, M^e Varaut, en vue de disculper son client devant l'opinion. Ce même ouvrage avait

fait l'objet d'une diffusion aux parlementaires en 1987 et avait été produit dans le cadre d'une procédure en diffamation intentée par le requérant contre le magazine *Le Nouvel Observateur*.

Un pourvoi fut formé contre cet arrêt, mais la requête du ministère public tendant à faire déclarer son pourvoi immédiatement recevable fut rejetée par le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation le 10 juin 1994.

Au terme de l'information, le 28 juillet 1995, le dossier de la procédure fut communiqué au procureur général près la cour d'appel de Bordeaux, qui déposa son réquisitoire le 19 décembre 1995. Dans ce réquisitoire de 185 pages, le procureur général concluait au non-lieu partiel pour ce qui était de l'organisation par le requérant des convois de septembre 1942, novembre et décembre 1943 et mai 1944, à l'extinction de l'action publique à l'égard de René Bousquet, à la requalification en complicité d'enlèvements et séquestrations arbitraires, et au renvoi devant la cour d'assises pour les convois de juillet, août et octobre 1942 et janvier 1944. Il ne retenait pas le crime de complicité d'assassinats.

Les 1^{er} et 5 mars 1996, cinq autres associations demandèrent à ce qu'il leur soit donné acte de leur constitution de parties civiles, ce qui fut fait dans l'arrêt de renvoi du 18 septembre 1996.

La procédure suivie à la cour d'appel de Bordeaux du chef de crimes contre l'humanité à l'encontre du requérant et de trois autres personnes sur plaintes avec constitution de partie civile de trente-cinq personnes physiques et vingt associations, donna lieu à un arrêt de renvoi devant la cour d'assises rendu par la chambre d'accusation le 18 septembre 1996.

Il ressort de cet arrêt de 169 pages que, entre le mois de juin 1942 et le mois d'août 1944, 1 560 personnes d'origine juive, dont de nombreux enfants, réparties en dix convois, furent déportées au camp d'Auschwitz où la plupart d'entre elles périrent, soit qu'elles y eussent subi des traitements inhumains, soit qu'elles y eussent été exterminées; certains de ces convois avaient été précédés d'arrestations massives dans la population juive.

La chambre d'accusation releva notamment que ces arrestations et internements illégaux, opérés à la demande des autorités allemandes, auraient été réalisés avec le concours actif du requérant, alors secrétaire général de la préfecture de Gironde qui, en vertu des larges délégations de pouvoirs consenties par le préfet régional, avait autorité tant sur les services préfectoraux que sur les services de police et de gendarmerie, ainsi que sur la direction du camp de Mérignac et sur les services issus de la guerre, comme le service des questions juives. Elle releva également que le requérant aurait eu une connaissance précise de la politique antijuive menée par le gouvernement de Vichy et que, dès sa prise de fonctions, il aurait «acquis la conviction que l'arrestation, la séquestration, et la déportation des Juifs vers l'Est les conduisaient

inéluclablement à la mort (...), même s'il a pu demeurer dans l'ignorance des conditions (...) et des moyens techniques utilisés (...)».

La chambre d'accusation concluait que le concours actif qu'aurait, en connaissance de cause, apporté le requérant par ses agissements personnels à l'exécution des faits criminels commis par les services du SIPO-SD (*Sicherheitspolizei-Sicherheitsdienst*), organisation déclarée criminelle par le tribunal militaire international de Nuremberg le 1^{er} octobre 1946, s'inscrivait dans le cadre d'un plan concerté pour le compte de l'Allemagne nazie, pays de l'Axe pratiquant une politique d'hégémonie idéologique. Elle estimait que le requérant ne pouvait invoquer ni les instructions données le 8 janvier 1942 par les autorités françaises à Londres¹, ni la contrainte, ni l'ordre de la loi ou le commandement de son supérieur hiérarchique, ni la responsabilité de ses propres subordonnés pour se décharger de sa responsabilité. Elle considérait en outre que la qualité de membre de la Résistance invoquée par le requérant ne permettait pas d'exclure son concours aux actes perpétrés par les nazis à l'encontre des Juifs.

En conséquence, la chambre d'accusation prononça la mise en accusation du requérant pour complicité d'arrestations, de séquestrations arbitraires et d'assassinats et tentatives d'assassinats, ayant revêtu le caractère de crimes contre l'humanité, pour quatre rafles et huit convois, et elle le renvoya devant la cour d'assises de la Gironde pour y être jugé.

Le requérant se pourvut en cassation contre cet arrêt. Il invoquait notamment la nullité de la procédure, dont il dénonçait le caractère incéuitable en raison surtout de sa durée excessive, d'où il résultait que les documents et témoins favorables à la défense avaient disparu. Il reprochait également à la chambre d'accusation de l'avoir renvoyé devant la cour d'assises pour complicité de crimes contre l'humanité alors que la complicité individuelle s'agissant d'un tel crime imputable à titre principal à une institution ou organisation supposait, selon lui, l'adhésion du complice à l'idéologie hégémonique et raciale de l'institution criminelle. Or il soutenait n'avoir jamais appartenu aux organisations nazies condamnées par le tribunal de Nuremberg, les faits reprochés ayant été commis dans le cadre de ses fonctions de secrétaire général de la préfecture de Gironde, émanation de l'Etat de Vichy qui n'avait, selon lui, pas d'idéologie hégémonique tendant à l'extermination raciale. Il estimait qu'au regard du droit de Nuremberg, base des poursuites, l'Etat allemand et les organisations nazies devaient être considérés comme des entités distinctes de l'Etat de Vichy, auquel le

1. Message du lieutenant-colonel Tissier, diffusé par la BBC le 8 janvier 1942, invitant les fonctionnaires métropolitains à rester à leur poste, à faire le travail qu'on leur demandait et à ne le saboter que dans la mesure où il était en opposition avec l'intérêt de la nation et où le sabotage pouvait se faire sans risque. Il était également recommandé aux fonctionnaires d'agir isolément et de ne pas même se confier à leurs meilleurs amis.

crime contre l'humanité ne pouvait dès lors être imputé rétroactivement ; en conséquence, il estimait qu'il ne pouvait pas davantage être imputé aux personnes ayant exercé des fonctions purement administratives dans son administration. Il soutenait en outre que, contrairement à ce qu'avait affirmé la chambre d'accusation, son appartenance à la Résistance suffisait à exclure sa participation à un plan concerté.

Le 23 janvier 1997, la chambre criminelle de la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Constatant que le grief tiré du caractère inéquitable de la procédure était invoqué pour la première fois devant elle, elle le déclara irrecevable. Elle considéra également que « le demandeur [était] sans intérêt à critiquer les motifs de l'arrêt par lesquels les juges ont écarté le grief pris d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, dès lors que la durée excessive d'une procédure pénale est sans incidence sur sa validité ». La Cour de cassation estima en outre que les motifs de la chambre d'accusation caractérisaient, sans insuffisance ni contradiction, la complicité d'arrestations, de séquestrations arbitraires, d'assassinats ou tentatives d'assassinats, constitutifs de crimes contre l'humanité. Elle rappela que les chambres d'accusation apprécient souverainement si les faits sont constitutifs d'une infraction, le rôle de la Cour de cassation se limitant à « vérifier, à supposer que ces faits soient établis, si leur qualification justifie la saisine de la juridiction de jugement ». Elle considéra que tel était le cas en l'espèce, et que « dès lors, les moyens notamment en ce qu'ils invoquent le dernier alinéa de l'article 6 du statut du tribunal militaire international, lequel n'exige pas que le complice des crimes contre l'humanité ait adhéré à la politique d'hégémonie idéologique des auteurs principaux, ni qu'il ait appartenu à une des organisations déclarées criminelles par le tribunal de Nuremberg, ne peuvent qu'être écartés ».

Par un réquisitoire du 25 juillet 1997, le procureur général sollicita le placement du requérant sous contrôle judiciaire.

Par un arrêt du 7 août 1997, la chambre d'accusation plaça le requérant sous contrôle judiciaire, avec certaines obligations. Le 18 novembre 1997, la chambre criminelle de la Cour de cassation constata le désistement du requérant de son pourvoi en cassation contre cet arrêt.

2. La procédure de jugement

Le 7 octobre 1997 le requérant fut placé en détention à la maison d'arrêt de Bordeaux, en exécution de l'ordonnance de prise de corps contenue dans l'arrêt de renvoi de la chambre d'accusation.

Le procès devant la cour d'assises de la Gironde s'ouvrit le 8 octobre 1997. L'avocat du requérant formula immédiatement une demande de mise en liberté de son client, en invoquant son grand âge (quatre-vingt-sept ans) et son mauvais état de santé, à la suite d'un triple pontage

coronarien effectué en 1996. La cour ordonna une expertise médicale qui lui fut remise le 9 octobre 1997 et dont il ressortait que l'état du requérant était compatible avec l'incarcération, mais uniquement dans un service de cardiologie spécialisé. Le soir même, le requérant dut être hospitalisé pour la nuit.

Par un arrêt du 10 octobre 1997, au vu du rapport d'expertise, la cour d'assises ordonna la mise en liberté du requérant. Cette mise en liberté déclencha des protestations des parties civiles, dont certaines menacèrent de se retirer du procès, protestations dont la presse se fit largement l'écho. Le ministère public se pourvut en cassation de l'arrêt ordonnant la mise en liberté.

La durée totale du procès, prévue initialement pour deux mois et demi, fut de près de six mois (du 8 octobre 1997 au 2 avril 1998). Les débats furent en effet suspendus à plusieurs reprises, essentiellement en raison de l'état de santé du requérant. Dans ce procès, où le dossier comportait plus de 3 000 cotes, 6 300 documents furent versés aux débats. Il y eut 94 journées d'audience, au cours desquelles 85 témoins furent entendus, 12 heures furent consacrées au réquisitoire, 40 heures aux plaidoiries des parties civiles et 20 heures aux plaidoiries de la défense. Le délibéré dura 19 heures.

A l'audience du 9 octobre 1997, soit le lendemain de l'ouverture du procès, l'avocat du requérant déposa des conclusions tendant à dire le procès incompatible avec les exigences d'un procès équitable, notamment à cause de l'impossibilité d'entendre des témoins en raison de la durée excessive de la procédure, à déclarer nulle la procédure et à constater l'extinction de l'action publique. Le représentant du ministère public, pour s'opposer à la demande d'annulation de la procédure, fit notamment état du travail effectué par les derniers magistrats instructeurs : 164 transports dans des dépôts d'archives, 6 354 documents saisis et analysés, 95 témoins entendus et 85 auditions de parties civiles.

Par un arrêt incident du 15 octobre 1997, la cour d'assises rejeta la demande d'abandon des poursuites contre le requérant aux motifs suivants :

« Attendu que s'il est vrai que de nombreux témoins à décharge sont aujourd'hui décédés ou dans l'incapacité de se déplacer, force est de constater qu'il en est de même des témoins à charge, et qu'à ce point de vue, comme d'une manière générale, les parties sont à égalité ;

Attendu que la durée exceptionnelle de la procédure ayant conduit Maurice Papon devant la cour d'assises de la Gironde n'en est pas pour autant excessive dans la mesure où la complexité de cette affaire, liée pour l'essentiel à l'ancienneté des faits reprochés à l'accusé, à leur nombre, à l'échelonnement dans le temps de leur dénonciation, à l'éparpillement et à l'âge des témoins, a nécessité de la part des magistrats instructeurs de très nombreuses investigations qu'ils ont souvent été contraints, en raison de la nature même des faits, d'accomplir eux-mêmes ; qu'à ces difficultés sont venues s'ajouter celles tenant à la dispersion des sources documentaires et aux obstacles rencontrés parfois pour y accéder ;

Attendu que, contrairement à ce qu'il est soutenu, le procès dont est saisie la cour d'assises de la Gironde n'est pas celui d'un Etat ou d'une administration, mais celui d'un homme bénéficiant de la présomption d'innocence – principe ayant valeur constitutionnelle qui ne saurait céder dans l'esprit des juges aux emballements médiatiques dénoncés par la défense –, accusé d'avoir personnellement commis des actes qui, aux termes de l'acte de poursuite, seraient constitutifs des crimes de « complicité de crimes contre l'humanité »;

Attendu qu'enfin, pour répondre à l'argument développé par les défenseurs de Maurice Papon, selon lequel l'arrêt rendu le 23 janvier 1997 par la chambre criminelle de la Cour de cassation serait « en complète contradiction, non seulement avec l'article 6 du statut de Nuremberg (...) mais également avec l'article 123-1 du code pénal », il y a lieu de souligner qu'il n'appartient pas à une cour d'assises d'apprécier la conformité d'une décision de la cour suprême aux règles de droit applicables. »

Du 23 au 31 octobre 1997, les débats furent suspendus en raison de l'hospitalisation du requérant pour une bronchite infectieuse.

Par un autre arrêt incident du 3 novembre 1997 (non produit), la cour d'assises rejeta la demande du requérant tendant à ce qu'il lui soit donné acte qu'un historien américain, spécialiste du régime de Vichy, avait, dans son témoignage du 31 octobre, développé des considérations historiques et politiques sans lien direct avec les faits de l'accusation. Le requérant estimait en effet qu'il y avait violation du principe de l'oralité des débats devant une cour d'assises puisque le « témoin » n'en était pas un, n'ayant été témoin d'aucun des actes reprochés à l'accusé.

Le 14 novembre, l'avocat du requérant demanda de faire verser aux débats la correspondance entre les autorités allemandes d'occupation et la préfecture entre 1942 et 1944.

Du 17 novembre au 4 décembre 1997, l'audience dut à nouveau être suspendue, après expertise médicale, en raison de la mauvaise santé du requérant.

Lors de la reprise des débats, le 5 décembre 1997, l'avocat du requérant déposa des conclusions pour solliciter un supplément d'information visant la production aux débats de l'intégralité des archives de l'intendant de police détenues par les archives de la Gironde, en lieu et place de saisies partielles et sélectives qui ne permettaient pas d'apprécier la réalité des pouvoirs exercés par les divers intervenants de la préfecture entre 1942 et 1944. Par un arrêt du 11 décembre 1997, la cour d'assises décida de surseoir à l'examen de cette demande.

Du 23 décembre 1997 au 5 janvier 1998, l'audience fut suspendue.

Le 7 janvier 1998, le président autorisa la projection de deux témoignages audiovisuels enregistrés à l'occasion du procès de Klaus Barbie à Lyon en 1987, celui de l'écrivain André Frossard, sur les conditions d'internement à la prison de Montluc à Lyon, et celui d'Yves Jouffa, ancien président de la Ligue des droits de l'homme, sur les conditions régnant au camp de Drancy, près de Paris.

Lors de l'audience du 26 janvier 1998, qui portait plus particulièrement sur l'examen du convoi du 25 novembre 1943, le requérant fut interrogé par le ministère public, avec l'autorisation du président et en s'appuyant sur les pièces de la procédure, sur des faits antérieurs à ce convoi, et notamment sur ceux touchant à l'organisation du convoi du 2 février 1943, évoqué dans l'arrêt de renvoi, mais non compris dans la saisine de la cour. L'avocat du requérant déposa immédiatement des conclusions en vue de demander à la cour d'assises de lui en donner acte.

Le 28 janvier 1998, M^r Arno Klarsfeld, l'un des avocats des parties civiles, publia un communiqué de presse révélant un lien de parenté lointain entre le président de la cour d'assises de la Gironde et certaines personnes dont la déportation était imputée à l'accusé. Il reprochait au président de ne pas avoir fait état du fait que la mère et les deux sœurs de sa tante par alliance avaient fait partie du convoi de décembre 1943.

Aucune demande de récusation ne fut cependant présentée, ni par les parties civiles ni par la défense, car le code de procédure pénale ne prévoit cette possibilité que si le juge est parent ou allié de l'une des parties jusqu'au degré de cousin issu de germain inclusivement, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Le président de la cour d'assises fit savoir qu'il ne se souvenait pas même du nom de la femme de son oncle, décédé lorsqu'il était enfant. Il ne jugea pas utile de se récuser d'office.

Le 2 février 1998, la cour d'assises donna acte au requérant de ce que l'avocat général l'avait interrogé, le 26 janvier, avec l'autorisation du président, sur des faits antérieurs au convoi du 25 novembre 1943 retenu à charge par l'arrêt de la chambre d'accusation, et notamment sur l'organisation du convoi du 2 février 1943, non compris dans la saisine de la cour d'assises.

Par un autre arrêt incident du même jour (non produit), elle refusa en revanche de faire droit à la demande de certaines des parties civiles de donner acte que ces questions étaient en relation directe avec les faits objet de la saisine de la cour d'assises quant aux pouvoirs du requérant. Elle releva qu'il ne lui appartenait pas, «sauf à préjuger du fond de cette affaire et à enfreindre par là même les dispositions de l'article 316 du code de procédure pénale, de se prononcer sur la relation directe qui existerait entre ces faits et ceux visés dans l'acte de poursuite quant aux pouvoirs de Maurice Papon».

Par un arrêt incident du 5 mars 1998 (non produit), la cour d'assises rejeta la demande de supplément d'information sollicitée par le requérant le 5 décembre 1997, concernant la production aux débats de l'intégralité des archives de l'intendant de police, au motif qu'au vu du résultat de l'instruction à l'audience, la mesure sollicitée n'apparaissait pas nécessaire à la manifestation de la vérité.

Le même jour, l'avocat du requérant demanda que soit versée au dossier copie de la plainte pénale qu'il venait de déposer contre M^r Serge Klarsfeld,

président de l'une des associations parties civiles, sur le fondement de l'article 434-16 du code pénal, qui prohibe la publication, avant l'intervention de la décision juridictionnelle définitive, de commentaires tendant à exercer des pressions en vue d'influencer la décision des juridictions de jugement. Il reprochait à M^r Klarsfeld le contenu de plusieurs interviews concernant la révélation du lien de parenté entre le président de la cour d'assises, à qui M^r Klarsfeld imputait un préjugé favorable à l'accusé, et certaines victimes, et critiquait le fait que seule une procédure disciplinaire avait été diligentée par le parquet contre le fils de M^r Klarsfeld, auteur de cette révélation en janvier 1998.

Du 25 au 30 mars 1998, les débats furent suspendus à la suite du décès de l'épouse du requérant.

Par un autre arrêt incident daté du 1^{er} avril 1998 (non produit), la cour d'assises rejeta la demande du requérant tendant à ce que soit posée une question relative à sa connaissance d'un plan concerté d'extermination des Juifs par les nazis, et à sa volonté d'y participer, au motif qu'une telle question était comprise dans les questions relatives à la culpabilité de complicité de crimes contre l'humanité.

Elle refusa également que soit posée une question subsidiaire sur le fait de savoir si la démission du requérant, en diminuant son activité résistante, aurait modifié le mécanisme d'extermination des Juifs à Bordeaux, au motif qu'il n'y avait pas lieu, faute de pouvoir se prévaloir d'un intérêt juridique, de poser la question relative à sa démission.

Le 2 avril 1998, par un arrêt de 123 pages et après un délibéré de dix-neuf heures, la cour d'assises, répondant à 768 questions, reconnut le requérant coupable de complicité d'arrestations illégales et de séquestrations arbitraires sur la personne de Juifs déportés à l'occasion des convois de juillet, août, octobre 1942 et janvier 1944, ces crimes ayant revêtu le caractère de crimes contre l'humanité. Il fut acquitté des chefs de complicité d'assassinats et de tentative d'assassinats.

Le requérant fut condamné à dix années de réclusion criminelle ainsi qu'à dix ans d'interdiction de ses droits civils, civiques et de famille. Par un arrêt du 3 avril 1998 (non produit), la cour d'assises statua sur les intérêts civils.

3. La procédure de cassation

Le requérant forma le 3 avril 1998 un pourvoi en cassation contre l'arrêt de condamnation et il déposa le 14 décembre 1998 un mémoire ampliatif qui contenait dix moyens, dont six visaient expressément l'article 6 de la Convention :

- dans son premier moyen, invoquant notamment l'article 6 §§ 1 et 3 d) de la Convention, le requérant affirmait que, dans son arrêt incident du 15 octobre 1997, la cour d'assises avait violé le principe de l'oralité des

débats, en refusant de surseoir à statuer et en préjugant ainsi, par son arrêt de rejet, ce qui allait ressortir des débats. Il se plaignait de l'impossibilité de juger équitablement un homme cinquante-six ans après les faits, de l'imprescriptibilité du crime contre l'humanité qui était incompatible avec l'organisation d'un procès équitable et de la suppression de l'élément intentionnel de la complicité par l'élimination chez le complice du dol spécial exigé pour l'auteur principal ;

– dans son quatrième moyen, il dénonçait, sur le fondement notamment de l'article 6 § 3 a) et b) de la Convention, le caractère inéquitable de la procédure et la violation des droits de la défense résultant de l'arrêt de donner acte du 2 février 1998, se plaignant d'avoir été interrogé par le ministère public, lors de l'audience du 26 janvier 1998, sur des faits pour lesquels il n'avait pas été mis en accusation (à savoir l'organisation du convoi de février 1943) et sur la base de pièces qui ne lui avaient pas été communiquées ;

– dans son cinquième moyen, invoquant notamment l'article 6 de la Convention, il se plaignait de ce qu'en refusant, par son arrêt incident du 5 mars 1998, d'ordonner la production aux débats de l'intégralité des archives de l'intendant de police, la cour d'assises avait violé le principe de l'égalité des armes ;

– dans son sixième moyen, sur le fondement de l'article 6 § 1 de la Convention, il dénonçait les pressions et manœuvres d'intimidation exercées sur la cour et le jury par l'avocat d'une partie civile, notamment eu égard à la communication à la presse du lien de parenté lointain du président avec certaines des victimes ;

– dans son septième moyen, il dénonçait une contradiction et une insuffisance de motifs dans l'arrêt de condamnation, résultant, d'après lui, du refus de la cour d'assises, dans l'arrêt incident du 1^{er} avril 1998, de poser une question subsidiaire relative à sa connaissance d'un plan concerté visant notamment la persécution et l'extermination des Juifs.

Par ailleurs, dans son troisième moyen de cassation, le requérant soutenait que la diffusion de l'enregistrement des témoignages d'André Frossard et d'Yves Jouffa lors du procès Barbie à Lyon était contraire aux articles 310 et 379 du code de procédure pénale, en ce qu'une telle diffusion est subordonnée à l'autorisation du président du tribunal de grande instance, et qu'elle était également contraire à la loi du 11 juillet 1985 sur la constitution d'archives audiovisuelles de la justice.

Par une dépêche du 8 septembre 1999, le procureur général près la Cour de cassation demanda que soit notifiée au requérant l'obligation de se mettre en état en vue de l'audience devant la Cour de cassation, prévue pour le 21 octobre 1999. Cette notification fut faite le 16 septembre 1999.

Le 17 septembre 1999, le requérant déposa une requête à fin de dispense de mise en état devant la chambre d'accusation de la cour d'appel de Bordeaux, dont il se désista le 27 septembre 1999, pour

présenter une nouvelle requête devant la cour d'assises. Celle-ci rendit un arrêt d'incompétence le 4 octobre 1999, qui fut frappé de pourvoi. Le même jour, le requérant présenta une nouvelle requête de dispense de mise en état devant la chambre d'accusation. Il invoquait l'article 6 de la Convention, son âge (quatre-vingt-neuf ans) et son état de santé.

Par un arrêt du 12 octobre 1999, la chambre d'accusation répondit tout d'abord dans les termes suivants à la demande du requérant de constater que l'article 583 du code de procédure pénale devait être réputé non écrit en application de l'article 6 § 1 de la Convention :

« Attendu que si les dispositions de la Convention (...) sont intégrées dans l'ordre juridique français en application de l'article 55 de la Constitution et si les juges sont compétents pour vérifier, dans un cas d'espèce, la conformité d'une disposition législative aux prescriptions de ladite Convention, encore faut-il que la disposition en question serve de fondement à leur saisine ;

Attendu qu'en l'espèce l'article 583 du code de procédure pénale n'attribue compétence à la chambre d'accusation que pour connaître d'une question d'administration judiciaire précise, à savoir les demandes de dispense de mise en état ;

Attendu qu'il appartient exclusivement à la Cour de cassation de faire application de la mise en état puisqu'elle seule peut décider des conséquences à tirer d'un défaut de mise en état ; qu'il appartient donc à la Cour de cassation de statuer sur les demandes tendant à écarter l'application de l'article 583 à l'espèce qui lui est soumise et de décider, si elle y faisait droit, de ne pas déclarer le requérant déchu de son pourvoi. »

Par ailleurs, la chambre d'accusation rejeta la demande de dispense de mise en état, en estimant qu'eu égard au quantum de la condamnation prononcée, les garanties de représentation du requérant apparaissaient insuffisantes, que le certificat médical produit ne dénotait pas une aggravation significative de son état de santé par rapport à celui constaté dans le rapport d'expertise d'octobre 1997 et que cet état de santé n'apparaissait pas incompatible avec une détention sous le régime de l'hospitalisation, dont l'organisation relevait de l'administration pénitentiaire.

Le requérant ne se mit pas en état et quitta la France pour aller se réfugier en Suisse. Les autorités suisses lui ordonnèrent toutefois de quitter le territoire, à une date qui ne figure pas au dossier.

Par un arrêt du 21 octobre 1999, à l'issue d'une audience publique lors de laquelle les avocats du requérant présentèrent leurs observations sur les moyens de cassation invoqués, la chambre criminelle de la Cour de cassation déclara le requérant déchu de son pourvoi contre l'arrêt de la cour d'assises du 2 avril 1998, sur le fondement de l'article 583 du code de procédure pénale, au motif que « le demandeur, condamné à une peine emportant privation de liberté pour une durée de plus d'un an, ne s'est pas mis en état et n'a pas obtenu dispense de se soumettre à cette obligation ».

Par deux arrêts du 20 décembre 2000, la Cour de cassation rejeta les pourvois que le requérant avait formés, dans la procédure de dispense de

mise en état, contre les arrêts de la cour d'assises et de la chambre d'accusation des 4 et 12 octobre 1999, au motif qu'ils étaient sans objet, le requérant ayant entre-temps été déchu de son pourvoi en cassation contre l'arrêt de condamnation de la cour d'assises.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

(...)

2. Voies de recours internes en matière de durée de procédure

Article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire

«L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de justice. Cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice.»

Par un jugement du 5 novembre 1997, le tribunal de grande instance de Paris (affaire Gauthier c. Agent judiciaire du Trésor) a octroyé 50 000 francs français (FRF) de dommages et intérêts pour préjudice moral à un salarié, dans le cadre d'un litige prud'homal pendant, qui avait reçu du greffe de la cour d'appel d'Aix-en-Provence un avis l'informant que son appel ne pourrait être examiné que quarante mois après la saisine de la cour, aux motifs suivants :

«Attendu qu'il faut entendre par déni de justice, non seulement le refus de répondre aux requêtes ou le fait de négliger de juger les affaires en état de l'être, mais aussi, plus largement, tout manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu qui comprend le droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable : Attendu par ailleurs que les dispositions de l'article 6 de la CEDH imposent aux juridictions étatiques de statuer dans un délai raisonnable ; (...)»

Ce jugement, dont le représentant de l'Etat avait fait appel, a été confirmé pour l'essentiel par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 janvier 1999, qui a toutefois ramené à 20 000 FRF la somme allouée. Aucun pourvoi en cassation n'ayant été formé contre cet arrêt, il est devenu définitif le 20 mars 1999.

Les juridictions internes ont largement suivi cette décision de principe. Ainsi, le tribunal de grande instance de Paris a confirmé cette jurisprudence les 9 juin et 22 septembre 1999, et les cours d'appel d'Aix-en-Provence et de Lyon se sont prononcées dans le même sens les 14 juin et 27 octobre 1999, de même que plusieurs autres juridictions dans des décisions récentes. La cour d'appel de Paris a elle-même réitéré sa position dans un arrêt du 10 novembre 1999.

Les décisions de première instance plus récentes n'ont plus fait l'objet d'appels du représentant de l'Etat (tribunal de grande instance de Paris, 14 juin 1999, Krempff, et 22 septembre 1999, Le Grix de la Salle).

GRIEFS

(...)

3. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, [le requérant] se plaint de n'avoir pas été jugé dans un délai raisonnable au vu de la jurisprudence de la Cour. Selon lui, la procédure aurait duré près de dix-huit ans: il en situe le point de départ au 8 décembre 1981, date du dépôt des premières plaintes avec constitution de partie civile, et le terme au 21 octobre 1999, date de l'arrêt de la Cour de cassation prononçant la déchéance du pourvoi. Dans ses observations en réponse, il considère que la procédure a pris fin le 20 décembre 2000, date des deux arrêts de la Cour de cassation relatifs à la procédure de dispense de mise en état.

4. Invoquant l'article 6 § 1 et le principe de l'égalité des armes, il se plaint de l'arrêt du 5 janvier 1988 par lequel la chambre d'accusation a refusé de faire droit à la demande du ministère public tendant à obtenir une nouvelle expertise historique, la précédente ayant été annulée le 11 février 1987 par la chambre d'accusation. Il prétend avoir été ainsi privé de la possibilité de contrebalancer les allégations des parties civiles en apportant un éclairage différent sur les circonstances historiques et politiques de l'époque.

5. Reprenant le grief qu'il avait soulevé en substance à l'appui de son pourvoi contre l'arrêt de la chambre d'accusation du 18 septembre 1996 (rejeté par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 23 janvier 1997), il dénonce une violation de l'article 7 § 1 de la Convention. Il estime que, dans son arrêt du 23 janvier 1997, la chambre criminelle de la Cour de cassation a opéré un revirement jurisprudentiel imprévisible, en violation du principe de non-rétroactivité de la loi pénale. Il affirme que, par une interprétation extensive de l'article 6 du Statut de Nuremberg, elle a supprimé l'un des éléments constitutifs de l'infraction de crime contre l'humanité telle qu'elle était définie auparavant, à savoir la volonté pour le complice d'une telle infraction de se faire l'agent de la politique totalitaire nazie.

6. Sur le fondement de l'article 6 § 3 d) de la Convention, il se plaint de ce que le délai déraisonnable de la procédure l'a empêché de faire entendre les témoins à décharge, ceux-ci ayant disparu ou étant dans l'incapacité de témoigner cinquante-six ans après les faits.

7. Il considère en outre que le principe de l'égalité des armes prévu à l'article 6 § 1 a été violé tout au long du procès et, en particulier, du fait que les parties civiles ont obtenu la diffusion de témoignages audiovisuels recueillis lors du procès Barbie en 1987, pour lesquels il lui était impossible de procéder à des contre-interrogatoires.

8. Il invoque l'article 6 § 3 a) et b) de la Convention pour se plaindre de ce qu'à l'audience du 26 janvier 1998 le président a autorisé le ministère public à l'interroger sur l'organisation du convoi du 2 février

1943, non compris dans la saisine de la cour d'assises, en s'appuyant sur des pièces non communiquées au préalable. Il estime donc avoir été dans l'impossibilité de préparer sa défense.

9. Sur le fondement de l'article 6 § 2 de la Convention, il estime que le principe de la présomption d'innocence a été violé, les médias s'étant fait l'écho des accusations des parties civiles et de leurs avocats quant à sa culpabilité, et les parties civiles ou leurs avocats ayant publié, juste avant l'ouverture du procès, des ouvrages le présentant d'avance comme coupable, reproduisant en outre, de manière tronquée et sélective, des pièces du dossier. D'après lui, ces publications ont été propres à créer un préjugé contre lui dans l'opinion publique, avant même que les jurés aient été désignés. Il reproche également aux parties civiles d'avoir organisé, à côté du palais de justice de Bordeaux, une exposition et des débats sur « le temps des rafles » et d'avoir organisé des manifestations hostiles devant le palais de justice pendant toute la durée du procès. Il soutient que ce préjugé contre lui a été la conséquence d'un « matraquage médiatique » pendant plus de quinze ans, l'Etat étant responsable de cette durée.

10. Il soutient en outre que des pressions médiatiques ont été exercées pour influencer sur l'indépendance et l'impartialité du tribunal, en violation de l'article 6 § 1. Ainsi, il fait valoir que, à la suite de la publication, par l'avocat d'une des parties civiles, d'un communiqué révélant l'existence d'un lien de parenté entre le président de la cour d'assises et certaines personnes dont la déportation était reprochée à l'accusé, les parties civiles ont, à de multiples reprises, mis en doute l'impartialité du président devant les médias, le contraignant à conduire le procès avec plus de sévérité à son encontre.

11. Il considère que les réponses données par la cour d'assises aux 768 questions sont contradictoires. Il rappelle que, dans un arrêt incident du 1^{er} avril 1998, la cour d'assises a considéré que les questions relatives à sa connaissance d'un plan concerté d'extermination des Juifs et sa volonté d'y participer étaient comprises dans les questions relatives à la complicité de crimes contre l'humanité. Il estime qu'en répondant « oui » aux questions relatives à sa culpabilité quant à la complicité d'arrestation et de séquestration et « non » aux questions relatives à sa culpabilité quant à la complicité d'assassinats, pour le déclarer coupable de complicité de crimes contre l'humanité, la cour d'assises a rendu un arrêt contradictoire : selon lui, elle ne pouvait à la fois affirmer qu'il avait voulu l'arrestation et la séquestration des victimes dans le cadre d'un plan concerté de persécution et d'extermination des Juifs dont il connaissait l'existence, mais qu'il n'avait pas voulu leur mort dans le cadre de ce même plan. En outre, il se plaint de ce que la motivation de l'arrêt est insuffisante au regard des exigences posées par l'article 6 § 1 précité.

EN DROIT

(...)

3. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de n'avoir pas été jugé dans un délai raisonnable.

Le Gouvernement soulève à titre principal une exception de non-épuisement des voies de recours internes, dans la mesure où le requérant n'a pas fait usage du recours prévu par l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire. Le Gouvernement fait valoir que la jurisprudence sur cet article a connu une nouvelle impulsion à partir de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 janvier 1999 dans l'affaire Gauthier, qui s'est poursuivie avec d'autres décisions rendues par différentes juridictions nationales, telles que le tribunal de grande instance de Paris et les cours d'appel de Lyon, Aix-en-Provence et Paris. Le Gouvernement en conclut que l'article L. 781-1 précité constitue bien une voie de recours de nature à redresser les griefs tirés des durées excessives des procédures judiciaires.

Selon le Gouvernement, la Cour a tenu compte de cette évolution et, si elle n'a pas encore déclaré irrecevable un grief pour ce motif, c'est parce qu'aucune des requêtes dont elle a eu à connaître n'a été introduite postérieurement à cette jurisprudence récente, ainsi qu'il ressort de sa décision *Van der Kar et Lissaur van West c. France* ((déc.), n°s 44952/98 et 44953/98, 7 novembre 2000, non publiée). Or, en l'espèce, la requête introduite le 14 janvier 2000 est postérieure à la jurisprudence interne consacrant l'efficacité du recours fondé sur l'article L. 781-1 précité et le Gouvernement en conclut que le grief est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

À titre subsidiaire, le Gouvernement estime que le grief est dépourvu de fondement. Il fait tout d'abord valoir que, le requérant n'étant plus juridiquement inculpé à la suite de l'annulation de tous les actes de poursuite et d'instruction par la Cour de cassation le 11 février 1987, sa nouvelle inculpation le 8 juillet 1988 constitue le point de départ du délai. La procédure a donc duré onze ans, huit mois et deux jours. Se référant à la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement souligne que l'affaire présentait une très grande complexité, tant juridique que factuelle, que le requérant a contribué à l'allongement de la procédure en faisant un usage systématique des voies de recours et en demandant des actes supplémentaires et que, pour leur part, les autorités nationales ont été très actives et ont fait diligence, compte tenu du caractère exceptionnel de cette affaire.

Quant à l'exception soulevée par le Gouvernement, le requérant fait valoir que le raisonnement de ce dernier ne peut être suivi, car s'il n'a pas usé du recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation

judiciaire, c'est en raison de ce qu'il s'est fié à la jurisprudence constante de la Cour sur ce point et que le revirement imprévisible de jurisprudence de la Cour est intervenu en août 2000 (*Charles c. France* (déc.), n° 41145/98, 29 août 2000, non publié) et en novembre 2000 (*Van der Kar et Lissaur van West*, précitée), soit dix mois après le dépôt de sa requête le 14 janvier 2000. Il ne saurait donc lui être reproché d'avoir méconnu une jurisprudence qui n'avait pas encore été rendue et qui, de surcroît, constitue un revirement fondamental de la position de la Cour durant ces dix dernières années. Le requérant ajoute que, s'il est louable qu'une telle procédure interne existe, une telle sanction ne saurait équivaloir à une condamnation par la Cour, en raison de sa distance par rapport à la justice interne, qui élimine tout risque de préjugé. D'autre part, cela constitue un allongement encore plus insoutenable de la procédure de devoir, le cas échéant, attendre la décision interne avant de saisir la Cour.

Sur le fond, le requérant conteste le point de départ retenu par le Gouvernement : selon lui, la procédure a commencé le 8 décembre 1981, date de la première plainte pénale le visant, qui a eu immédiatement des répercussions importantes sur sa situation et qui a mis en mouvement l'action publique à son encontre. Il estime en outre que l'annulation par la Cour de cassation de toute la procédure à compter du 5 janvier 1983 relève de la responsabilité exclusive des autorités et a eu pour conséquence d'allonger au minimum de quatre ans la durée globale de la procédure. Subsidiairement, le requérant considère que la Cour devrait retenir la date du 19 mars 1983, jour de son inculpation.

Le requérant estime en tout état de cause, et quel que soit le point de départ, que la durée de la procédure est excessive. Il soutient que la complexité de l'affaire est exclusivement due à la lenteur des autorités nationales, puisque les témoins essentiels ont disparu les uns après les autres : si l'instruction avait été diligentée dans un délai raisonnable, les renseignements nécessaires à la compréhension de l'affaire auraient pu être recueillis avec moins de difficultés auprès des acteurs principaux et l'affaire aurait été bien moins complexe. Par ailleurs, le requérant fait valoir qu'on ne saurait lui reprocher d'avoir défendu ses droits en faisant recours ou en sollicitant des actes complémentaires d'instruction. Enfin, il souligne son grand âge qui doit être pris en compte.

Aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention, tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (arrêts *Cardot c. France*, 19 mars 1991, série A n° 200, p. 19, § 36, et *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I). Néanmoins, les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en

théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir notamment les arrêts *Vernillo c. France*, 20 février 1991, série A n° 198, pp. 11-12, § 27, et *Dalia c. France*, 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, pp. 87-88, § 38).

La Cour rappelle que, dans la décision *Giummarra et autres c. France* ((déc.), n° 61166/00, 12 juin 2001, non publiée), rendue sur une requête introduite en août 2000, elle a considéré qu'au vu de l'évolution de la jurisprudence interne, le recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire avait acquis à la date du 20 septembre 1999 un degré suffisant de certitude pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention. Elle a donc déclaré la requête irrecevable, au motif qu'à la date d'introduction de leur requête, les requérants ne pouvaient ignorer la possibilité d'obtenir par ce biais l'indemnisation d'une durée excessive de procédure.

La Cour souligne que, dans plusieurs décisions rendues dès 1999, soit avant les décisions *Charles* et *Van der Kar et Lissaur van West* citées par les parties (notamment *Cloez c. France* (déc.), n° 41861/98, 27 avril 1999, non publiée, *Castell c. France* (déc.), n° 38783/97, 27 avril 1999, non publiée, *Delgado c. France* (déc.), n° 38437/97, 29 juin 1999, non publiée, *Perié c. France* (déc.), n° 38701/97, 24 août 1999, non publiée), elle avait mentionné l'évolution de la jurisprudence interne sur l'article L. 781-1 précité, et considéré que ce recours pouvait, lorsque la procédure était terminée, être pris en compte aux fins de l'article 35 § 1. Si elle n'a pas accueilli dans les affaires en cause l'exception soulevée par le Gouvernement, c'est essentiellement parce que ledit recours ne lui paraissait pas encore avoir un degré suffisant de certitude, compte tenu de l'appel formé par l'Etat dans l'affaire Gauthier et de la possibilité ultérieure d'un pourvoi en cassation.

Dans ces conditions, la Cour ne voit pas de raison de s'écarter de l'approche suivie dans l'affaire *Giummarra et autres* précitée. Elle constate qu'à la date de l'introduction de la requête, soit le 14 janvier 2000, le requérant ne pouvait ignorer la possibilité d'introduire un recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire.

Dès lors, l'exception soulevée par le Gouvernement doit être accueillie.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est irrecevable en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

4. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint que, par un arrêt du 5 janvier 1988, la chambre d'accusation a rejeté la demande d'expertise historique formée par le ministère public.

La Cour relève qu'à la date où a été rendu l'arrêt du 5 janvier 1988, le requérant n'était plus partie à la procédure puisqu'il n'a fait l'objet d'une nouvelle inculpation que le 8 juillet 1988, date à compter de laquelle il aurait pu demander qu'une nouvelle expertise soit ordonnée. A supposer même que le requérant puisse être considéré comme victime, au sens de

l'article 34 de la Convention, la Cour observe que la décision interne définitive sur ce point est l'arrêt de la chambre d'accusation rendu le 5 janvier 1988, soit plus de six mois avant l'introduction de la requête. En outre, la Cour considère que le requérant n'a pas démontré que l'absence d'expertise historique aurait exercé la moindre influence sur l'équité de la procédure.

Il s'ensuit que ce grief doit en tout état de cause être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

5. Invoquant l'article 7 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir été condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle avait été commise, une infraction d'après le droit national ou international.

L'article 7 de la Convention dispose :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

La Cour rappelle que le paragraphe 2 de l'article 7 précité prévoit expressément que ledit article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées, ce qui est le cas du crime contre l'humanité, dont l'imprescriptibilité a été consacrée par le Statut du Tribunal international de Nuremberg annexé à l'accord interallié du 8 août 1945, et par une loi française du 26 décembre 1964, qui s'y réfère expressément pour disposer que les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles (*Touvier c. France*, n° 29420/95, décision de la Commission du 13 janvier 1997, Décisions et rapports (DR) 88-A, pp. 148, 161).

En outre, la Cour rappelle que l'application et l'interprétation du droit interne relèvent en principe de la compétence des juridictions nationales. Il ne lui appartient donc pas d'examiner si c'est à tort ou à raison que la Cour de cassation, lorsqu'elle a rejeté, dans son arrêt du 23 janvier 1997, le pourvoi en cassation du requérant contre l'arrêt de renvoi de la chambre d'accusation du 18 septembre 1996, a considéré que, pour être retenue, la complicité de crime contre l'humanité ne nécessitait pas que le complice, à l'instar de l'auteur principal, ait adhéré à la politique d'hégémonie idéologique des pays de l'Axe.

Il s'ensuit que ce grief doit dès lors être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

6. Concernant le déroulement du procès d'assises, le requérant soulève plusieurs autres griefs tirés de la violation de l'article 6 §§ 1, 2 et 3 a), b) et d) de la Convention, qui dispose :

« 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, 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 :

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 ;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;

(...)

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 ;»

A titre liminaire, la Cour observe que, le requérant ayant été déchu de son pourvoi dirigé contre l'arrêt de condamnation, faute de s'être mis en état, la Cour de cassation n'a pas examiné les moyens de cassation dont il entendait la saisir. Toutefois, compte tenu de la conclusion à laquelle elle est parvenue au point 1 ci-dessus, la Cour estime que, pour ceux des griefs qu'il a soulevés dans le cadre de son pourvoi, il ne peut lui être reproché de ne pas avoir épuisé les voies de recours internes, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.

a) Le requérant se plaint de l'impossibilité, vu l'ancienneté des faits et la durée de la procédure d'instruction, de faire interroger des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge et, plus généralement, de la violation du principe d'égalité des armes qui en serait résultée.

La Cour relève, comme l'a fait la cour d'assises dans son arrêt incident du 15 octobre 1997, que le décès, l'âge ou la maladie ont été des obstacles à l'audition des témoins à charge comme à décharge et qu'il ne ressort pas du compte rendu journalier des débats figurant dans des ouvrages publiés à la suite du procès et produits par le requérant (notamment la chronique de Jean-Michel Dumay, journaliste au quotidien *Le Monde* et le journal d'audience d'Eric Conan, journaliste à *L'Express*) que le requérant

n'aurait pu faire entendre des témoins importants à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge.

En l'espèce, la Cour observe que les éléments à charge ont été présentés et discutés contradictoirement devant les juges du fond et que le requérant, en personne ou par l'intermédiaire de ses avocats, a pu faire valoir tous les arguments qu'il a estimés utiles à la défense de ses intérêts et présenter les moyens de preuve en sa faveur. En particulier, il a pu effectivement donner sa propre version des faits.

Dès lors, la Cour n'aperçoit aucune apparence de violation de l'article 6 § 1 de la Convention de ce chef. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

b) En ce qui concerne l'autorisation donnée par le président de la cour d'assises de diffuser, à l'audience du 7 janvier 1998, deux témoignages audiovisuels enregistrés lors du procès Barbie en 1987, la Cour constate que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes sur ce point, puisqu'il ne s'est pas plaint dans son pourvoi en cassation dirigé contre l'arrêt de condamnation, ni expressément ni en substance, d'une violation de l'article 6 de la Convention et n'a invoqué que les articles 310 et 379 du code de procédure pénale et l'article 8 de la loi du 11 juillet 1985 sur la constitution d'archives audiovisuelles de la justice.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

c) Pour ce qui est de l'autorisation donnée par le président au représentant du ministère public lors de l'audience du 26 janvier 1998 de poser des questions à l'accusé sur l'organisation du convoi de février 1943, non compris dans la saisine de la cour d'assises, en se référant à des pièces non préalablement communiquées au requérant, la Cour relève tout d'abord qu'à la demande de la défense, par un arrêt de donner acte du 2 février 1998, la cour d'assises a constaté que le requérant avait été interrogé sur des faits qui n'étaient pas l'objet des débats devant elle.

Ce faisant, la cour d'assises a attiré l'attention des jurés sur un fait de nature à porter atteinte aux droits de la défense (voir, *a contrario*, *Remli c. France*, arrêt du 23 avril 1996, *Recueil* 1996-II, pp. 567-568, § 21, et p. 574, § 47) et elle a ainsi permis au requérant de s'en plaindre dans son pourvoi en cassation.

La Cour rappelle aussi que la Convention ne régit pas le régime des preuves en tant que tel. La Cour ne saurait donc exclure par principe et *in abstracto* l'admissibilité d'une preuve recueillie sans respecter les prescriptions du droit national. Il revient aux juridictions internes d'apprécier les éléments obtenus par elles et la pertinence de ceux dont une partie souhaite la production. La Cour a néanmoins pour tâche de rechercher si la procédure considérée dans son ensemble, y compris la manière dont la preuve a été administrée, a revêtu le caractère équitable

voulu par l'article 6 § 1 (arrêts *Mantovanelli c. France*, 18 mars 1997, *Recueil* 1997-II, pp. 436-437, § 34, et, *mutatis mutandis*, *Schenk c. Suisse*, 12 juillet 1988, série A n° 140, p. 29, § 46).

En l'espèce, la Cour estime qu'il ne ressort pas des explications du requérant en quoi cet incident aurait été de nature à le priver d'un procès équitable dans le respect des droits de la défense, d'autant plus que le convoi de février 1943 n'a pas fait partie des faits retenus à son encontre par la cour d'assises.

Il s'ensuit que ce grief doit également être rejeté pour défaut manifeste de fondement, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

d) Invoquant l'article 6 § 2 de la Convention, le requérant se plaint du «matraquage médiatique» dont il a fait l'objet et de l'attitude des parties civiles avant et pendant le procès.

Pour autant que le requérant met en cause le comportement des parties civiles, la Cour considère que le grief tiré de la violation de la présomption d'innocence doit être rejeté, en premier lieu, pour incompatibilité *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, les autorités étatiques ne pouvant en principe être tenues responsables des actes de personnes privées, et, en deuxième lieu, pour non-épuisement des voies de recours internes, le requérant n'ayant pas saisi les tribunaux d'une action sur le fondement de l'article 434-16 du code pénal.

Il s'ensuit que cette partie du grief est irrecevable en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

En ce qui concerne la campagne médiatique, tant dans la presse écrite que dans les médias audiovisuels, et à supposer que le requérant ait épuisé les voies de recours internes sur ce point, la Cour rappelle qu'on s'accorde en général à penser que les tribunaux ne sauraient fonctionner dans le vide: bien qu'ils aient seuls compétence pour se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence quant à une accusation en matière pénale, il n'en résulte point qu'auparavant ou en même temps, les questions dont ils connaissent ne puissent donner lieu à discussion, que ce soit dans des revues spécialisées, la grande presse ou le public en général (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 40, § 65).

A condition de ne pas franchir les bornes fixées aux fins d'une bonne administration de la justice, les comptes rendus de procédures judiciaires, y compris les commentaires, contribuent à les faire connaître et sont donc compatibles avec l'exigence de publicité de l'audience énoncée à l'article 6 § 1 de la Convention. A la fonction des médias consistant à communiquer de telles informations et idées s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir (*ibidem*). Cela est d'autant plus vrai lorsque le procès est, comme en l'espèce, celui d'un personnage connu, tel un ancien ministre. Ces personnes s'exposent inévitablement et consciemment à un contrôle attentif tant par les journalistes que par la

masse des citoyens (voir notamment l'arrêt *Lingens c. Autriche* du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, § 42). Partant, les limites du commentaire admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier (*ibidem*).

Cependant, comme tout un chacun, les personnalités connues sont en droit de bénéficier d'un procès équitable tel que garanti à l'article 6 § 1 de la Convention, ce qui comprend le droit à un tribunal impartial. Les journalistes doivent s'en souvenir lorsqu'ils rédigent des articles sur des procédures pénales en cours, car les limites du commentaire admissible peuvent ne pas englober des déclarations qui risqueraient, intentionnellement ou non, de réduire les chances d'une personne de bénéficier d'un procès équitable ou de saper la confiance du public dans le rôle tenu par les tribunaux dans l'administration de la justice pénale (*Worm c. Autriche*, arrêt du 29 août 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1552, § 50 et, plus récemment, *Pullicino c. Malte* (déc.), n° 45441/99, 15 juin 2000, non publiée).

La Cour observe que le procès du requérant trouvait sa source dans des événements (l'appréciation du comportement des autorités françaises sous le régime de Vichy) qui faisaient l'objet depuis longtemps d'une controverse intense et que l'on ne pouvait s'attendre à ce que le procès lui-même eût lieu dans la sérénité. De l'avis de la Cour, cependant, le requérant n'a pas démontré qu'il y ait eu contre lui une campagne médiatique d'une virulence telle qu'elle aurait influencé ou aurait été susceptible d'influencer la formation de l'opinion des jurés et l'issue du délibéré de la cour d'assises.

Au contraire, la durée même de ce délibéré, qui nécessita dix-neuf heures, et le verdict prononcé tendent à montrer que les jurés ont voté, selon leur âme et conscience, conformément à l'intime conviction requise par le serment qu'ils doivent prêter. La Cour estime en outre devoir tenir compte de ce que le requérant a été acquitté des charges les plus lourdes pesant contre lui, à savoir la complicité d'assassinats (*Pullicino*, précitée).

En outre, la Cour observe que le requérant a également, de son côté, donné des interviews à la télévision, par exemple en décembre 1996 après l'arrêt de renvoi devant la cour d'assises¹, et que son avocat a publié, dès 1993, le rapport d'expertise historique annulé par la Cour de cassation en 1987.

Au vu de ce qui précède, il s'ensuit que cette partie du grief doit être rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

e) Quant au grief selon lequel les parties civiles auraient tenté de mettre en cause l'impartialité et l'indépendance du président de la cour

1. Interview réalisée par Paul Amar sur TF1.

d'assises par la révélation, le 28 janvier 1998, d'un lien de parenté lointain de celui-ci avec certaines victimes des déportations reprochées au requérant, la Cour rappelle qu'en matière d'impartialité il faut distinguer entre une démarche subjective, tendant à déterminer ce qu'un juge pense dans son for intérieur, et une démarche objective, amenant à rechercher si celui-ci offre des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime à cet égard.

L'impartialité subjective se présume jusqu'à preuve du contraire. En revanche, même les apparences peuvent revêtir une certaine importance en matière d'impartialité objective. L'optique du justiciable entre alors en ligne de compte, mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si l'on peut considérer les appréhensions de l'intéressé comme objectivement justifiées (arrêts *Fey c. Autriche*, 24 février 1993, série A n° 255-A, p. 12, § 30, *Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 281, § 73, et *Castillo Algar c. Espagne*, 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3116, § 45).

En l'occurrence, le requérant semble partir de l'idée que le président de la cour d'assises faisait preuve, depuis le début du procès et, en particulier, du fait de la décision de remise en liberté prise en raison de son état de santé le 10 octobre 1997, d'un préjugé favorable à son égard. Ce ne serait qu'à la suite de la révélation par une partie civile d'un lien de parenté avec certaines victimes, lien de parenté qui, de toute façon, ne pouvait donner lieu à récusation par les parties, que le président se serait trouvé, en quelque sorte, contraint de faire preuve de plus de sévérité à l'encontre du requérant lors de la conduite des débats. Ce dernier en déduit que le président a pu, de ce fait, se sentir obligé de peser lors du délibéré dans le sens d'une condamnation, car un acquittement l'aurait exposé à des critiques.

La Cour estime que rien dans le dossier ne vient étayer les soupçons du requérant à cet égard, ni pour ce qui est de la conduite des débats par le président postérieurement à cet incident, ni pour ce qui est du verdict.

Elle réitère que le comportement, voire la tactique ou la stratégie, utilisé par les parties civiles pour tenter de peser sur la décision devant intervenir ne saurait engager la responsabilité de l'État, à moins d'établir que celui-ci n'a pas pris les mesures nécessaires pour remédier à une situation susceptible de porter atteinte à l'autorité et à l'impartialité du pouvoir judiciaire. Or la Cour note qu'en l'espèce le ministère public a intenté des poursuites disciplinaires contre l'avocat auteur de cette révélation. La circonstance qu'il n'ait pas jugé utile d'engager des poursuites pénales sur le fondement de l'article 434-16 du code pénal ne lui semble à cet égard pas déterminante, puisque le requérant pouvait lui-même mettre en mouvement l'action publique, ce qu'il a fait d'ailleurs ultérieurement en déposant plainte avec constitution de partie civile le 5 mars 1998.

La Cour ne décèle, dans les circonstances particulières de l'espèce, aucun élément permettant d'affirmer que le président de la cour d'assises aurait fait preuve d'une quelconque partialité, ni que son comportement aurait influé sur le verdict dans un sens défavorable au requérant.

Ce grief doit dès lors être rejeté pour défaut manifeste de fondement, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

1) Le requérant se plaint, enfin, d'une contradiction et d'une insuffisance de motifs contraires à l'article 6 § 1 de la Convention, résultant de la manière dont la cour d'assises a répondu aux 768 questions qui lui ont été posées quant à sa culpabilité.

La Cour relève, en premier lieu, que ce grief reprend pour l'essentiel, mais sous une autre forme, celui déjà formulé sous l'angle de l'article 7 de la Convention, dans la mesure où il vise à critiquer la cour d'assises de ne pas avoir tenu compte de l'élément intentionnel dans la définition de la complicité d'infraction de crime contre l'humanité.

En tout état de cause, la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante reflétant un principe lié à la bonne administration de la justice, les décisions judiciaires doivent indiquer de manière suffisante les motifs sur lesquels elles se fondent. L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la décision et doit s'analyser à la lumière des circonstances de chaque espèce (arrêts *Ruiz Torija* et *Hiro Balani c. Espagne*, 9 décembre 1994, série A n° 303-A et B, p. 12, § 29, et pp. 29-30, § 27, et *Higgins et autres c. France*, 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 60, § 42). Si l'article 6 § 1 oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, cette obligation ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument (*Van de Hurk c. Pays-Bas*, arrêt du 19 avril 1994, série A n° 288, p. 20, § 61). Ainsi, en rejetant un recours, la juridiction d'appel peut, en principe, se borner à faire siens les motifs de la décision entreprise (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Helle c. Finlande* du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2930, §§ 59-60, et, plus récemment, *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 26, CEDH 1999-I).

L'exigence de motivation doit aussi s'accommoder de particularités de la procédure, notamment devant les cours d'assises où les jurés ne doivent pas motiver leur intime conviction.

La Cour relève qu'en droit français le président de la cour d'assises doit, à l'issue des débats, libeller et poser les questions au jury concernant les circonstances de fait de la cause permettant de caractériser les particularités susceptibles de préciser, avec exactitude, les faits incriminés. Le président a en outre le pouvoir de poser au jury des questions sur toutes les circonstances modificatives des faits qui ont servi de base à la mise en accusation, dès lors que ces circonstances ont été discutées au cours des débats. La question principale porte sur les éléments constitutifs de l'infraction, chaque chef d'accusation devant faire l'objet d'une question séparée. Des questions distinctes portant sur

d'autres faits, tels que des circonstances aggravantes ou l'existence de causes de justification ou d'excuse, peuvent également être posées.

La Cour relève ensuite que le ministère public et l'accusé peuvent contester les questions posées et ont la faculté de demander au président de poser au jury une ou plusieurs questions subsidiaires. En cas de contestation sur les questions, la cour d'assises doit statuer par arrêt motivé. C'est ce qu'elle a fait en l'espèce, en rejetant, le 1^{er} avril 1998, la demande de question subsidiaire du requérant portant sur sa connaissance d'un plan concerté de persécution et d'extermination des Juifs.

La Cour rappelle que les organes de la Convention ont déjà eu à se prononcer sur la compatibilité avec la Convention de systèmes similaires au système français (*R. c. Belgique*, n° 15957/90, décision de la Commission du 30 mars 1992, DR 72, pp. 195, 197, et *Zarouali c. Belgique*, n° 20664/92, décision de la Commission du 29 juin 1994, DR 78-A, pp. 97, 109).

Il ne lui appartient pas en tout état de cause de se prononcer *in abstracto* sur la conformité du système français avec l'exigence de motivation découlant de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour observe qu'en l'espèce, dans son arrêt, la cour d'assises s'est référée aux réponses que le jury avait faites à chacune des 768 questions du président de la cour d'assises, ainsi qu'à la description des faits déclarés établis et aux articles du code pénal dont il avait été fait application. Si le jury n'a pu répondre que par «oui» ou par «non» à chacune des questions posées par le président, ces questions formaient une trame sur laquelle s'est fondée sa décision. La Cour estime que la précision de ces questions permet de compenser adéquatement l'absence de motivation des réponses du jury.

Dès lors, la Cour considère que l'arrêt de la cour d'assises était suffisamment motivé aux fins de l'article 6 § 1 de la Convention.

Quant à la contradiction de motifs alléguée, pour autant que le grief du requérant puisse être compris comme visant l'appréciation des preuves et le résultat de la procédure menée devant la cour d'assises, la Cour rappelle que si la Convention garantit en son article 6 le droit à un procès équitable, elle ne réglemente pas pour autant l'admissibilité des preuves ou leur appréciation, matière qui relève dès lors au premier chef du droit interne et des juridictions nationales (arrêt *García Ruiz* précité, § 28).

A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que, considérée dans son ensemble, la procédure litigieuse a revêtu un caractère équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Cette partie de la requête doit dès lors être rejetée pour défaut manifeste de fondement, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

(...)

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

PAPON v. FRANCE (No. 2)
(Application no. 54210/00)

FIRST SECTION¹

DECISION OF 15 NOVEMBER 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr C.L. Rozakis, *President*, Mrs F. Tulkens, Mr J.-P. Costa, Mr P. Lorenzen, Mrs N. Vajić, Mr A. Kovler, Mr V. Zagrebelsky, *judges*, and Mr E. Fribergh, *Section Registrar*.

2. Translation; original French. Extracts.

SUMMARY¹

Consequences for fairness of former minister's trial in Assize Court of press campaign about the case
Assize court juries not required to give reasons for findings of fact
No limitation for crimes against humanity
Effectiveness of remedy against unreasonable length of proceedings

Article 6 § 1

Fair trial – Criminal proceedings – Statement of reasons for judicial decisions – Assize court juries not required to give reasons for findings of fact

Article 6 § 2

Presumption of innocence – Consequences for fairness of former minister's trial in Assize Court of press campaign about the case

Article 7 § 2

General principles of law recognised by civilised nations – No limitation for crimes against humanity

Article 35 § 1

Exhaustion of domestic remedies – Effective domestic remedy – Effectiveness of remedy against unreasonable length of proceedings – Article L. 781-1 of Code of Judicial Organisation – Applicant could not have been unaware of existence of domestic remedy

*
* *

The applicant was the secretary-general of the Gironde; prefecture during the German Occupation from May 1942 to August 1944. After the Liberation he continued to serve as a senior government official and was a minister from 1978 to 1981. In 1981 a weekly newspaper published a series of articles criticising his conduct during enemy occupation. In December 1981 a complaint and application to join the proceedings as a civil party was lodged against him for his role in the deportation of Jews. That was followed by six further complaints concerning different deportees. In July 1982 the public prosecutor asked for investigations to be opened in respect of each of the seven complaints. In January 1983 the investigating judge dealing with the case charged the applicant with crimes against humanity. However, all the steps taken by that judge in the prosecution

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

and investigation were declared null and void in February 1987, failure to comply with a formal requirement having entailed their absolute nullity. The applicant was again charged with crimes against humanity in July 1988. During the investigation numerous individuals and associations joined the proceedings as civil parties. In June 1992 the applicant was charged with a further count of crimes against humanity. He was committed for trial in the Assize Court in 1996; an appeal on points of law against the committal decision was dismissed in 1997. The trial in the Assize Court lasted nearly six months. During the trial the lawyer acting for one of the civil parties revealed a distant family tie between the President of the Assize Court and certain persons whom the defendant had been accused of deporting. On 2 April 1998, in a 123-page judgment delivered after it had deliberated for 19 hours, the Assize Court, replying to 768 questions, found the applicant guilty of aiding and abetting unlawful arrest and imprisonment constituting crimes against humanity. He was acquitted of aiding and abetting murder and attempted murder, sentenced to ten years' imprisonment and stripped of his civil, civic and family rights for ten years. He appealed on points of law against the Assize Court's judgment, but forfeited the right of appeal because he had failed to surrender to custody.

Held

(1) Article 6 § 1 (reasonable time): The Court accepted the Government's plea of failure to exhaust domestic remedies, because by 20 September 1999 the remedy provided for in Article L. 781-1 of the Code of Judicial Organisation had acquired a sufficient degree of legal certainty to enable and require an applicant to make use of it for the purposes of Article 35 § 1 of the Convention. It observed that the applicant could not have been unaware that the remedy existed at the time when he lodged his application, namely on 14 January 2000, but had not availed himself of it: non-exhaustion of domestic remedies.

(2) Article 7: The second paragraph of Article 7 expressly provided that Article 7 was not to prejudice the trial and punishment of a person guilty of an act or omission which, at the time it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations. This was true of crimes against humanity, in respect of which the rule that they cannot be time-barred was laid down by the Statute of the Nuremberg International Tribunal and by a French law of 26 December 1964 referring to it: manifestly ill-founded.

(3) Article 6 §§ 1 and 3 (d): Regarding the impossibility of having defence witnesses examined under the same conditions as the witnesses for the prosecution: death, age or illness had prevented the hearing of witnesses both for the prosecution and for the defence. It did not appear that the applicant had been unable to have major witnesses for the defence examined under the same conditions as witnesses for the prosecution. The prosecution evidence had been adduced and discussed in adversarial proceedings in the trial and appeal courts and the applicant, either in person or through his lawyers, had been able to put forward all the arguments he considered it necessary to raise to defend his interests and present the evidence in his favour; in particular, he had had the opportunity to give his own version of the facts: manifestly ill-founded.

(4) Article 6 § 2: (a) The Court rejected the applicant's complaint relating to the civil parties' behaviour, firstly on grounds of incompatibility *ratione personae* with the

provisions of the Convention, because the State authorities could not in principle be held responsible for the actions of private persons, and secondly for failure to exhaust domestic remedies, because the applicant had not brought judicial proceedings under Article 434-16 of the Criminal Code.

(b) The applicant further complained of a media campaign, both in the press and on radio and television. The trial had its roots in events which had long been a matter of intense controversy, and it could not be expected that the trial itself would be conducted in a dispassionate atmosphere. However, the applicant had not shown that there had been a media campaign against him of such virulence as to sway or be likely to sway the jurors' opinion and the outcome of the Assize Court's deliberations. On the contrary, the very length of those deliberations and the verdict reached suggested that the jurors had voted in accordance with their convictions and consciences and the requirement of being satisfied beyond reasonable doubt which they had sworn to discharge. Moreover, the applicant had been acquitted of the most serious charge against him, namely aiding and abetting murder: manifestly ill-founded.

(5) Article 6 § 1: (a) With regard to the doubt cast on the impartiality of the President of the Assize Court after the civil parties had revealed a family tie between him and some of the victims of the deportations the applicant had been accused of, nothing in the case file supported the applicant's suspicions in that connection, either as regards the conduct of the proceedings by the President after that incident or as regards the verdict. Neither the behaviour of the civil parties nor the tactics or strategy they used to try to sway the impending decision could have engaged the responsibility of the State unless it had been established that the latter had not taken the requisite measures to remedy a situation that was likely to undermine the authority and impartiality of the courts. But it had not been established that that was what had occurred in the instant case: manifestly ill-founded.

(b) With regard to the Assize Court's reasoning, the requirement under Article 6 that reasons must be given for a decision had to accommodate specific features of the procedure, particularly in assize courts, where jurors were not required to give reasons for their personal convictions. In convicting the applicant, the Assize Court had referred in its judgment to the answers which the jury had given to each of the 768 questions put by the President and also to the description of the facts declared to have been established and to the Articles of the Criminal Code which had been applied. Although the jury could answer only "yes" or "no" to each of the questions put by the President, those questions had formed a framework on which the jury's decision had been based. The precision of those questions sufficiently offset the fact that no reasons were given for the jury's answers. The Court accordingly considered that sufficient reasons had been given for the Assize Court's judgment for the purposes of Article 6 § 1: manifestly ill-founded.

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

Schenk v. Switzerland, judgment of 12 July 1988, Series A no. 140

- Vernillo v. France*, judgment of 20 February 1991, Series A no. 198
Cardot v. France, judgment of 19 March 1991, Series A no. 200
R. v. Belgium, no. 15957/90, Commission decision of 30 March 1992, Decisions and Reports 72
Fey v. Austria, judgment of 24 February 1993, Series A no. 255-A
Van de Hurk v. the Netherlands, judgment of 19 April 1994, Series A no. 288
Zarouali v. Belgium, no. 20664/92, Commission decision of 29 June 1994, Decisions and Reports 78-B
Ruiz Torija v. Spain, judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-A
Hiro Balani v. Spain, judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-B
Remli v. France, judgment of 23 April 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-II
Touvier v. France, no. 29420/95, Commission decision of 13 January 1997, Decisions and Reports 88-B
Findlay v. the United Kingdom, judgment of 25 February 1997, *Reports* 1997-I
Mantovanelli v. France, judgment of 18 March 1997, *Reports* 1997-II
Worm v. Austria, judgment of 29 August 1997, *Reports* 1997-V
Helle v. Finland, judgment of 19 December 1997, *Reports* 1997-VIII
Higgins and Others v. France, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I
Dalia v. France, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-1
Castillo Algar v. Spain, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII
Fressoz and Roire v. France [GC], no. 29183/95, ECHR 1999-I
García Ruiz v. Spain [GC], no. 30544/96, ECHR 1999-I
Cloez v. France (dec.), no. 41861/98, 27 April 1999, unreported
Castell v. France (dec.), no. 38783/97, 27 April 1999, unreported
Delgado v. France (dec.), no. 38437/97, 29 June 1999, unreported
Perié v. France (dec.), no. 38701/97, 24 August 1999, unreported
Pullicino v. Malta (dec.), no. 45441/99, 15 June 2000, unreported
Giummarra and Others v. France (dec.), no. 61166/00, 12 June 2001, unreported

...

THE FACTS

The applicant [Mr Maurice Papon] is a French national, born in 1910 and currently in custody in the Santé Prison in Paris. He was represented before the Court by Mr L. Argand, of the Geneva Bar, and Mr J.-M. Varaut, of the Paris Bar. The Government were represented by Mrs M. Dubrocard, Deputy Head of the Human Rights Office at the Ministry of Foreign Affairs.

A. The circumstances of the case

From May 1942 to August 1944 the applicant was the secretary-general of the Gironde prefecture under the authority of the prefect, Maurice Sabatier.

After the Liberation, according to figures provided by the applicant, more than 30,000 civil servants who had served under the Occupation were punished whilst several thousands of people were executed, both officially and unofficially.

In an opinion dated 6 December 1944 the Ministry of the Interior's Committee for the Purge of Collaborators (*comité d'épuration*) proposed that the applicant should retain his post, taking the view that although he had held office under the Vichy regime he had shown a favourable attitude towards the Resistance. He was therefore allowed to continue serving as head of the private office of Gaston Cusin, the Bordeaux Commissioner of the Republic.

He was appointed to the rank of prefect and posted to Corsica in 1947, then served as Paris Metropolitan Police Commissioner from 1958 to 1966. He was a member of Parliament from 1968 to 1978 and mayor of Saint-Amand-Montrond from 1971 to 1988. He served as chairman of the Finance Committee of the National Assembly from 1972 to 1973 and then as the general rapporteur on the budget until 1978. He was Minister for the Budget from 1978 to 1981.

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

On 6 May 1981, between the two rounds of the presidential election, the weekly newspaper *Le Canard enchaîné* published the first of a series of articles in which the applicant, who was Minister for the Budget at the time, was criticised for his behaviour during the Second World War.

The applicant asked the Action Committee of the Resistance to appoint a court of honour to assess his conduct under the German occupation. On 15 December 1981, having examined his immediate hierarchical superior, Maurice Sabatier, who said that he assumed "full responsibility for the

anti-Jewish repression for which his prefecture was responsible”, the court of honour delivered a verdict in which it formally acknowledged that the applicant had been a member of the Resistance from January 1943 onwards but concluded “that in the very name of the principles which he believed he was defending, and not having been instructed to remain in his post by a competent authority of the Resistance, he should have resigned from his post as secretary-general of Gironde in July 1942”.

On 8 December 1981 a lawyer named Boulanger lodged a criminal complaint against the applicant together with a civil-party application for crimes against humanity, aiding and abetting murder and abuse of official authority in connection with the deportation of eight persons arrested by the French police in Bordeaux and held in Bordeaux and then in Drancy Camp before being deported to and exterminated at Auschwitz. Six other criminal complaints together with civil-party applications relating to seventeen other victims of deportations were lodged in March and April 1982 by another lawyer, Mr Serge Klarsfeld, who is also the chairman of the association “Sons and daughters of France’s Jewish deportees”. On 29 July 1982 the Bordeaux public prosecutor’s office asked for investigations to be opened in respect of all seven complaints.

1. The investigation proceedings

On 19 January 1983 the applicant was charged with crimes against humanity by the chief investigating judge at the Bordeaux *tribunal de grande instance*.

On 22 February 1984 the investigating judge commissioned an expert historical report from three historians. The report was filed on 11 January 1985.

In the meantime, on 23 May 1983, the investigating judge had begun examining witnesses, including Maurice Sabatier, the prefect of Gironde at the material time. However, former Article 681 of the Code of Criminal Procedure¹ provided that where a civil servant was likely to be charged with a serious crime (*crime*) or lesser serious offence (*délit*) committed in the performance of his duties, the public prosecutor had to begin by asking the Criminal Division of the Court of Cassation to designate the competent court for the investigation.

Since the failure to comply with that formal requirement made the proceedings absolutely null and void in accordance with Article 171 of the Code of Criminal Procedure, the Court of Cassation in a judgment of 11 February 1987 declared all the steps of the prosecution and investigation carried out after 5 January 1983, including the charging of the applicant, null and void as having been taken by a judge without

1. Repealed by the Law of 4 January 1993.

jurisdiction and designated the Indictment Division of the Bordeaux Court of Appeal to proceed with the investigation.

In a judgment of 4 August 1987 the Indictment Division ordered the joinder of the seven sets of proceedings instituted following the complaints lodged before 5 January 1983 and ordered that the investigation be continued, appointing a judge of the Indictment Division to conduct the investigation. In judgments of 9 November and 8 December 1987 the Indictment Division noted that three fresh criminal complaints had been lodged by associations together with applications to join the pending proceedings as an intervening civil party and ordered that these be added to the file. A complaint by two civil parties in March 1982 gave rise to another judgment designating the competent court delivered by the Criminal Division of the Court of Cassation on 9 December 1987 and a judgment of 28 June 1988 in which the Indictment Division ordered the joinder of those proceedings and confirmed the appointment of the judge charged with the investigation. On 2 February 1988 the Indictment Division noted that a new complaint had been lodged on 24 July 1987 together with an application to join the pending proceedings as an intervening civil party and ordered that it be added to the file.

In a judgment of 5 January 1988 the Indictment Division dismissed an application by the prosecution for an expert historical report.

On 8 July and 20 October 1988 respectively the applicant and Maurice Sabatier were charged with crimes against humanity. Maurice Sabatier died on 19 April 1989 and so the Indictment Division noted on 6 February 1990 that the prosecution against him had lapsed.

In February, June, October and December 1988, more associations intervened in the proceedings by means of criminal complaints lodged together with civil-party applications, which were recorded in judgments of the Indictment Division in February, March, June and November 1988 and January 1989.

Another complaint together with a civil-party application was lodged on 18 November 1988 and 3 February 1989 by the association "Sons and daughters of France's Jewish deportees". It was lodged not only against the applicant and Maurice Sabatier but also against Jean Leguay and René Bousquet, both former senior officials with the rank of prefect under the Vichy regime, and Norbert Tschoucyres, who at the material time was the detective superintendent nominated to act on the directions of the public prosecutor. In a judgment of 20 December 1988 the Indictment Division had declared that civil-party application admissible by way of intervention as to the matters of which it had already been properly seised and, as to the remainder, had ordered that the application be forwarded to the Principal Public Prosecutor.

Pursuant to Article 681 of the Code of Criminal Procedure, the above complaint gave rise to a fresh application to the Criminal Division of the

Court of Cassation, which, in a judgment of 26 April 1989, once again designated the Indictment Division of the Bordeaux Court of Appeal as the competent authority to investigate the new facts, but the complaint was subsequently declared inadmissible because a sum to cover costs had not been paid into court within the specified time-limit.

Norbert Techoueyres and Jean Leguay died on 4 April 1989 and 3 July 1989 respectively, before being charged, and so the prosecution against them lapsed.

The applicant was questioned on four occasions between 31 May and 6 October 1989. On 6 February 1990 the Indictment Division appointed a new judge to continue the investigation.

On 16 May 1990 twenty more criminal complaints together with civil-party applications relating to deportations carried out in 1943 and 1944 not covered by the initial complaints were lodged against the applicant by Mr Boulanger on behalf of several individuals. Three of the civil-party applications were declared admissible and added to the file on 3 July 1990. The other seventeen complaints, which related to new accusations against René Bousquet, among other matters, gave rise to seventeen judgments, delivered on 19 December 1990 by the Criminal Division of the Court of Cassation, designating the Indictment Division of the Bordeaux Court of Appeal as the investigating authority. After the complaints had been lodged again on 19 June 1991 and exemption from payment into court of a sum to cover costs had been granted, these complaints were joined to the main investigation proceedings by judgments of the Bordeaux Indictment Division of 14 April 1992.

In the meantime, on 12 December 1990 and 21 May 1991, another association had lodged an application to join the pending proceedings as an intervening civil party; that application was declared admissible in a judgment of 20 October 1991.

On 19 March 1992 the Principal Public Prosecutor made seventeen applications for a judicial investigation in respect of the applicant and René Bousquet.

On 19 April 1992 René Bousquet was charged with crimes against humanity. He was shot dead outside his home on 8 June 1993 and so the prosecution against him lapsed.

On 22 June 1992 an additional charge of crimes against humanity was brought against the applicant on account of the facts alleged in the complaints of 16 May 1990.

In a judgment of 20 October 1992 the Indictment Division declared admissible a complaint lodged by another association together with an application to join the pending proceedings as an intervening civil party. As some of the other legal persons who had already joined the proceedings had extended their complaints to cover the facts dealt with in the judgments of 14 April 1992, the Indictment Division recorded the filing of

three of those complaints in a judgment of 28 June 1993, one more in a judgment of 7 June 1994 and two further ones in a judgment of 20 June 1995.

Between June 1992 and July 1995 the investigating judge took evidence from the civil parties (in the course of some thirty-three interviews) and the witnesses (in the course of around thirty-six) and made over thirty journeys to archive offices to seize evidence.

On 3 May 1994 the Indictment Division dismissed the prosecution's application for the removal from the case file of the booklet "Civil servants under the Occupation" (*Fonctionnaire sous l'Occupation*), which reproduced *in extenso* the expert historical report set aside by the Court of Cassation on 11 February 1987, and which had been published by the applicant's lawyer, Mr Varaut, with a view to exculpating his client in the eyes of the public. The publication in question had been distributed to members of Parliament in 1987 and produced as evidence during libel proceedings brought by the applicant against the magazine *Le Nouvel Observateur*.

An appeal on points of law was lodged against that judgment but an application by the prosecution for its appeal on points of law to be declared immediately admissible was dismissed by the President of the Criminal Division of the Court of Cassation on 10 June 1994.

On 28 July 1995, at the end of the investigation, the case file was sent to the Principal Public Prosecutor at the Bordeaux Court of Appeal, who filed his final application on 19 December 1995. In that application, which ran to 185 pages, the Principal Public Prosecutor submitted that the applicant had no case to answer in respect of his involvement in the organisation of the transports of September 1942, November and December 1943 and May 1944, that the prosecution against René Bousquet had lapsed, that the remaining charges should be altered to aiding and abetting abduction and false imprisonment and that the applicant should be committed for trial at the Assize Court for the transports of July, August and October 1942 and January 1944. He did not prefer a charge for the crime of aiding and abetting murder.

On 1 and 5 March 1996 five more associations applied to have their civil-party applications formally noted; that was done in the judgment of 18 September 1996 committing the applicant for trial.

The proceedings in the Indictment Division of the Bordeaux Court of Appeal against the applicant and three other persons on the charge of crimes against humanity following criminal complaints lodged together with civil-party applications by thirty-five individuals and twenty associations ended with a judgment delivered by the Indictment Division on 18 September 1996 in which it committed the applicant for trial at the Assize Court.

It appears from that 169-page judgment that between June 1942 and August 1944 1,560 persons of Jewish origin, including a large number of children, were deported in ten trainloads to Auschwitz Camp, where most

of them died, either as the result of inhuman treatment or because they were exterminated. Some of the transports were dispatched after mass arrests among the Jewish population.

The Indictment Division noted, *inter alia*, that the unlawful arrests and imprisonment ordered by the German authorities had allegedly been carried out with the active assistance of the applicant, who was at the time the secretary-general of the Gironde prefecture and who, by virtue of the extensive powers delegated to him by the regional prefect, had authority not only over the administrative departments of the prefecture but also over the police and gendarmerie, the governing authorities of Mérignac Camp and the departments set up as a result of the war, such as the Jewish Affairs Department. It further noted that the applicant had allegedly been fully aware of the anti-Jewish policy conducted by the Vichy government and that, as soon as he took office, he had apparently been “convinced that the arrest and imprisonment of Jews and their deportation to the East were leading them inescapably to their deaths ..., even though he might have remained unaware of the ... circumstances ... and the technical methods used ...”.

The Indictment Division concluded that the active contribution that the applicant was said to have knowingly made through his personal actions to the commission of criminal acts by units of the SIPO-SD (*Sicherheitspolizei-Sicherheitsdienst*), an organisation declared criminal by the Nuremberg International Military Tribunal on 1 October 1946, had formed part of a concerted plan carried out on behalf of Nazi Germany, an Axis country pursuing a policy of ideological hegemony. It held that the applicant could not rely on the instructions given on 8 January 1942 by the French authorities in London¹, nor on duress, the requirements of the law, the orders of his hierarchical superiors or the responsibility of his own subordinates to absolve himself of his own responsibility. It also considered that his membership of the Resistance, on which he relied, did not mean that he could not have assisted the acts perpetrated by the Nazis against the Jews.

Consequently, the Indictment Division ordered the applicant’s imprisonment for the offences of aiding and abetting unlawful arrest, false imprisonment, murder and attempted murder amounting to crimes against humanity in respect of four police raids and eight transports of deportees, and committed him for trial at the Gironde Assize Court.

1. Message by Lieutenant Colonel Tissier broadcast by the BBC on 8 January 1942, urging civil servants working in metropolitan France to stay at their posts, to do the work that they were asked to do and to sabotage it only if it was at odds with the interests of the nation and such sabotage could be carried out without risk. It was also recommended that civil servants should act alone and not even confide in their best friends.

The applicant appealed on points of law against the above judgment. He pleaded in particular that the proceedings had been null and void, complaining that they had been unfair primarily because of their excessive length, the result of which had been that documents that would have been in his favour had disappeared and witnesses for the defence had died. He also objected to the Indictment Division's decision to commit him for trial for aiding and abetting crimes against humanity when, in his opinion, individual complicity in the case of such a crime, which was mainly attributable to an institution or an organisation, presupposed that the individual concerned subscribed to the hegemonic and racial ideology of the criminal institution. The applicant maintained that he had never belonged to the Nazi organisations condemned by the Nuremberg Tribunal and that the acts of which he stood accused had been committed in the performance of his duties as the secretary-general of the Gironde prefecture, an organ of the Vichy State, which in his view did not have a hegemonic ideology with the goal of racial extermination. He submitted that for the purposes of the Nuremberg law, which formed the basis of his prosecution, the German State and the Nazi organisations should be regarded as separate entities from the Vichy State, to which crimes against humanity could not therefore be attributed retrospectively. Consequently, he considered that neither could such crimes be attributed to persons who had performed purely administrative duties in the departments for which he was responsible. He also maintained that, contrary to what the Indictment Division had asserted, the fact that he had belonged to the Resistance was sufficient to rule out his participation in a concerted plan.

On 23 January 1997 the Criminal Division of the Court of Cassation dismissed the appeal on points of law. Noting that it was the first authority before which the complaint that the proceedings had been unfair had been raised, it declared that complaint inadmissible. It further ruled "that the appellant [had] no interest in criticising the reasons given in the judgment for dismissing the complaint of a violation of Article 6 § 1 of the European Convention on Human Rights because the validity of criminal proceedings [was] not affected by their excessive length". The Court of Cassation also considered that there was nothing inadequate or contradictory about the reasons the Indictment Division gave for classifying the offences as aiding and abetting unlawful arrest, false imprisonment and murder or attempted murder, constituting crimes against humanity. It pointed out that indictment divisions had the ultimate authority to assess whether facts amounted to an offence, the role of the Court of Cassation being merely to "verify, supposing those facts to be established, whether their classification [justified] sending the case for trial". It considered that that had been so in the instant case and that "consequently, the grounds of appeal [had] to be rejected, particularly in so far as they refer[red] to the last paragraph of Article 6 of the Statute of the International Military Tribunal, which

[required] neither that a person aiding and abetting crimes against humanity should have subscribed to the policy of ideological hegemony of the principal perpetrators nor that he should have belonged to one of the organisations declared criminal by the Nuremberg Tribunal”.

In an application of 25 July 1997 the Principal Public Prosecutor asked for the applicant to be placed under judicial supervision.

In a judgment of 7 August 1997 the Indictment Division placed the applicant under judicial supervision, with certain obligations. On 18 November 1997 the Criminal Division of the Court of Cassation noted that the applicant had withdrawn his appeal on points of law against that judgment.

2. The trial proceedings

On 7 October 1997 the applicant was taken into custody in Bordeaux Prison, pursuant to the arrest warrant included in the judgment of the Indictment Division committing him for trial.

The trial in the Gironde Assize Court opened on 8 October 1997. The applicant’s lawyer immediately applied for his client’s release, pleading his extreme old age (87 years) and his poor state of health following a triple heart bypass operation in 1996. The Assize Court ordered an expert medical report, which was delivered to it on 9 October 1997 and from which it appeared that the applicant’s state permitted imprisonment but only in a specialist cardiology unit. That very evening, the applicant had to be admitted to hospital for the night.

In a judgment of 10 October 1997, in the light of the expert report, the Assize Court ordered the applicant’s release. That decision triggered off protests from the civil parties, some of whom threatened to withdraw from the proceedings, and their protests were given extensive press coverage. The prosecution appealed on points of law against the judgment ordering the applicant’s release.

The trial, which was initially expected to last two and a half months, lasted nearly six months (from 8 October 1997 to 2 April 1998). The proceedings were interrupted on a number of occasions, mostly because of the applicant’s state of health. During the trial, which had a case file containing over 3,000 folders, 6,300 documents were produced in evidence. There were hearings on 94 days, during which 85 witnesses were heard, 12 hours were given over to the public prosecutor’s address, 40 hours to the civil parties’ submissions and 20 hours to the defence submissions. The deliberations lasted 19 hours.

At the hearing on 9 October 1997, that is on the day following the opening of the trial, the applicant’s lawyer filed written submissions in which he argued that the trial should be declared incompatible with the requirements of a fair hearing, particularly as the excessive length of the

proceedings had made it impossible to hear certain witnesses; sought to have the proceedings declared null and void; and sought a ruling that the prosecution was barred. When arguing against the application for the proceedings to be declared null and void, the public prosecutor referred in particular to the work carried out by the most recent investigating judges, who had made 164 journeys to consult archives, seized and analysed 6,354 documents, taken evidence from 95 witnesses and held 85 interviews with civil parties.

In an interlocutory judgment of 15 October 1997 the Assize Court dismissed the application for the proceedings against the applicant to be halted on the following grounds:

“While it is true that many of the defence witnesses have now died or are incapable of travelling, it must be recognised that the same applies to the prosecution witnesses and that from this viewpoint and in general the parties are on an equal footing.

The exceptional length of the proceedings which brought Maurice Papon before the Gironde Assize Court is not excessive when it is considered that the complexity of the case, linked for the most part to the long time that has elapsed since the commission of the offences of which the defendant is accused, the number of those offences, the broad time-span over which they were reported, the age of the witnesses and the fact that they were so scattered, required the investigating judges to carry out a very large number of investigations, which they were often forced to conduct themselves because of the very nature of the facts. Added to these problems were others stemming from the widely dispersed documentary sources and the obstacles sometimes encountered in gaining access to them.

Contrary to what has been alleged, the trial at the Gironde Assize Court is not that of a State or an administrative authority but that of a man entitled to rely on the presumption of innocence – a principle with constitutional status which cannot be impaired in the judges’ minds by the media excesses denounced by the defence – a man accused of having personally committed acts which, in the words of the indictment, constituted the serious crime of ‘aiding and abetting crimes against humanity’.

Lastly, in reply to the argument put forward by Maurice Papon’s defence counsel that the judgment delivered on 23 January 1997 by the Criminal Division of the Court of Cassation was ‘in complete contradiction not only with Article 6 of the Nuremberg Statute ... but also with Article 123-1 of the Criminal Code’, it should be pointed out that it is not for an assize court to assess whether a decision of the Court of Cassation is in conformity with the applicable rules of law.”

From 23 to 31 October 1997 the proceedings were adjourned because the applicant was hospitalised for infectious bronchitis.

In another interlocutory judgment of 3 November 1997 (not produced) the Assize Court dismissed the applicant’s application for it be formally noted in the record that an American historian, who was an expert on the Vichy regime, had in his witness statement of 31 October expounded political and historical ideas not directly connected with the facts of which the applicant was accused. The applicant considered that there had been a violation of the principle that hearings in the Assize Court

must be oral, as the person concerned was not a “witness”, not having witnessed any of the offences of which he stood accused.

On 14 November 1997 the applicant’s lawyer applied to have the correspondence between the occupying German authorities and the prefecture between 1942 and 1944 admitted in evidence.

From 17 November to 4 December 1997 the trial had to be adjourned once again on account of the applicant’s poor state of health, which had been confirmed by a medical report.

When the proceedings resumed on 5 December 1997 the applicant’s lawyer filed written submissions in which he applied for further inquiries into the facts to be made with a view to producing in court the whole of the police intendant’s archives held by the Gironde archive office instead of the results of incomplete and selective seizures which did not make it possible to assess exactly what powers had been exercised by the various persons involved in running the prefecture between 1942 and 1944. In a judgment of 11 December 1997 the Assize Court decided to defer its examination of that application.

From 23 December 1997 to 5 January 1998 the trial was adjourned.

On 7 January 1998 the President of the Assize Court authorised the projection of two video recordings of witness evidence given during the trial of Klaus Barbie in Lyons in 1987, that of the writer André Frossard on the conditions of detention in Montluc Prison in Lyons and that of Yves Jouffa, former President of the Ligue des droits de l’Homme (Human Rights League), on the conditions in Drancy Camp, near Paris.

At the hearing on 26 January 1998, which focused on the transport of 25 November 1943, the applicant was questioned by the public prosecutor, with the President’s authorisation and on the basis of the documents in the file, about events preceding that transport, in particular those connected with the organisation of the transport of 2 February 1943 mentioned in the judgment whereby the applicant was committed for trial but not in the indictment. The applicant’s lawyer immediately filed written submissions seeking to have a formal note added to the record in this connection.

On 28 January 1998 Mr Arno Klarsfeld, one of the civil parties’ lawyers, published a press release revealing a distant family tie between the President of the Gironde Assize Court and some of the persons whom the applicant was accused of deporting. He criticised the President for failing to report the fact that the mother and two sisters of his aunt by marriage had been on the December 1943 transport.

No application for the judge to withdraw was filed, however, either by the civil parties or by the defence, because the Code of Criminal Procedure only provides for that possibility if the judge is a blood relative or a relative by marriage of one of the parties up to the degree of second cousin inclusive, which was not so in the instant case. The President of the Assize Court announced that he could not even remember the name of his

uncle's wife, and that his uncle had died when he was a child. He did not consider it necessary to withdraw from the proceedings of his own motion.

On 2 February 1998 the Assize Court took formal note at the applicant's request that the public prosecutor had questioned him on 26 January 1998, with the authorisation of the President of the Court, about events preceding the transport of 25 November 1943 in respect of which the applicant had been indicted in the Indictment Division's judgment and, in particular, about the organisation of the transport of 2 February 1943, which had not been mentioned in the indictment.

In another interlocutory judgment delivered the same day (not produced), it refused on the other hand to allow an application by some of the civil parties for a formal note to be made in the record that those questions were directly connected with the facts relating to the applicant's powers mentioned in the indictment. It noted that it was not its task, "if it wished to avoid prejudging the merits of the case and infringing thereby the provisions of Article 316 of the Code of Criminal Procedure, to rule on any direct relationship that might exist between these facts and those referred to in the indictment with regard to Maurice Papon's powers".

In an interlocutory judgment of 5 March 1998 (not produced) the Assize Court dismissed the applicant's application of 5 December 1997 for further inquiries into the facts to be made with a view to producing the whole of the police intendant's archives in court, on the ground that, in view of the evidence taken at the hearing, the requested measure did not appear necessary for establishing the truth.

On the same day the applicant's lawyer applied to have added to the file a copy of the criminal complaint that he had just lodged against Mr Serge Klarsfeld, the chairman of one of the civil-party associations, on the basis of Article 434-16 of the Criminal Code, which prohibited the publication before any final judicial decision had been delivered of comments intended to exert pressure with a view to swaying a trial court's decision. He criticised Mr Klarsfeld for the content of a number of interviews he had given concerning the revelation of the family tie between some of the victims and the President of the Assize Court, to whom Mr Klarsfeld had imputed bias in the defendant's favour, and objected to the fact that only disciplinary proceedings had been brought by the public prosecutor's office against Mr Klarsfeld's son, who had made the revelation in January 1998.

The proceedings were adjourned from 25 to 30 March 1998, following the death of the applicant's wife.

In a further interlocutory judgment of 1 April 1998 (not produced) the Assize Court dismissed an application by the applicant for a question to be put as to whether he knew of a concerted Nazi plan to exterminate the Jews and whether he was prepared to participate in such a plan, on the ground

that such a question was included among those intended to establish whether he was guilty of aiding and abetting crimes against humanity.

It also refused to allow a subsidiary question to be put as to whether the applicant's resignation, which would have curtailed his Resistance activities, would have changed the system for the extermination of Jews in Bordeaux, on the ground that as it was not possible to assert a legal interest there was no reason to raise the question of his resignation.

On 2 April 1998, in a 123-page judgment delivered after deliberations lasting 19 hours, the Assize Court, replying to 768 questions, found the applicant guilty of aiding and abetting the unlawful arrest and false imprisonment of Jews deported in the transports of July, August, and October 1942 and January 1944, offences that constituted crimes against humanity. He was acquitted of the charges of aiding and abetting murder and attempted murder.

The applicant was sentenced to ten years' imprisonment and stripped of his civil, civic and family rights for ten years. In a judgment of 3 April 1998 (not produced) the Assize Court ruled on the civil claims.

3. The proceedings in the Court of Cassation

On 3 April 1998 the applicant appealed on points of law against his conviction and on 14 December 1998 he filed further pleadings containing ten grounds of appeal, six of which referred expressly to Article 6 of the Convention:

In his first ground, relying in particular on Article 6 §§ 1 and 3 (d) of the Convention, the applicant asserted that in its interlocutory judgment of 15 October 1997 the Assize Court had infringed the principle that proceedings must be oral by refusing to stay the proceedings and thus prejudging, in the judgment by which it dismissed the application, what was going to emerge from the proceedings. He complained that it was impossible to try a man fairly fifty-six years after the facts, that the fact that the prosecution of crimes against humanity could not be time-barred was incompatible with the holding of a fair trial and that the element of intent had been removed from aiding and abetting by eliminating the need for an accessory to show the special intent required of a principal.

In his fourth ground, relying in particular on Article 6 § 3 (a) and (b) of the Convention, he complained of the unfair nature of the proceedings and the breaches of his right to due process apparent from the judgment of 2 February 1998 allowing his application for a formal note to be made in the record of his complaint that he had been questioned by the public prosecutor at the hearing of 26 January 1998 about facts for which he had not been indicted (namely the organisation of the transport of February 1943) and about documents which had not been communicated to him.

In his fifth ground, relying in particular on Article 6 of the Convention, he complained that by refusing in its interlocutory judgment of 5 March 1998 to order that the whole of the police intendant's archives be produced in court, the Assize Court had infringed the principle of equality of arms.

In his sixth ground, based on Article 6 § 1 of the Convention, he complained about the pressure and intimidating tactics applied to the court and the jury by the lawyer of one of the civil parties, particularly by informing the press of the distant family tie between the President of the Assize Court and some of the victims.

In his ninth ground he complained of the inconsistency and inadequacy of the reasons given for his conviction, resulting, in his view, from the Assize Court's refusal in its interlocutory judgment of 1 April 1998 to put a subsidiary question on whether he knew about a concerted plan aimed, *inter alia*, at persecuting and exterminating the Jews.

Furthermore, in his third ground the applicant maintained that the projection of the video recording of the witness evidence given by André Frossard and Yves Jouffa during the trial of Klaus Barbie in Lyons had been contrary to Articles 310 and 379 of the Code of Criminal Procedure because the projection of such material was subject to the approval of the President of the *tribunal de grande instance*, and contrary to the Law of 11 July 1985 on the establishment of audiovisual judicial archives.

In a telegram of 8 September 1999 the Principal Public Prosecutor at the Court of Cassation requested that the applicant be notified of his obligation to surrender to custody prior to the hearing in the Court of Cassation scheduled for 21 October 1999. Notice thereof was served on the applicant on 16 September 1999.

On 17 September 1999 the applicant lodged with the Indictment Division of the Bordeaux Court of Appeal an application for exemption from the obligation to surrender to custody, which he withdrew on 27 September 1999 to lodge a new application with the Assize Court. On 4 October 1999 the Assize Court ruled that it did not have jurisdiction. The applicant appealed on points of law. On the same day the applicant again applied to the Indictment Division for exemption from the obligation to surrender to custody. He relied on Article 6 of the Convention, his age (89 years) and his state of health.

In a judgment of 12 October 1999 the Indictment Division first replied in the following terms to an application by the applicant for a declaration that Article 583 of the Code of Criminal Procedure should be deemed null and void, by virtue of Article 6 § 1 of the Convention:

"Although the provisions of [the Convention] have been incorporated into the French legal system in accordance with Article 55 of the Constitution and although the courts have jurisdiction to determine, in an individual case, whether a statutory provision is in conformity with the requirements of the Convention, it is still necessary for that provision to serve as the basis on which the case is submitted to them.

In the instant case Article 583 of the Code of Criminal Procedure gives the Indictment Division jurisdiction only to deal with a specific matter of judicial administration, namely applications for exemption from the obligation to surrender to custody.

The task of enforcing the obligation to surrender to custody lies exclusively with the Court of Cassation, as it alone can decide what consequences shall flow from a failure to surrender to custody. It is therefore the Court of Cassation's task to rule on applications for Article 583 not to be applied to cases submitted to it and, where it has allowed such an application, to decide not to declare that the applicant has forfeited his right of appeal."

The Indictment Division also dismissed the application for exemption from the obligation to surrender to custody, taking the view that, having regard to the length of the sentence imposed, the security provided by the applicant seemed inadequate; that the medical certificate he had produced did not indicate a significant deterioration in his state of health since the expert opinion of October 1997; and that his state of health did not appear to preclude detention in a hospital unit, the organisation of which was a matter for the prison authorities.

The applicant failed to surrender to custody and left France to take refuge in Switzerland. However, the Swiss authorities ordered him to leave Switzerland, on a date not indicated in the case file.

In a judgment of 21 October 1999, following a public hearing during which the applicant's lawyers submitted their observations on his grounds of appeal, the Criminal Division of the Court of Cassation held that the applicant had forfeited his right to appeal against the Assize Court's judgment of 2 April 1998, pursuant to Article 583 of the Code of Criminal Procedure, on the ground that "the appellant, who [had been] sentenced to a term of imprisonment of more than one year, [had] not surrendered to custody and [had] not been exempted from that obligation".

In two judgments of 20 December 2000 the Court of Cassation dismissed the appeals lodged by the applicant against the judgments delivered by the Assize Court and the Indictment Division on 4 and 12 October 1999 on his applications to be exempted from the obligation to surrender to custody, on the ground that they were devoid of purpose since in the meantime the applicant had forfeited his right to appeal on points of law against his conviction by the Assize Court.

B. Relevant domestic law and practice

...

2. Domestic remedies in cases relating to the length of proceedings

Article L. 781-1 of the Code of Judicial Organisation

"The State shall be under an obligation to compensate for the damage caused by any malfunctioning of the system of justice. This liability shall be incurred only in respect of gross negligence or a denial of justice."

In a judgment of 5 November 1997 the Paris *tribunal de grande instance* awarded an employee in a pending employment dispute (*Gauthier c. Agent judiciaire du Trésor*) 50,000 French francs (FRF) for non-pecuniary damage; the employee had been notified by the registry of the Aix-en-Provence Court of Appeal that his appeal could not be examined until forty months after it had been lodged with the court. The following grounds were given:

“By denial of justice is meant not only a refusal to determine an application or a failure to try a case which is ready for trial, but also, more broadly, any breach by the State of its duty to provide judicial protection to the individual, which includes the right of any litigant to have his or her claims decided within a reasonable time; moreover, the provisions of Article 6 of the ECHR require national courts to determine cases within a reasonable time. ...”

That judgment, against which the State representative appealed, was upheld for the most part in a judgment of the Paris Court of Appeal of 20 January 1999, but the sum awarded was reduced to FRF 20,000. As there was no appeal on points of law against that judgment, it became final on 20 March 1999.

The domestic courts have broadly followed this leading decision. The Paris *tribunal de grande instance* confirmed this case-law on 9 June and 22 September 1999, the Aix-en-Provence and Lyons Courts of Appeal gave similar judgments on 14 June and 27 October 1999 and a number of other courts have done likewise in recent decisions. The Paris Court of Appeal itself reiterated its position in a judgment of 10 November 1999.

More recent first-instance decisions have not been appealed against by the State’s representative (Paris *tribunal de grande instance*, 14 June 1999, *Krempff*, and 22 September 1999, *Le Grix de la Salle*).

COMPLAINTS

...

3. Relying on Article 6 § 1 of the Convention, [the applicant] complained that he had not had a hearing within a reasonable time as defined in the Court’s case-law. In his opinion the proceedings had lasted nearly eighteen years. He considered their starting-point to be 8 December 1981, the date on which the first complaints together with civil-party applications had been filed, and the end to be 21 October 1999, the date of the Court of Cassation’s judgment in which it was held that he had forfeited his right of appeal. In his observations in reply, he submitted that the proceedings had ended on 20 December 2000, the date of the Court of Cassation’s two judgments on his application for exemption from the obligation to surrender to custody.

4. Relying on Article 6 § 1 and the principle of equality of arms, he complained about the judgment of 5 January 1988 in which the Indictment Division had refused to allow the prosecuting authorities' application for a further expert historical report to be prepared, the previous one having been set aside by the Indictment Division on 11 February 1987. He claimed that this had deprived him of the opportunity to counterbalance the civil parties' allegations by shedding a different light on the historical and political circumstances of the time.

5. Reiterating the complaint that he had raised in substance in support of his appeal on points of law against the Indictment Division's judgment of 18 September 1996 (dismissed by the Criminal Division of the Court of Cassation on 23 January 1997), he complained of a breach of Article 7 § 1 of the Convention. He considered that in its judgment of 23 January 1997 the Criminal Division of the Court of Cassation had made an unforeseeable reversal of its case-law in breach of the principle that the criminal law must not be applied retroactively. He asserted that, through its broad interpretation of Article 6 of the Nuremberg Statute, it had eliminated one of the elements that constituted a crime against humanity as it had been defined formerly, namely the intent on the part of an accessory to such an offence to serve as an instrument of the Nazis' totalitarian policy.

6. Relying on Article 6 § 3 (d) of the Convention, he complained that the unreasonable length of the proceedings had prevented him from having defence witnesses heard, as they had died or were incapable of giving evidence fifty-six years after the facts.

7. He also considered that the principle of equality of arms laid down in Article 6 § 1 had been infringed throughout the proceedings, particularly because the civil parties had persuaded the court to show video recordings of witness evidence given during the trial of Klaus Barbie in 1987, in respect of which it had been impossible for him to carry out any cross-examinations.

8. Relying on Article 6 § 3 (a) and (b) of the Convention, he complained that at the hearing on 26 January 1998 the President had allowed the public prosecutor to question him about the organisation of the transport of 2 February 1943 – which had not been mentioned in the indictment – citing documents that had not been communicated to him beforehand. He considered therefore that it had been impossible for him to prepare his defence.

9. Relying on Article 6 § 2 of the Convention, he submitted that the principle of the presumption of innocence had been infringed, since the media had repeated the accusations of the civil parties and their lawyers as to his guilt, and just before the opening of the trial the civil parties or their lawyers had published works presenting him as guilty in advance and, moreover, reproducing selective and truncated extracts from

documents in the case file. According to the applicant, those publications had been likely to cause public prejudice against him even before the jury was appointed. He also complained that the civil parties had staged an exhibition and debates on the “Days of the police raids” next to the Bordeaux law courts and had held hostile protests in front of the law courts throughout the trial. He submitted that the prejudice against him had been the consequence of a media campaign against him for over fifteen years, the duration of which had been the State’s responsibility.

10. He further maintained that media influence had been exerted with a view to affecting the independence and impartiality of the court, in breach of Article 6 § 1. He asserted for instance that, following the publication by one of the civil parties’ lawyers of a communiqué revealing a family tie between the President of the Assize Court and some of the people whom the accused had been charged with deporting, the civil parties had repeatedly raised doubts about the President’s impartiality in the media, forcing him to be more severe with the applicant in this conduct of the proceedings.

11. He considered that the Assize Court’s replies to the 768 questions posed were contradictory. He pointed out that in an interlocutory judgment of 1 April 1998 the Assize Court had considered that the questions whether he knew about a concerted plan to exterminate the Jews and whether he had intended to take part therein had been covered by the questions relating to his aiding and abetting crimes against humanity. He submitted that by finding that he was guilty of aiding and abetting arrest and imprisonment but not guilty of aiding and abetting murder, and then finding him guilty of aiding and abetting crimes against humanity, the Assize Court had delivered a contradictory judgment. In his view the Assize Court could not simultaneously assert that he had wanted the victims to be arrested and imprisoned as part of a concerted plan to persecute and exterminate Jews which he had known about but that he had not wanted them to die as part of that plan. He also complained that the reasoning in the judgment was inadequate in terms of the requirements of Article 6 § 1.

THE LAW

...

3. Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicant complained that he had not been tried within a reasonable time.

The Government’s main submission was that the applicant had failed to exhaust domestic remedies, because he had not made use of the remedy provided by Article L. 781-1 of the Code of Judicial Organisation. They asserted that the case-law on that Article had been given renewed impetus

by the Paris Court of Appeal's judgment of 20 January 1999 in *Gauthier*, and that this development had continued with other decisions delivered by various national courts such as the Paris *tribunal de grande instance* and the Lyons, Aix-en-Provence and Paris Courts of Appeal. The Government argued on that basis that Article L. 781-1 did indeed provide a remedy capable of affording redress for complaints that judicial proceedings had been excessively lengthy.

According to the Government, the Court had taken account of that development and, although it had not yet declared a complaint inadmissible on that ground, that was because none of the applications that it had had to deal with had been lodged after the recent change in the case-law, as was apparent from the Court's decision in *Van der Kar and Lissaur van West v. France* ((dec.), nos. 44952/98 and 44953/98, 7 November 2000, unreported). In the instant case the application had been lodged on 14 January 2000, after the domestic case-law had confirmed the effectiveness of remedies based on the above-mentioned Article L. 781-1, and the Government therefore submitted that the complaint was inadmissible for failure to exhaust domestic remedies.

In the alternative, the Government submitted that the complaint was unfounded. Its first argument was that as, legally speaking, the applicant was no longer charged with an offence after all the steps in the prosecution and investigation had been declared null and void by the Court of Cassation on 11 February 1987, the new charge, brought against the applicant on 8 July 1988, marked the beginning of the proceedings. The proceedings had therefore lasted eleven years, eight months and two days. Referring to the Court's case-law, the Government pointed out that the case was highly complex in terms both of the law and of the facts, and that the applicant had contributed to the prolongation of the proceedings by making systematic use of the remedies available to him and applying for further investigations while, for their part, the national authorities had been very active and prompt, bearing in mind the exceptional nature of the case.

In reply to the Government's objection, the applicant argued that it was impossible to go along with their reasoning, as the reason why he had not used the remedy provided by Article L. 781-1 of the Code of Judicial Organisation was that he had relied on the Court's established case-law on that issue and that the unforeseeable change in the Court's case-law had occurred in August 2000 (*Charles v. France* (dec.), no. 41145/98, 29 August 2000, unreported) and November 2000 (*Van der Kar and Lissaur van West*, cited above), ten months after he had lodged his application on 14 January 2000. He could not therefore be blamed for being unaware of case-law that had not yet been established and which, moreover, represented a complete reversal of the Court's position over the previous ten years. The applicant added that while it was commendable that such an internal procedure existed, a penalty of that type could not be

considered equivalent to the finding of a violation by the Court, because of the Court's detachment from the domestic judicial system, which eliminated any risk of bias. Furthermore, it would amount to an even more intolerable prolongation of the proceedings if he had to wait for a domestic decision before bringing a case before the Court.

On the merits, the applicant disputed the starting date put forward by the Government. In his opinion the proceedings had begun on 8 December 1981, the date of the first criminal complaint against him, which had immediately had major repercussions on his situation and set the prosecution in motion. Furthermore, the Court of Cassation's decision to declare all the proceedings since 5 January 1983 null and void had been the responsibility of the authorities alone and had had the effect of prolonging the overall length of the proceedings by at least four years. In the alternative, the applicant considered that the Court should take as the starting-point 19 March 1983, the date on which he had been charged.

The applicant considered that at all events, irrespective of the starting date, the proceedings had been excessively lengthy. He asserted that the complexity of the case had been due solely to the slowness of the national authorities, because crucial witnesses had died one after another. If the investigation had been conducted within a reasonable time, it would have been easier to collect the information required for an understanding of the case from the main people involved and the case would have been far less complex. Furthermore, the applicant argued that he could not be criticised for having defended his rights by making use of remedies or applying for further investigations. Lastly, he insisted on his extreme old age, which he felt should be taken into account.

For the purposes of Article 35 § 1 of the Convention, all applicants must provide the domestic courts with the opportunity which is in principle intended to be afforded to Contracting States by that provision, namely the opportunity of preventing or putting right the violations alleged against them (see *Cardot v. France*, judgment of 19 March 1991, Series A no. 200, p. 19, § 36, and *Fressoz and Roire v. France* [GC], no. 29183/95, § 37, ECHR 1999-I). Nevertheless, the only remedies which the provisions of Article 35 of the Convention require to be exhausted are those that relate to the breaches alleged and at the same time are available and sufficient. The existence of such remedies must be sufficiently certain not only in theory but also in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness (see, *inter alia*, *Vernillo v. France*, judgment of 20 February 1991, Series A no. 198, pp. 11-12, § 27, and *Dalia v. France*, judgment of 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, pp. 87-88, § 38).

The Court points out that in its decision in *Giummarra and Others v. France* ((dec.), no. 61166/00, 12 June 2001, unreported), ruling on an application lodged in August 2000, it found that in view of recent developments in domestic case-law the remedy based on Article L. 781-1 of the Code of

Judicial Organisation had acquired a sufficient degree of legal certainty by 20 September 1999 to enable and oblige an applicant to use it for the purposes of Article 35 § 1 of the Convention. It therefore declared the application inadmissible on the ground that on the date when they lodged their application the applicants could not have been unaware of the possibility of obtaining compensation for the excessive length of the proceedings by those means.

The Court would emphasise that in a number of decisions it delivered in 1999 before *Charles* and *Van der Kar and Lissaur van West* cited by the parties (see, *inter alia*, *Cloez v. France* (dec.), no. 41861/98, 27 April 1999, unreported; *Castell v. France* (dec.), no. 38783/97, 27 April 1999, unreported; *Delgado v. France* (dec.), no. 38437/97, 29 June 1999, unreported; and *Perié v. France* (dec.), no. 38701/97, 24 August 1999, unreported), it referred to the developments in the domestic case-law on the above-mentioned Article L. 781-1, taking the view that that remedy could, where the proceedings had ended, be taken into account for the purposes of Article 35 § 1. The main reason why it did not allow the Government's objection in the cases in question was that it did not consider that the above-mentioned remedy had acquired a sufficient degree of legal certainty, bearing in mind that the State had appealed in *Gauthier* and there was the subsequent possibility of an appeal on points of law.

That being so, the Court cannot see any reason to depart from the approach it adopted in *Giummarra and Others* (cited above). It finds that on the date on which the application was lodged, namely 14 January 2000, the applicant could not have been unaware of the possibility of seeking relief under Article L. 781-1 of the Code of Judicial Organisation.

The Government's objection must consequently be allowed.

It follows that this part of the application is inadmissible under the terms of Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention.

4. Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicant complained that in a judgment of 5 January 1988 the Indictment Division had dismissed the prosecution's application for an expert historical report.

The Court notes that on the date on which that judgment was delivered – 5 January 1988 – the applicant was no longer a party to the proceedings, because he was not charged again until 8 July 1988, and that was the date from which he could have applied for a further expert report to be ordered. Even if the applicant were to be considered a victim within the meaning of Article 34 of the Convention, the Court notes that the final domestic decision on this point was the Indictment Division's judgment of 5 January 1988, over six months before the application was lodged. In addition, the Court considers that the applicant failed to prove that the fact that no expert report was prepared had the slightest influence on the fairness of the proceedings.

It follows that this complaint must at all events be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

5. Relying on Article 7 of the Convention, the applicant complained that he had been convicted on account of an act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed.

Article 7 of the Convention provides:

“1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.

2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations.”

The Court points out that paragraph 2 of the above-mentioned Article 7 expressly provides that that Article must not prejudice the trial and punishment of a person for any act or omission which, at the time it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations. This is true of crimes against humanity, in respect of which the rule that they cannot be time-barred was laid down by the Statute of the Nuremberg International Tribunal annexed to the Inter-Allied Agreement of 8 August 1945 and a French law of 26 December 1964, referring expressly to that agreement when providing that the prosecution of crimes against humanity cannot be time-barred (see *Touvier v. France*, no. 29420/95, Commission decision of 13 January 1997, Decisions and Reports (DR) 88-B, pp. 148, 161).

Furthermore, the Court points out that the application and interpretation of domestic law falls in principle within the jurisdiction of the national courts. It is not therefore for it to examine whether the Court of Cassation was right or wrong to consider, in the judgment of 23 January 1997 in which it rejected the applicant's appeal on points of law against the Indictment Division's judgment of 18 September 1996 committing him for trial, that for the offence of aiding and abetting crimes against humanity to be made out it was not necessary for the accessory, like the principal, to have subscribed to the Axis countries' policy of ideological hegemony.

It follows that this complaint must be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

6. Regarding the conduct of the proceedings in the Assize Court, the applicant raised a number of other complaints based on breaches of Article 6 §§ 1, 2 and 3 (a), (b) and (d) of the Convention, which provide as follows:

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

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:

(a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him;

(b) to have adequate time and facilities for the preparation of his defence;

...

(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;”

Firstly, the Court notes that because the applicant had forfeited his right to appeal on points of law against his conviction, having failed to surrender to custody, the Court of Cassation did not examine the grounds of appeal that he had intended to submit to it. However, having regard to the conclusion it reached in section I above, the Court considers that the applicant cannot be accused of having failed to exhaust domestic remedies within the meaning of Article 35 § 1 of the Convention in respect of the grounds raised in his appeal on points of law.

(a) The applicant complained that such a long time had passed since the acts he was accused of and the investigation proceedings had lasted so long that it had been impossible to have defence witnesses examined under the same conditions as the witnesses for the prosecution; more generally, he complained of the infringement of the principle of equality of arms resulting from that situation.

The Court notes, as the Assize Court also noted in its interlocutory judgment of 15 October 1997, that death, age or illness had prevented the hearing of witnesses both for the prosecution and for the defence and that it does not appear from the daily transcript of the trial reproduced in works published afterwards and produced by the applicant (*inter alia*, Jean-Michel Dumay’s column in the newspaper *Le Monde* and Eric Conan’s contemporary account in *L’Express*) that the applicant was not able to have major witnesses for the defence examined under the same conditions as witnesses for the prosecution.

In the instant case the Court observes that the prosecution evidence was adduced and discussed in adversarial proceedings in the trial and appeal courts and that the applicant, in person or through his lawyers, had been able to put forward all the arguments he considered it necessary to raise to defend his interests and present the evidence in his

favour. In particular, he did have the opportunity to give his own version of the facts.

Consequently, the Court cannot discern any appearance of a violation of Article 6 § 1 of the Convention under this head. It follows that this part of the application must be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

(b) Regarding the fact that the President of the Assize Court authorised the projection at the hearing of 7 January 1998 of two video recordings of witness evidence given during the trial of Klaus Barbie in 1987, the Court finds that the applicant has not exhausted domestic remedies on this point because, in his appeal on points of law against his conviction, he did not complain, either expressly or in substance, of a violation of Article 6 of the Convention and relied only on Articles 310 and 379 of the Code of Criminal Procedure and section 8 of the Law of 11 July 1985 on the establishment of audiovisual judicial archives.

It follows that this complaint must be rejected for failure to exhaust domestic remedies, pursuant to Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention.

(c) Regarding the fact that at the hearing of 26 January 1998 the President gave the public prosecutor permission to put questions to the accused about the organisation of the transport of February 1943 not mentioned in the indictment, referring to documents which had not been communicated to the applicant beforehand, the Court notes first of all that, at the defence's request, in a judgment of 2 February 1998 making a formal note in that connection, the Assize Court recorded that the applicant had been questioned on facts which were not the subject of the proceedings before it.

In so doing, the Assize Court had drawn the jurors' attention to an event likely to infringe the rights of the defence (see, *a contrario*, *Remli v. France*, judgment of 23 April 1996, *Reports* 1996-II, pp. 567-68, § 21, and p. 574, § 47), thus enabling the applicant to complain about it in his appeal on points of law.

The Court would also point out that the Convention does not lay down rules on evidence as such. The Court therefore cannot exclude as a matter of principle and in the abstract that evidence obtained in breach of provisions of domestic law may be admitted. It is for the national courts to assess the evidence they have obtained and the relevance of any evidence that a party wishes to have produced. The Court has nevertheless to ascertain whether the proceedings considered as a whole, including the way in which the evidence was taken, were fair as required by Article 6 § 1 (see *Mantovanelli v. France*, 18 March 1997, *Reports* 1997-II, pp. 436-37, § 34, and, *mutatis mutandis*, *Schenk v. Switzerland*, judgment of 12 July 1988, Series A no. 140, p. 29, § 46).

In the instant case the Court considers that the applicant's explanations do not show in what way this incident was likely to deprive

him of a fair trial in which the rights of the defence were respected, especially as the Assize Court did not convict him of any illegal act connected with the transport of February 1943.

It follows that this complaint must also be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

(d) Relying on Article 6 § 2 of the Convention, the applicant complained of the hostile media campaign to which he had been subjected and the attitude of the civil parties before and during the trial.

With regard to the applicant's criticism of the civil parties' behaviour, the Court considers that the complaint of infringement of the presumption of innocence must be rejected, firstly on grounds of incompatibility *ratione personae* with the provisions of the Convention, because the State authorities cannot in principle be held responsible for the actions of private persons, and secondly for failure to exhaust domestic remedies, because the applicant did not bring proceedings in the courts under Article 434-16 of the Criminal Code.

It follows that this part of the complaint is inadmissible under the terms of Article 35 § 4 of the Convention.

Regarding the media campaign, both in the press and on radio and television, and assuming that the applicant exhausted domestic remedies in that respect, the Court points out that there is general recognition of the fact that the courts cannot operate in a vacuum. Whilst the courts are the only forum for the determination of a person's guilt or innocence on a criminal charge, this does not mean that there can be no prior or contemporaneous discussion of the subject matter of trials, be it in specialised journals, in the general press or amongst the public at large (see, *mutatis mutandis*, *The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)*, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 40, § 65).

Provided that it does not overstep the bounds imposed in the interests of the proper administration of justice, reporting, including comment, on court proceedings contributes to their publicity and is thus perfectly consonant with the requirement under Article 6 § 1 of the Convention that hearings be public. Not only do the media have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them (*ibid.*). This is all the more so where a public figure is involved, such as, in the present case, a former member of the government. Such persons inevitably and knowingly lay themselves open to close scrutiny by both journalists and the public at large (see, among other authorities, *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, § 42). Accordingly, the limits of acceptable comment are wider as regards a politician as such than as regards a private individual (*ibid.*).

However, public figures are entitled to the enjoyment of the guarantees of a fair trial set out in Article 6 § 1 of the Convention, which include the right to an impartial tribunal, on the same basis as every other person.

This must be borne in mind by journalists when commenting on pending criminal proceedings since the limits of permissible comment may not extend to statements which are likely to prejudice, whether intentionally or not, the chances of a person receiving a fair trial or to undermine the confidence of the public in the role of the courts in the administration of criminal justice (see *Worm v. Austria*, judgment of 29 August 1997, *Reports* 1997-V, p. 1552, § 50, and, more recently, *Pullicino v. Malta* (dec.), no. 45441/99, 15 June 2000, unreported).

The Court notes that the applicant's trial had its roots in events (the appraisal of the French authorities' conduct under the Vichy regime) which had long been a matter of intense controversy, and that it could not be expected that the trial itself would be conducted in a dispassionate atmosphere. In the Court's opinion, however, the applicant has not shown that a media campaign was waged against him of such virulence as to sway or be likely to sway the jurors' opinion and the outcome of the Assize Court's deliberations.

On the contrary, the very length of those deliberations, which took nineteen hours, and the verdict reached by the Assize Court would suggest that the jurors voted in accordance with their convictions and consciences and the requirement of being satisfied beyond reasonable doubt which they had sworn to discharge. The Court also considers that it must take account of the fact that the applicant was acquitted of the most serious charge against him, namely aiding and abetting murder (see *Pullicino*, cited above).

Furthermore, the Court observes that the applicant also gave television interviews himself, for example in December 1996 after the judgment committing him for trial at the Assize Court¹, and that as early as 1993 his lawyer published the expert historical report set aside by the Court of Cassation in 1987.

Having regard to the above considerations, it follows that this part of the complaint must be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

(c) As to the complaint that the civil parties attempted to question the independence and impartiality of the President of the Assize Court by revealing on 28 January 1998 a distant family tie between the latter and some of the victims of the deportations of which the applicant was accused, the Court points out that where impartiality is concerned, a distinction has to be made between a subjective approach, attempting to ascertain a judge's personal conviction, and an objective approach, determining whether he offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect.

1. An interview conducted by Paul Amar on TF1.

Subjective impartiality is to be presumed until there is proof to the contrary. On the other hand, even appearances may be of a certain importance where objective impartiality is concerned. In this case the defendant's standpoint is important but not decisive. What is determinant is whether the defendant's fears can be held to be objectively justified (see *Fey v. Austria*, judgment of 24 February 1993, Series A no. 255-A, p. 12, § 30; *Findlay v. the United Kingdom*, judgment of 25 February 1997, *Reports* 1997-I, p. 281, § 73; and *Castillo Algar v. Spain*, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII, p. 3116, § 45).

In the instant case, the applicant seems to assume that the President of the Assize Court showed bias in his favour right from the beginning of the trial, particularly when he decided to release him for health reasons on 10 October 1997. It was only after a civil party had revealed a family tie between the President and some of the victims, which could not in any case have given rise to an application by the civil parties for the President to withdraw, that the President had felt as if he were compelled to be stricter towards the applicant in his conduct of the proceedings. The applicant inferred from the above that the President might as a result have felt obliged to emphasise the argument in favour of a conviction during the deliberations, as an acquittal would have exposed him to criticism.

The Court considers that nothing in the case file supports the applicant's suspicions in that connection, either as regards the conduct of the proceedings by the President after that incident or as regards the verdict.

It reiterates that neither the behaviour of the civil parties nor the tactics or strategy they used to try to sway the impending decision could have engaged the responsibility of the State unless it was established that the latter had not taken the requisite measures to remedy a situation that was likely to undermine the authority and impartiality of the courts. The Court notes that in the instant case the public prosecutor brought disciplinary proceedings against the lawyer who had made the revelation. The fact that he did not consider it necessary to press charges under Article 434-16 of the Criminal Code does not appear to the Court to be a decisive factor since the applicant could have set the prosecution in motion himself, and indeed subsequently did so by lodging a complaint together with a civil-party application on 5 March 1998.

The Court cannot discern in the particular circumstances of the case any evidence that the President of the Assize Court showed any bias or that his conduct swayed the verdict in a direction that was unfavourable to the applicant.

This complaint must therefore be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

(f) Lastly, the applicant complained that, as a result of the way in which the Assize Court had replied to the 768 questions that had been

put to it concerning his guilt, the reasons that it had given for his conviction had been contradictory and inadequate, in breach of Article 6 § 1 of the Convention.

The Court notes firstly that this complaint essentially reiterates, albeit in another form, that already made under Article 7 of the Convention in that it amounts to criticism of the Assize Court for failing to take account of the element of intent in its definition of the offence of aiding and abetting crimes against humanity.

At all events, the Court reiterates that, according to its established case-law reflecting a principle linked to the proper administration of justice, judgments of courts and tribunals should adequately state the reasons on which they are based. The extent to which this duty to give reasons applies may vary according to the nature of the decision and must be determined in the light of the circumstances of the case (see *Ruiz Torija v. Spain* and *Hiro Balani v. Spain*, judgments of 9 December 1994, Series A no. 303-A, p. 12, § 29, and no. 303-B, pp. 29-30, § 27, and *Higgins and Others v. France*, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I, p. 60, § 42). Although Article 6 § 1 obliges courts to give reasons for their decisions, it cannot be understood as requiring a detailed answer to every argument (see *Van de Hurk v. the Netherlands*, judgment of 19 April 1994, Series A no. 288, p. 20, § 61). Thus, in dismissing an appeal, an appellate court may, in principle, simply endorse the reasons for the lower court's decision (see, *mutatis mutandis*, *Helle v. Finland*, judgment of 19 December 1997, *Reports* 1997-VIII, p. 2930, §§ 59-60, and, more recently, *García Ruiz v. Spain* [GC], no. 30544/96, § 26, ECHR 1999-I).

The requirement that reasons must be given must also accommodate any unusual procedural features, particularly in assize courts, where the jurors are not required to give reasons for their personal convictions.

The Court observes that in French law the president of the assize court, at the close of the oral proceedings, must draw up and put to the jury the questions concerning the facts of the case which the jury must answer in order to determine whether or not the accused is guilty as charged. The president is also empowered to put questions to the jury on all the circumstances which might have a bearing on the facts which served as the basis for the indictment, provided that these circumstances were discussed during the oral proceedings. The principal question concerns the constituent elements of the offence, while there must be a separate question in respect of each count. Separate questions regarding other facts, such as aggravating circumstances or the existence of any justification or mitigating factor, may also be put.

The Court further observes that the prosecution and the accused can challenge the questions put and have the opportunity to ask the president to put one or more additional questions to the jury. In the event of a dispute regarding these questions, the assize court must decide by a

reasoned judgment. This is what it did in the instant case when on 1 April 1998 it dismissed the applicant's application for an additional question on whether he knew of a concerted plan to persecute and exterminate the Jews.

The Court points out that the Convention institutions have already had to decide whether systems similar to the French one are compatible with the Convention (see *R. v. Belgium*, no. 15957/90, Commission decision of 30 March 1992, DR 72, pp. 195, 199, and *Zarouali v. Belgium*, no. 20664/92, Commission decision of 29 June 1994, DR 78-B, pp. 97, 109).

It is not in any case for the Court to decide in the abstract whether the French system satisfies the requirement arising from Article 6 § 1 that reasons must be given for judgments.

The Court notes that in the instant case the Assize Court referred in its judgment to the answers which the jury had given to each of the 768 questions put by the President of the Assize Court and also to the description of the facts declared to have been established and to the Articles of the Criminal Code which had been applied. Although the jury could answer only "yes" or "no" to each of the questions put by the President, those questions formed a framework on which the jury's decision was based. The Court considers that the precision of those questions sufficiently offsets the fact that no reasons are given for the jury's answers.

The Court accordingly considers that sufficient reasons were given for the Assize Court's judgment for the purposes of Article 6 § 1 of the Convention.

As to the alleged contradiction in the reasons given, in so far as the applicant's complaint may be understood to concern assessment of the evidence and the result of the proceedings in the Assize Court, the Court reiterates that while Article 6 of the Convention guarantees the right to a fair hearing, it does not lay down any rules on the admissibility of evidence or the way it should be assessed, which are therefore primarily matters for regulation by national law and the national courts (see *García Ruiz*, cited above, § 28).

In the light of the above considerations, the Court considers that, taken as a whole, the proceedings in issue were fair within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention.

This part of the application must therefore be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

...

Declares the remainder of the application inadmissible.

PETERSEN c. ALLEMAGNE
(Requête n° 39793/98)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 22 NOVEMBRE 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. I. Cabral Barreto, *président*, M. G. Ress, M. L. Callisch, M. R. Türmen, M. B. Zupančič, M^{me} H.S. Greve, M. K. Traja, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Révocation après la réunification allemande d'un professeur d'histoire de la RDA pour manque de qualification professionnelle****Article 10**

Liberté d'expression – Révocation après la réunification allemande d'un professeur d'histoire de la RDA pour manque de qualification professionnelle – Ingérence – Prévues par la loi – Accessibilité – Prévisibilité – Défense de l'ordre – Protection des droits d'autrui – Nécessité de garantir la qualité des fonctionnaires – Contexte exceptionnel: réunification de l'Allemagne – Proportionnalité

*
* *

Le requérant était professeur d'histoire moderne à l'université en République démocratique allemande (RDA). Il avait obtenu son habilitation pour l'enseignement et son titre de *doctor scientiae* après la rédaction de deux thèses. La première datait de 1978 et avait pour thème la politique de recherche et de développement à caractère étatique en République fédérale d'Allemagne (RFA), notamment dans les années 50; la seconde thèse, de 1986, était relative au parti chrétien démocrate en RFA et à la conception de l'économie sociale de marché en 1945-1949. Après la réunification allemande, le requérant, intégré dans la fonction publique de la RFA, fut soumis à l'appréciation d'une commission chargée de procéder à des restructurations et réductions d'effectifs au sein de l'administration de l'université. Le rapport d'expertise qui fut établi sur les qualifications professionnelles du requérant se fondait exclusivement sur ses deux thèses. L'expert conclut que, compte tenu de ce que ces travaux se réfèrent à une partie très étroite de l'histoire d'après-guerre de la RFA, que le requérant n'avait pratiquement plus rien publié depuis et que ses travaux non publiés n'avaient pas apporté d'éléments convaincants quant à sa capacité d'effectuer un travail critique d'historien, son maintien dans la fonction publique n'était pas défendable, par manque de qualification professionnelle. Pour cette raison, le requérant fut révoqué. Le tribunal du travail accueillit le recours déposé par le requérant contre la décision de révocation, pour des motifs tenant notamment à la méconnaissance d'exigences formelles. Le tribunal régional du travail annula ce jugement et estima que la décision de révocation était justifiée. Les recours devant la Cour fédérale du travail puis la Cour constitutionnelle furent infructueux.

Article 10: l'exclusion du requérant de la fonction publique après la réunification allemande intervint pour manque de qualification professionnelle et reposait sur

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

L'appréciation par les autorités compétentes de deux thèses rédigées avant la réunification. Même à considérer la mesure litigieuse comme une «ingérence» dans l'exercice du droit à la liberté d'expression du requérant, elle était «prévue par la loi». En effet, la possibilité de révoquer un fonctionnaire pour manque de qualification professionnelle est prévue expressément par des dispositions précises et accessibles et le requérant devait s'attendre, en tant que fonctionnaire intégré dans la fonction publique de la RFA, à ce qu'une vérification de ses qualifications professionnelles soit opérée. Enfin, les juridictions saisies n'ont pas tiré d'interprétation arbitraire de ces dispositions et ont clairement défini les notions et critères applicables lors de l'examen de chaque cas. S'agissant de la finalité de la mesure litigieuse, elle poursuivait un but d'intérêt général: il paraissait en effet légitime pour la RFA de procéder à la vérification *a posteriori* de la qualification professionnelle de personnes qui, après la réunification, étaient intégrées dans sa fonction publique et qui avaient auparavant travaillé dans des conditions totalement différentes, et cela afin de garantir au public la qualité de ses agents. La mesure litigieuse poursuivait donc les buts légitimes tenant à la défense de l'ordre et à la protection des droits d'autrui. Les thèses rédigées par le requérant en RDA étaient nécessairement imprégnées du climat idéologique de l'époque et il eût été impossible pour le requérant, dans un domaine aussi sensible que celui de l'histoire moderne du temps de la guerre froide, de publier des travaux contraires à la ligne politique officielle. Cela étant, il est également légitime que, dans le cadre de la vérification de la qualification professionnelle d'un professeur d'université appelé à enseigner à des étudiants en RFA, les autorités allemandes se soient fondées sur ses publications antérieures d'historien et que cette appréciation comporte aussi un aspect politique. Par ailleurs, le requérant a pu exercer un recours judiciaire contre la décision de révocation et les juridictions allemandes ont réexaminé sa qualification professionnelle à la lumière de la législation en vigueur et se sont fondées non seulement sur les deux thèses rédigées à l'époque de la RDA, mais également sur l'absence de toute publication scientifique ultérieure, même après la réunification, qui auraient pu compenser les défaillances desdites thèses. Ce sont surtout ces éléments qui ont amené les juridictions allemandes à conclure au manque de qualification professionnelle du requérant. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle fédérale a examiné en détail si l'ingérence litigieuse avait méconnu les droits fondamentaux du requérant. Dès lors, la sanction prise contre le requérant, bien que lourde, doit se mesurer à l'intérêt général de la société allemande, eu égard au contexte historique exceptionnel dans lequel son intégration dans la fonction publique de la RFA eut lieu et aux conditions énoncées dans le Traité sur l'unification allemande. Dans ce contexte, pour autant qu'il y ait eu ingérence, elle n'était pas disproportionnée au but légitime poursuivi: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

- Schenk c. Suisse*, arrêt du 12 juillet 1988, série A n° 140
Vogt c. Allemagne, arrêt du 26 septembre 1995, série A n° 323
García Ruiz c. Espagne [GC], n° 30544/96, CEDH 1999-I
Pellegrin c. France [GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII
Döring c. Allemagne (déc.), n° 37595/97, CEDH 1999-VIII

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Jürgen Petersen, est un ressortissant allemand, né en 1946 et résidant à Berlin. Il est représenté devant la Cour par M^c H. Meyer-Dulheuer, avocat à Berlin.

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.

1. La genèse de l'affaire

Le requérant est historien diplômé (*Diplomhistoriker*) depuis 1971 et était professeur d'histoire moderne à l'université Humboldt de Berlin, en République démocratique allemande (RDA), depuis 1988.

Il obtint son habilitation pour l'enseignement (*Lehrbefähigung*) ainsi que son titre de *doctor scientiae* à la suite de la rédaction de deux thèses, qui ne furent pas publiées.

La première datait de 1978 et avait pour thème «La création d'une politique de recherche et de développement à caractère étatique et monopolistique en RFA [République fédérale d'Allemagne], surtout dans les années 50. Une étude sur le rapport entre la recherche extra-universitaire civile scientifique et technique, son développement et son utilisation militaire en RFA d'un point de vue historique. Problèmes choisis et faits» («*Herausbildung einer staatsmonopolistisch orientierten Forschungs- und Entwicklungspolitik in der BRD, insbesondere in den fünfziger Jahren. Eine Studie zum Verhältnis von ziviler außeruniversitärer wissenschaftlich-technischer Forschung und Entwicklung und militärischer Nutzung in der BRD in historischer Sicht. Ausgewählte Probleme und Fakten*»).

La seconde datait de 1986 et avait pour titre «La CDU [Christlich Demokratische Union – le parti chrétien démocrate en RFA] et la conception de l'économie sociale de marché en 1945-1949. Sur l'influence des conceptions néolibérales sur le développement du programme de restauration économique dans les zones Ouest» («*Die CDU und die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft 1945-1949. Zum Einfluss neoliberaler Vorstellungen auf die Entwicklung der restaurativen Wirtschaftsprogrammatis in den Westzonen*»).

A la suite de la réunification allemande, et conformément aux dispositions pertinentes du Traité sur l'unification allemande du 31 août 1990 (*Einigungsvertrag* – articles 13 et 20 § 1 combinés avec l'article 1 §§ 1-3 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III – voir «Le droit interne

pertinent» ci-dessous), le requérant fut intégré dans la fonction publique du *Land* de Berlin et travailla à l'Institut de sciences historiques dans les domaines philosophie et histoire de l'université Humboldt de Berlin.

2. *La procédure devant la commission de structure et de recours de l'université Humboldt de Berlin*

Après la réunification, et afin de procéder à de nécessaires restructurations et à des réductions d'effectifs au sein de l'administration de l'université, des commissions de structure et de nomination (*Struktur- und Berufungskommissionen*) furent mises en place. La mission de la commission de structure et de recours du département d'histoire était de formuler des avis à la commission centrale du personnel (*Zentrale Personalkommission*) de l'université sur la poursuite des contrats de travail des chercheurs de ce département.

Le 15 novembre 1991, la commission de structure et de recours du département d'histoire – dont faisaient partie trois professeurs d'université ne provenant pas de la RDA, trois professeurs de l'université Humboldt, un assistant et un étudiant de cette université – entendit le requérant.

Lors de l'audition, six membres de la commission étaient présents et deux des professeurs de l'université Humboldt étaient absents.

Le 14 février 1992, la commission, par quatre voix et deux abstentions, proposa à la direction de l'université de Humboldt la révocation du requérant.

Le 17 février 1992, M. Schulze, professeur d'histoire à la faculté de sciences historiques de Bochum et membre de la commission, remit la version définitive de son rapport d'expertise sur les qualifications professionnelles du requérant, dans lequel il se fondait exclusivement sur les deux thèses que le requérant avait rédigées à l'époque en RDA. D'après lui, la première thèse procédait davantage d'une analyse politique que d'un travail historique scientifique. Quant à la seconde, l'expert estima qu'elle n'apportait rien de nouveau par rapport aux connaissances de l'époque sur son contenu, l'histoire des débuts de ce parti et ses conceptions économiques. Il manquerait notamment à cette thèse la confrontation, indispensable pour ce genre de sujet, avec les publications pertinentes en RFA, qui y seraient simplement citées.

L'expert conclut que, compte tenu du fait que ces travaux se référaient à une partie très étroite de l'histoire d'après-guerre de la RFA, que le requérant n'avait pratiquement plus rien publié depuis, et que ses travaux non publiés n'avaient pas apporté d'éléments convaincants quant à sa capacité d'effectuer un travail critique d'historien, son maintien dans la fonction publique n'était pas défendable (*nicht vertretbar*), par manque de qualification professionnelle.

Par une lettre du 19 février 1992, le président de la commission proposa au recteur de l'université Humboldt la révocation du requérant pour manque de qualification professionnelle.

Le 7 janvier 1993, après avoir de nouveau entendu le requérant et après une consultation par écrit, la commission, dont M. Schulze était devenu entre-temps le président, confirma son vote précédent.

Le 20 janvier 1993, la commission centrale du personnel de l'université Humboldt décida de rejeter la demande d'intégration faite par le requérant et de résilier son contrat de travail pour manque de qualification professionnelle au 30 juin 1993.

Le 7 avril 1993, à la suite de l'avis émis par la commission et après avoir consulté le comité du personnel, le président de l'université Humboldt de Berlin révoqua le requérant avec effet au 30 juin 1993, conformément à l'article 20 combiné avec l'article 1 § 4 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au Traité sur l'unification allemande (voir «Le droit interne pertinent» ci-dessous).

3. *La procédure devant les juridictions allemandes*

Par un jugement du 2 décembre 1993, le tribunal du travail (*Arbeitsgericht*) accueillit le recours du requérant, au motif notamment que la composition de la commission de structure et de recours n'avait pas été conforme, que la version définitive du rapport d'expertise n'était pas encore prête au moment du vote et que M. Schulze avait été à la fois expert et président de la commission.

Par un jugement du 13 juin 1994, le tribunal régional du travail (*Landesarbeitsgericht*) de Berlin annula le jugement de première instance et estima que la révocation du requérant était justifiée, conformément à l'article 1 § 2 sur la loi contre les licenciements et révocations (*Kündigungsschutzgesetz* – voir «Le droit interne pertinent» ci-dessous), au motif qu'il était indéniable que le requérant ne disposait pas des qualifications professionnelles requises.

D'après le tribunal régional, l'université Humboldt avait conclu de manière convaincante à l'absence de qualification professionnelle du requérant sur la base du rapport d'expertise et des observations complémentaires de M. Schulze. Le fait que le requérant n'avait pas jusqu'en 1994 publié d'autres travaux scientifiques pour compenser les défaillances de ses thèses ajoutait encore au bien-fondé de la révocation. A cet égard, l'argument du requérant selon lequel il avait été empêché de publier des travaux scientifiques n'était pas convaincant, car il n'avait pas donné de raisons concrètes.

Par ailleurs, le tribunal régional estima que la procédure devant la commission de structure et de recours n'avait pas méconnu la loi sur la procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) de Berlin; de plus,

la procédure devant cette commission était de nature purement administrative et interne et n'avait pas d'effets envers l'extérieur, car son rôle se limitait à donner des avis. Même s'il y avait eu des défauts de procédure, ceux-ci n'auraient donc pas eu d'incidence.

Le 27 octobre 1994, la Cour fédérale du travail (*Bundesarbeitsgericht*) refusa de retenir le recours en révision du requérant, au motif que les décisions des juridictions ordinaires étaient conformes à sa propre jurisprudence et à celle de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*).

Le requérant introduisit alors un recours constitutionnel devant cette dernière. Il soutenait, d'une part, que la loi sur la prolongation des possibilités de révocations dans la fonction publique après le Traité sur l'unification allemande (*Gesetz zur Verlängerung der Kündigungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung nach dem Einigungsvertrag*) du 20 août 1992 (voir «Le droit interne pertinent» ci-dessous) était anticonstitutionnelle, car les membres de la fonction publique concernée pouvaient compter sur une limitation dans le temps de ces dispositions. Il affirmait, d'autre part, que l'article 1 § 4 de l'annexe I au Traité sur l'unification allemande devait être interprété dans le sens qu'un professeur ne pouvait être révoqué que s'il avait commis des fautes concrètes (*konkrete Pflichtverletzungen*). Or les critères de la RFA ne pouvaient être appliqués tels quels à un domaine aussi sensible de la RDA, et si l'on appliquait les critères de M. Schulze, aucun historien de la RDA, qui avait travaillé sur l'histoire de la RFA, n'y aurait satisfait. En effet, les conditions réelles dans lesquelles le requérant avait effectué son travail scientifique auraient dû être prises en compte. Le tribunal régional ne pouvait valablement fonder sa décision sur le seul rapport d'expertise de la partie adverse, car le requérant fut ainsi privé de toute possibilité de se défendre. Cela était également valable pour la procédure devant la commission de structure et de recours.

Par un arrêt du 8 juillet 1997, et après avoir tenu une audience les 11 et 12 mars 1997, la Cour constitutionnelle fédérale débouta le requérant et estima que les décisions incriminées ne violaient pas les droits du requérant à la liberté du travail (*Berufsfreiheit*) et à la liberté de la science (*Wissenschaftsfreiheit*).

D'après la Cour constitutionnelle, il y avait eu ingérence dans le droit à la liberté du travail, mais celle-ci était conforme à la Constitution. D'une part, l'ingérence était prévue par la loi, puisqu'elle était fondée sur la disposition pertinente du Traité sur l'unification allemande, ainsi que sur la loi sur la prolongation des possibilités de révocation dans la fonction publique, qui se fondaient sur l'intérêt général et respectaient le principe de proportionnalité. En l'espèce, une prolongation s'était avérée nécessaire en raison des nombreuses difficultés rencontrées en pratique dans l'administration du personnel. D'autre part, son interprétation par

les tribunaux ordinaires ne méconnaissait pas les droits fondamentaux du requérant. Cette disposition s'appliquait également aux professeurs d'université, car la vérification de leurs compétences scientifiques poursuivait un but d'intérêt général. En effet, les conditions dans lesquelles les professeurs d'université exerçaient leur métier en RDA étaient tellement différentes de celles de la RFA que les qualifications obtenues dans cet Etat n'étaient pas suffisamment significatives (*nicht hinreichend aussagekräftig*).

La Cour constitutionnelle ajouta qu'en l'espèce le tribunal régional du travail avait suffisamment tenu compte de la liberté du travail et de la liberté scientifique du requérant. En effet, il était normal que la qualification d'un professeur fût déterminée sur la base de ses publications scientifiques. Par ailleurs, le fait que le tribunal régional s'était fondé sur le rapport d'expertise et sur l'absence de publications scientifiques ultérieures par le requérant qui auraient permis de compenser les défaillances de ses thèses, soit du temps de la RDA, soit entre 1990 et 1994 en RFA, n'était pas répréhensible.

Enfin, la Cour constitutionnelle conclut que le requérant avait bénéficié en l'espèce d'un procès équitable, étant donné que le tribunal régional du travail avait examiné en détail la qualification professionnelle du requérant; le fait que le tribunal régional n'avait pas répondu à tous ses arguments ne signifiait pas qu'il n'en ait pas tenu compte. De toute façon, le requérant n'avait pas spécifié de manière concrète quels étaient les éléments que le tribunal régional n'aurait pas pris en compte.

B. Le droit interne pertinent

L'article 1 § 2 de la loi sur la protection contre les licenciements et révocations est ainsi libellé :

« La révocation est socialement injustifiée, à moins qu'elle ne soit motivée par des raisons liées (...) à l'agent lui-même ou à son comportement. »

L'article 13 du Traité sur l'unification allemande du 31 août 1990 prévoit que les organes administratifs et autres institutions de la fonction publique situés sur l'ancien territoire de la RDA dépendent du gouvernement du *Land* où ils sont situés.

L'article 20 § 1 du même traité prévoit que pour les personnes issues de la fonction publique de la RDA au moment de la réunification s'appliquent les dispositions transitoires prévues à l'annexe I.

L'article 1 §§ 1 à 3 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au traité prévoit que les fonctionnaires de la RDA sont intégrés dans la fonction publique de la RFA par le biais d'une substitution dans les

rapports de travail existants des autorités fédérales et des *Länder* de la RFA aux autorités de la RDA.

Etant donné que les fonctionnaires de la RDA faisaient partie d'une institution qui ne répondait pas aux critères d'un Etat de droit, des dispositions particulières de révocation furent insérées dans l'article 1 §§ 4 à 6 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au traité.

Ainsi l'article 1 § 4 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au Traité sur l'unification allemande est rédigé comme suit :

«La révocation ordinaire [avec préavis] d'un agent de l'administration publique est autorisée, si

1. L'agent ne remplit pas les exigences requises en raison de son manque de qualification professionnelle ou de son manque d'aptitude personnelle ou si
2. L'agent ne peut plus être employé par manque de besoin (...)»

A l'origine, cette réglementation devait s'appliquer pour une période de deux ans, mais la loi sur la prolongation des possibilités de révocations dans la fonction publique après le Traité sur l'unification allemande (*Gesetz zur Verlängerung der Kündigungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung nach dem Einigungsvertrag*) du 20 août 1992 prolongea sa période de validité jusqu'au 31 décembre 1993.

GRIEFS

1. Le requérant soutient que son exclusion de la fonction publique après la réunification allemande en raison des opinions politiques exprimées dans ses deux thèses rédigées en tant que professeur d'histoire moderne de la RDA méconnaissait son droit à la liberté d'expression garanti à l'article 10 de la Convention.

2. Il soutient également que ladite exclusion aurait constitué un traitement discriminatoire contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 10.

3. Il prétend enfin qu'il n'a pas bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

EN DROIT

1. Le requérant soutient que son exclusion de la fonction publique après la réunification allemande en raison des opinions politiques exprimées dans ses deux thèses rédigées en tant que professeur d'histoire moderne de la RDA méconnaissait son droit à la liberté d'expression garanti à l'article 10 de la Convention, ainsi libellé :

«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 États 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.»

Le Gouvernement considère à titre principal que la mesure litigieuse ne constituait pas une ingérence, mais relevait du droit d'accès à la fonction publique, qui n'est pas un droit garanti par la Convention. Afin de garantir à tous les mêmes conditions d'accès, conformément à l'article 33 § 2 de la Loi fondamentale, le législateur avait prévu des dispositions particulières à l'annexe I au Traité sur l'unification allemande pour les fonctionnaires provenant de la RDA, afin de permettre une vérification de leurs qualifications professionnelles. A titre subsidiaire, le Gouvernement estime que s'il y a eu ingérence, celle-ci, prévue par la loi et poursuivant le but légitime de maintenir l'ordre et de protéger les droits d'autrui, était nécessaire dans une société démocratique. Les tribunaux allemands auraient répondu à tous les arguments du requérant et dûment pris en compte les circonstances particulières de la réunification allemande. Le tribunal régional du travail de Berlin aurait motivé de manière convaincante pourquoi il considérait que le requérant ne disposait pas des qualifications professionnelles requises. Par ailleurs, le requérant aurait toujours refusé de soumettre une liste de publications, qui sont pourtant des critères généralement reconnus pour apprécier la qualification professionnelle d'un professeur d'université, alors qu'il aurait eu la possibilité de le faire jusqu'en 1994.

Le requérant, quant à lui, soutient qu'il y a bien eu ingérence de la part des autorités allemandes dans son droit à la liberté d'expression, car sa révocation mit fin à un rapport de travail existant (*beendete ein bestehendes Arbeitsverhältnis*). Or le Traité sur l'unification allemande était un traité inégal, aboutissant à une discrimination des citoyens de la RDA – dont un grand nombre fut exclu de la fonction publique – par rapport à ceux de la RFA. Il allègue qu'il a été victime d'une épuration (*politische Säuberung*) et que la critique de ses travaux a simplement servi de prétexte pour se débarrasser d'un historien gênant dans un domaine sensible. L'ingérence n'était pas justifiée, car elle n'était pas prévue par la loi, ni nécessaire dans une société démocratique à la poursuite d'un des buts énoncés à l'article 10 § 2 de la Convention. En réalité, son exclusion reposait sur un rapport

d'expertise qui n'était pas neutre, mais qui reflétait une opinion politique opposée à celle qu'il avait exprimée dans ses thèses.

Enfin, il n'aurait pas été en mesure de soumettre d'autres publications jusqu'en 1994, car une interdiction d'exercer sa profession fut prononcée à son encontre en novembre 1992, et, en vertu de la jurisprudence, seules les circonstances avant sa révocation pouvaient être prises en compte.

La Cour rappelle qu'en règle générale les garanties de la Convention s'étendent aux fonctionnaires (voir notamment l'arrêt *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, série A n° 323, pp. 22-23, § 43). Il s'ensuit que le statut de fonctionnaire du requérant ne le privait pas de la protection de l'article 10.

En l'espèce, la Cour relève que l'exclusion du requérant de la fonction publique après la réunification s'inscrivait dans le cadre général de la vérification des compétences des fonctionnaires provenant de la RDA – y compris celles des professeurs d'université – qui avaient été intégrés dans la fonction publique de la RFA.

A cet égard, la Cour considère qu'il faut distinguer la présente affaire de l'affaire *Vogt* (arrêt précité), où la requérante avait été révoquée pour avoir manqué au devoir de tout membre de la fonction publique de professer le régime libéral et démocratique (*freiheitlich demokratische Grundordnung*) au sens de la Loi fondamentale, alors que ses qualifications professionnelles étaient irréprochables.

En l'espèce, le manque de qualification professionnelle du requérant reposait notamment sur l'appréciation par les autorités compétentes de deux thèses rédigées en 1978 et en 1986, alors qu'il était professeur d'histoire moderne en RDA.

Même si l'on devait considérer que la mesure litigieuse constituait une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression du requérant, celle-ci était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2, et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

En ce qui concerne la question de la légalité, la Cour rappelle que le niveau de précision requis de la législation interne – laquelle ne saurait parer à toute éventualité – dépend dans une large mesure du texte considéré, du domaine qu'il couvre et de la qualité de ses destinataires. Par ailleurs, il incombe au premier chef aux autorités nationales d'interpréter et d'appliquer le droit interne (arrêt *Vogt* précité, p. 24, § 48, et *Döring c. Allemagne* (déc.), n° 37595/97, CEDH 1999-VIII).

En l'espèce, la mesure litigieuse était fondée sur l'article 1 § 2 de la loi sur la protection contre les licenciements et les révocations, combiné avec l'article 1 § 4 de l'annexe I au Traité sur l'unification allemande (voir « Le droit interne pertinent » ci-dessus), qui prévoit expressément qu'un fonctionnaire peut être révoqué notamment pour manque de qualification professionnelle.

Ces dispositions sont précises, accessibles à tous, et le requérant devait s'attendre, en tant que fonctionnaire intégré dans la fonction publique de la RFA, à ce qu'une vérification de sa qualification professionnelle soit opérée comme ce fut le cas pour la majorité des professeurs d'université originaires de la RDA. Interpréter ces articles comme l'ont fait le tribunal régional du travail de Berlin et la Cour constitutionnelle fédérale en l'espèce ne se révèle par ailleurs pas arbitraire. Enfin, la Cour fédérale du travail et la Cour constitutionnelle fédérale ont clairement défini la notion d'aptitude à la fonction publique et les critères applicables lors de l'examen de chaque cas individuel.

Quant à la question de la finalité, la Cour estime que la mesure litigieuse poursuivait un but d'intérêt général: il paraissait en effet légitime pour la RFA de procéder à la vérification *a posteriori* de la qualification professionnelle de personnes qui, après la réunification, étaient intégrées dans sa fonction publique, et qui avaient auparavant travaillé dans des conditions totalement différentes, et cela afin de garantir au public la qualité de ses agents.

En effet, les conditions énoncées dans le Traité sur l'unification allemande à ce sujet représentaient la contrepartie logique de la reprise globale des fonctionnaires de la RDA par la fonction publique de la RFA, et la vérification individuelle à laquelle on procéda après la réunification en était l'expression concrète.

La mesure litigieuse poursuivait donc les buts légitimes de défendre l'ordre et de protéger les droits d'autrui.

Il n'en demeure pas moins qu'elle était d'une gravité certaine, puisque le requérant fut exclu de la fonction publique et qu'il perdit son emploi.

De plus, les thèses rédigées par le requérant à l'époque de la RDA étaient nécessairement imprégnées du climat idéologique dans lequel baignait cet Etat, et il eut selon toute logique été impossible pour le requérant, dans un domaine aussi sensible que celui de l'histoire moderne du temps de la guerre froide, de publier des travaux contraires à la ligne politique officielle de la RDA à l'époque. Cela étant, il est également légitime que, dans le cadre de la vérification de la qualification professionnelle d'un professeur d'université appelé à enseigner à des étudiants en RFA, les autorités allemandes compétentes se soient fondées sur ses publications antérieures d'historien, et qu'à la lumière des sujets abordés cette appréciation comporte aussi un aspect politique.

La Cour relève par ailleurs que le requérant a pu exercer un recours contre la décision de révocation de l'administration devant les juridictions allemandes, qui ont réexaminé la qualification professionnelle du requérant à la lumière de la législation en vigueur en la matière. Elles se sont par ailleurs fondées non seulement sur les deux thèses rédigées à l'époque de la RDA, mais également sur l'absence de toute publication scientifique ultérieure, même après la réunification, qui auraient pu

compenser les défaillances des thèses en question. Ce sont surtout ces éléments qui ont amené les juridictions allemandes à conclure au manque de qualification professionnelle du requérant.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle fédérale, après avoir tenu une audience, a examiné de manière détaillée si l'ingérence litigieuse avait méconnu les droits fondamentaux du requérant au regard de la liberté du travail et de la liberté de la science.

La Cour considère dès lors que la sanction prise à l'encontre du requérant, quoique lourde, doit se mesurer à l'intérêt général de la société allemande, eu égard au contexte historique exceptionnel dans lequel son intégration dans la fonction publique de la RFA eut lieu et aux conditions énoncées dans le Traité sur l'unification allemande que le requérant devait connaître.

Compte tenu de tous ces éléments et notamment des circonstances exceptionnelles liées à la réunification allemande, la Cour estime que pour autant qu'il y ait eu ingérence, celle-ci, eu égard à la marge d'appréciation dont dispose l'Etat en la matière, n'était pas disproportionnée au but légitime poursuivi.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

2. Le requérant soutient également que la décision litigieuse a méconnu son droit à une égalité de traitement et qu'elle était donc contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 10. L'article 14 est 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.»

Eu égard au raisonnement suivi sur le terrain de l'article 10 de la Convention, la Cour estime qu'aucune question séparée ne se pose sous l'angle de l'article 14.

Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

3. Le requérant prétend enfin qu'il n'a pas bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée :

«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 (...)»

D'après le requérant, ni le tribunal régional du travail de Berlin ni la Cour constitutionnelle fédérale n'ont pris en compte tous les arguments qu'il avait avancés quant à la pertinence des critiques, en réalité de nature

purement idéologique, formulées contre ses thèses par l'expert désigné par l'université de Berlin.

La Cour rappelle tout d'abord que les litiges relatifs à des enseignants, et donc *a fortiori* à des professeurs d'université, appartenant à la fonction publique, relèvent du domaine de l'article 6 § 1 (*Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII).

Elle rappelle ensuite qu'aux termes de l'article 19 de la Convention elle a pour tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes. Spécialement, il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention. Par ailleurs, si la Convention garantit en son article 6 le droit à un procès équitable, elle ne régleme pas pour autant l'admissibilité des preuves ou leur appréciation, matière qui relève dès lors au premier chef du droit interne et des juridictions nationales (arrêts *Schenk c. Suisse*, 12 juillet 1988, série A n° 140, p. 29, §§ 45-46, et *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 28, CEDH 1999-I). Enfin, si l'article 6 § 1 oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, cette obligation ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument (arrêt *García Ruiz* précité, § 26).

En l'espèce, comme la Cour l'a déjà dit plus haut, il convient de relever que le requérant eut la possibilité de contester la décision de l'administration devant les juridictions allemandes dans le cadre d'une procédure contradictoire et de présenter, aux différents stades de la procédure, les arguments qu'il jugeait pertinents pour la défense de sa cause. Or les juridictions allemandes ont réexaminé la qualification professionnelle du requérant à la lumière de la législation en vigueur en la matière, en se fondant non seulement sur les deux thèses rédigées à l'époque de la RDA, mais également sur l'absence de toute publication scientifique ultérieure, même après la réunification, qui aurait pu compenser les défaillances des thèses en question.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle fédérale a vérifié de manière détaillée si l'ingérence litigieuse avait méconnu les droits fondamentaux du requérant ainsi que son droit à un procès équitable, en appliquant des principes similaires à ceux développés dans la jurisprudence de la Cour.

En conclusion, la Cour estime que, considérée dans son ensemble, la procédure litigieuse a revêtu un caractère équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

PETERSEN v. GERMANY
(*Application no. 39793/98*)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 22 NOVEMBER 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr I. Cabral Barreto, *President*, Mr G. Ress, Mr I. Caflisch, Mr R. Türmen, Mr B. Zupančič, Mrs H.S. Greve, Mr K. Traja, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Dismissal, after German reunification, of history lecturer from the GDR on account of lack of professional qualifications****Article 10**

Freedom of expression – Dismissal, after German reunification, of history lecturer from the GDR on account of lack of professional qualifications – Interference – Prescribed by law – Accessibility – Foreseeability – Prevention of disorder – Protection of rights of others – Need to ensure quality of officials – Exceptional context of German reunification – Proportionality

*
* *

The applicant was a university lecturer in modern history in the German Democratic Republic (GDR). He had obtained his teaching certificate and the qualification *Doctor Scientiae* after writing two theses. The first was completed in 1978 and dealt with State research and development policy in the Federal Republic of Germany (FRG), particularly in the 1950s; the second, completed in 1986, concerned the Christian Democratic Party in the FRG and the conception of the social market economy from 1945 to 1949. After the reunification of Germany the applicant, having been incorporated into the FRG civil service, was assessed by a board set up to restructure and rationalise the university's staffing arrangements. An expert drew up a report on the applicant's professional qualifications and based it entirely on his two theses. The expert concluded that, in view of the fact that the theses concerned a very narrow aspect of the post-war history of the FRG, that the applicant had published scarcely anything else in the meantime and that his unpublished work had not provided convincing evidence of his ability to produce critical work as a historian, his continued employment in the civil service was unjustifiable on account of his lack of professional qualifications. The applicant was consequently dismissed. The labour court allowed an appeal by the applicant against his dismissal, holding, in particular, that certain formal requirements had not been satisfied. The regional labour court set aside that judgment and held that the dismissal had been justified. The applicant appealed to the Federal Labour Court and the Federal Constitutional Court but without success.

Held

Article 10: The applicant had been dismissed from the civil service after the reunification of Germany on account of his lack of professional qualifications. The decision to dismiss him had been based on an assessment by the relevant

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

authorities of two theses he had written prior to reunification. Even supposing that the measure in issue had amounted to an “interference” with the applicant’s right to freedom of expression, it had been “prescribed by law”. The possibility of dismissing a civil servant on account of lack of professional qualifications was expressly laid down in provisions that were precise and accessible, and the applicant, as a civil servant incorporated into the FRG civil service, must have expected his professional qualifications to be subject to scrutiny. Lastly, the courts dealing with the case had not interpreted those provisions arbitrarily and had given a clear definition of the concepts and criteria applicable in the examination of each individual case. As regards the purpose of the dismissal, it had pursued a public-interest aim: it had appeared legitimate for the FRG to carry out an *ex post facto* review of the professional qualifications of persons who had been incorporated into the civil service after reunification and had previously worked in quite different conditions, the aim of such a review being to assure the public of the quality of its officials. The measure in dispute had therefore pursued the legitimate aims of preventing disorder and protecting the rights of others. The theses written by the applicant in the GDR had necessarily been steeped in the ideological climate prevailing at the time, and it would have been impossible for him, in such a delicate field as that of modern history at the time of the Cold War, to publish work that conflicted with the official political line. That said, it was also legitimate that, in reviewing the professional qualifications of a university lecturer employed to teach students in the FRG, the German authorities should have based their decision on his previous publications as a historian and that their assessment should also have contained a political element. Furthermore, the applicant had been able to appeal against his dismissal to the German courts, which had re-examined his professional qualifications in the light of the relevant legislation in force and had based their conclusion not only on the two theses written during the time of the GDR but also on the absence of any subsequent academic publications, even after reunification, that might have compensated for the shortcomings of the theses. Those were the main factors which had led the German courts to conclude that the applicant lacked the requisite professional qualifications. Furthermore, the Federal Constitutional Court had examined in detail whether the interference in question had infringed the applicant’s fundamental rights. The penalty imposed on him, although severe, had to be viewed in relation to the general interest of German society, regard being had to the exceptional historical context in which he had been incorporated into the FRG civil service and to the conditions set forth in the Treaty on German Unification. In those circumstances, in so far as there had been any interference, it had not been disproportionate to the legitimate aim pursued: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Schenk v. Switzerland, judgment of 12 July 1988, Series A no. 140
Vogt v. Germany, judgment of 26 September 1995, Series A no. 323
García Ruiz v. Spain [GC], no. 30544/96, ECHR 1999-I
Pellegrin v. France [GC], no. 28541/95, ECHR 1999-VIII
Döring v. Germany (dec.), no. 37595/97, ECHR 1999-VIII

...

THE FACTS

The applicant, Mr Jürgen Petersen, is a German national who was born in 1946 and lives in Berlin. He was represented before the Court by Mr H. Meyer-Dulheuer, a lawyer practising in Berlin.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

1. Background to the case

The applicant is a history graduate (*Diplomhistoriker*) who obtained his degree in 1971 and had been a lecturer in modern history at Humboldt University in Berlin, in the German Democratic Republic (GDR), since 1988.

He obtained his teaching certificate (*Lehrbefähigung*) and the qualification *Doctor Scientiae* after writing two theses, which were not published.

The first thesis was completed in 1978 and was entitled “The creation of a State-monopolised research and development policy in the FRG [Federal Republic of Germany], particularly in the 1950s. A study of the relationship between scientific and technological research and development in the non-university civilian sphere and its military use in the FRG from a historical perspective. Selected problems and facts” (*“Herausbildung einer staatsmonopolistisch orientierten Forschungs- und Entwicklungspolitik in der BRD, insbesondere in den fünfziger Jahren. Eine Studie zum Verhältnis von ziviler außeruniversitärer wissenschaftlich-technischer Forschung und Entwicklung und militärischer Nutzung in der BRD in historischer Sicht. Ausgewählte Probleme und Fakten”*).

The second was completed in 1986 and was entitled “The CDU [Christlich Demokratische Union – the Christian Democratic Party in the FRG] and the conception of the social market economy from 1945 to 1949. The influence of neo-liberal ideas on the development of the programme of economic restoration in the western zones” (*“Die CDU und die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft 1945-1949. Zum Einfluss neoliberaler Vorstellungen auf die Entwicklung der restaurativen Wirtschaftsprogrammatis in den Westzonen”*).

After the reunification of Germany, and in accordance with the relevant provisions of the Treaty on German Unification of 31 August 1990 (*Einigungsvertrag* – Articles 13 and 20 § 1 taken together with

Article 1 §§ 1-3 of Annex I, Chapter XIX, Subject A, Section III – see “Relevant domestic law” below), the applicant was incorporated into the civil service of the *Land* of Berlin and worked in the fields of philosophy and history at the Institute of History, Humboldt University, Berlin.

2. *Proceedings before the Structure and Appointments Board of Humboldt University, Berlin*

After reunification, in order to carry out the necessary restructuring and rationalisation of the university’s staffing arrangements, structure and appointments boards (*Struktur- und Berufungskommissionen*) were set up. The purpose of the Structure and Appointments Board for the history department was to draw up opinions for the university’s Central Personnel Committee (*Zentrale Personalkommission*) as to whether the department’s researchers should have their contracts of employment renewed.

On 15 November 1991 the Structure and Appointments Board for the history department – comprising three university lecturers from outside the GDR, three lecturers from Humboldt University, a research assistant and a student from the university – interviewed the applicant.

Six members of the Board were present at the interview, two of the lecturers from Humboldt University being absent.

On 14 February 1992 the Board, by four votes with two abstentions, recommended to the Humboldt University management that the applicant be dismissed.

On 17 February 1992 Mr Schulze, a lecturer in the history faculty of Bochum University and a member of the Board, submitted the final version of his expert assessment of the applicant’s professional qualifications, which was based entirely on the two theses written by the applicant during the time of the GDR. Mr Schulze considered that the first thesis owed more to political analysis than to historical research. The second thesis, in his opinion, did not contribute anything new to contemporary understanding of its subject matter: the early history of the CDU and its economic ideas. In particular, the thesis did not include a comparison with the relevant literature published in the FRG – an essential component of a study of that nature – and merely cited the publications in question.

The expert concluded that, in view of the fact that the theses concerned a very narrow aspect of the post-war history of the FRG, that the applicant had published scarcely anything else in the meantime and that his unpublished work did not provide any convincing evidence of his ability to produce critical work as a historian, the applicant’s continued employment in the civil service was unjustifiable (*nicht vertretbar*) on account of his lack of professional qualifications.

In a letter of 19 February 1992 the Chairman of the Board recommended to the Rector of Humboldt University that the applicant be dismissed on the ground of his lack of professional qualifications.

On 7 January 1993, following a further interview with the applicant and a process of written consultation, the Board, now chaired by Mr Schulze, confirmed its previous vote.

On 20 January 1993 the Central Personnel Committee of Humboldt University decided to refuse the applicant's application for incorporation and to terminate his contract of employment with effect from 30 June 1993 on the ground of his lack of professional qualifications.

On 7 April 1993, further to the Board's recommendation and after consulting the Staff Council, the Dean of Humboldt University dismissed the applicant with effect from 30 June 1993 under Article 20 of the Treaty on German Unification, taken together with Article 1 § 4 of Annex I, Chapter XIX, Subject A, Section III (see "Relevant domestic law" below).

3. *Proceedings in the German courts*

In a judgment of 2 December 1993 the Berlin Labour Court (*Arbeitsgericht*) allowed an appeal by the applicant on the grounds, *inter alia*, that the Structure and Appointments Board had not been properly constituted, that the final version of the expert assessment had not been ready at the time of the vote and that Mr Schulze had acted both as an expert and as Chairman of the Board.

In a judgment of 13 June 1994 the Berlin Regional Labour Court (*Landesarbeitsgericht*) set aside the judgment at first instance and held that the applicant's dismissal had been justified under section 1(2) of the Unfair Dismissal Act (*Kündigungsschutzgesetz* – see "Relevant domestic law" below), in that it was indisputable that he lacked the requisite professional qualifications.

The Regional Labour Court held that Humboldt University had concluded in a persuasive manner, on the basis of Mr Schulze's expert assessment and additional observations, that the applicant lacked the necessary professional qualifications. The fact that by 1994 the applicant had not published any other academic work to compensate for the shortcomings of his theses served as further justification for his dismissal. In that connection, the applicant's argument that he had been prevented from publishing academic work was not convincing, as he had not given any precise reasons for that assertion.

The Regional Labour Court also held that the proceedings before the Structure and Appointments Board had not infringed Berlin's Administrative Procedure Act (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Moreover, the proceedings before the Board had been of a purely administrative and internal nature and had had no external consequences, as the Board was

merely empowered to issue opinions. Accordingly, even if there had been procedural flaws, they would have been inconsequential.

On 27 October 1994 the Federal Labour Court (*Bundesarbeitsgericht*) refused to entertain an appeal on points of law by the applicant, on the ground that the ordinary courts' decisions had been consistent with its own case-law and with that of the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*).

The applicant subsequently lodged a constitutional appeal with the Federal Constitutional Court. He argued, firstly, that the Law of 20 August 1992 on extension of the period of applicability for dismissal of civil servants under the Treaty on German Unification (*Gesetz zur Verlängerung der Kündigungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung nach dem Einigungsvertrag* – see “Relevant domestic law” below) was unconstitutional, because the civil servants concerned were entitled to expect those provisions to be subject to a time-limit. Secondly, he asserted that Article 1 § 4 of Annex I to the Treaty on German Unification should be construed as meaning that lecturers could be dismissed only if they had committed specific breaches of their duties (*konkrete Pflichtverletzungen*). The criteria established in the FRG could not be applied indiscriminately to work carried out on such a delicate topic in the GDR, and if Mr Schulze's criteria were applied, no historian from the GDR who had worked on the history of the FRG would satisfy them. The actual circumstances in which the applicant had carried out his academic work should have been taken into account. The Regional Labour Court, he argued, should not have been allowed to base its decision solely on the expert assessment produced by the opposing party, as the applicant had thereby been denied any opportunity to state his case. The same was true of the proceedings before the Structure and Appointments Board.

In a judgment of 8 July 1997, and after holding a hearing on 11 and 12 March 1997, the Federal Constitutional Court dismissed the applicant's appeal and held that the decisions appealed against had not infringed his freedom to engage in an occupation (*Berufsfreiheit*) or his academic freedom (*Wissenschaftsfreiheit*).

The Federal Constitutional Court held that there had been interference with the applicant's freedom to engage in an occupation, but that the interference had been in accordance with the Constitution. Firstly, it had been prescribed by law, as it had been based on the relevant provision of the Treaty on German Unification and on the Law on the extension of the period of applicability for dismissal of civil servants, enactments which were guided by the public interest and observed the principle of proportionality. In the instant case, an extension of the period of applicability had been necessary on account of the numerous practical difficulties encountered in the administration of staff. Secondly, the ordinary courts' interpretation of the provision in

question had not infringed the applicant's fundamental rights. The provision was also applicable to university lecturers, as scrutiny of their academic ability pursued a public-interest aim. The conditions in which academics had worked in the GDR had been so different from those in the FRG that the qualifications awarded in the GDR were not sufficiently meaningful (*nicht hinreichend aussagekräftig*).

The Federal Constitutional Court added that in the instant case the Regional Labour Court had taken sufficient account of the applicant's freedom to engage in an occupation and of his academic freedom. It considered it normal that a lecturer's qualifications should be assessed on the basis of his or her academic publications. Furthermore, it held that the Regional Labour Court was not open to criticism for having based its decision on the expert assessment and on the lack of any subsequent academic publications by the applicant, either during the time of the GDR or between 1990 and 1994 in the FRG, to compensate for the shortcomings of his theses.

Lastly, the Federal Constitutional Court held that the applicant had had a fair hearing, seeing that the Regional Labour Court had undertaken a thorough examination of his professional qualifications. The fact that that court had not addressed all his arguments did not mean that it had not taken them into account. In any event, the applicant had not specified which of his arguments the Regional Labour Court had failed to take into account.

B. Relevant domestic law

Section 1(2) of the Unfair Dismissal Act provides:

"A dismissal shall be socially unjustified unless it is based on grounds relating to the employee himself or to his conduct ..."

Article 13 of the Treaty on German Unification of 31 August 1990 provides that the administrative bodies and other institutions of the civil service in the former territory of the GDR come under the authority of the government of the *Land* in which they are situated.

Article 20 § 1 of the Treaty provides that persons who were members of the GDR civil service at the time of reunification are subject to the transitional provisions in Annex I.

Article 1 §§ 1-3 of Annex I to the Treaty, Chapter XIX, Subject A, Section III, provides for the incorporation of civil servants from the GDR into the FRG civil service by means of the substitution of the federal authorities and the *Länder* of the FRG for the GDR authorities in the existing employment relationship.

As members of the GDR civil service belonged to an institution that did not satisfy the criteria of a State based on the rule of law, special

provisions on dismissal were included in Article 1 §§ 4-6 of Annex I to the Treaty, Chapter XIX, Subject A, Section III.

Thus, Article 1 § 4 of Annex I to the Treaty on German Unification, Chapter XIX, Subject A, Section III, provides:

“Ordinary dismissal [with notice] from the civil service is permissible if

- (a) the employee does not satisfy the requirements on account of lack of professional qualifications or of personal aptitude, or if
- (b) the employee is surplus to the employer’s requirements ...”

Those regulations were initially intended to apply for a period of two years, but the Law of 20 August 1992 on extension of the period of applicability for dismissal of civil servants under the Treaty on German Unification (*Gesetz zur Verlängerung der Kündigungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung nach dem Einigungsvertrag*) extended their validity until 31 December 1993.

COMPLAINTS

1. The applicant argued that his dismissal from the civil service after the reunification of Germany on account of the political opinions expressed in the two theses he had written as a modern history lecturer in the GDR had infringed his right to freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention.

2. He also complained that his dismissal had amounted to discriminatory treatment in breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 10.

3. Lastly, he submitted that he had not had a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention.

THE LAW

1. The applicant argued that his dismissal from the civil service after the reunification of Germany on account of the political opinions expressed in the two theses he had written as a modern history lecturer in the GDR had infringed his right to freedom of expression as guaranteed by 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.”

The Government submitted as their main argument that the measure in issue had not amounted to interference but had fallen within the ambit of the right of recruitment to the civil service, a right that was not secured in the Convention. To ensure the same conditions of recruitment for everybody in accordance with Article 33 § 2 of the Basic Law, the legislature had made special provision in Annex I to the Treaty on German Unification for scrutiny of the professional qualifications of civil servants from the GDR. In the alternative, the Government submitted that if there had been any interference, it had been prescribed by law, had pursued the legitimate aims of preventing disorder and protecting the rights of others and had thus been necessary in a democratic society. The German courts had addressed all the applicant’s arguments and had taken due account of the particular circumstances of the reunification of Germany. The Berlin Regional Labour Court had given persuasive reasons as to why it had considered that the applicant did not possess the requisite professional qualifications. Furthermore, the applicant had consistently refused to submit a list of his publications – published work being a generally accepted basis for an assessment of a university lecturer’s professional ability – despite having had the opportunity to do so up to 1994.

The applicant, for his part, maintained that there had been interference by the German authorities with his right to freedom of expression, as his dismissal had ended an existing employment relationship (*beendete ein bestehendes Arbeitsverhältnis*). He asserted that the Treaty on German Unification was unfair and discriminated against citizens of the former GDR – a large number of whom had been dismissed from the civil service – in relation to those of the FRG. He argued that he had been the victim of a purge (*politische Säuberung*) and that the criticism of his work had simply served as a pretext for removing an awkward historian from a sensitive field of study. The interference had not been justified as it had been neither prescribed by law nor necessary in a democratic society for the achievement of any of the aims set forth in Article 10 § 2 of the Convention. Instead, his dismissal had been based on an expert assessment which had not been impartial but had reflected a political opinion opposed to the views he had expressed in his theses.

Lastly, he had been unable to submit any other publications by 1994 because he had been barred in November 1992 from carrying on his profession and because, according to legal precedent, only the circumstances prior to his dismissal could be taken into account.

The Court reiterates that as a general rule the guarantees in the Convention extend to civil servants (see, among other authorities, *Vogt*

v. Germany, judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, pp. 22-23, § 43). It follows that the applicant's status as a civil servant did not deprive him of the protection of Article 10.

In the instant case the Court notes that the applicant's dismissal from the civil service following reunification occurred in the general context of scrutiny of the ability of civil servants from the GDR – including university lecturers – who had been incorporated into the FRG civil service.

In this connection, the Court considers that a distinction should be drawn between the instant case and *Vogt*, cited above, in which the applicant was dismissed for failing to comply with the duty of every civil servant to uphold the free democratic system (*freiheitlich demokratische Grundordnung*) within the meaning of the Basic Law, although her professional qualifications were beyond reproach.

In the instant case, the conclusion that the applicant lacked the requisite professional qualifications was based, in particular, on the assessment by the relevant authorities of two theses he had written in 1978 and 1986 as a modern history lecturer in the GDR.

Even if the measure in question were to be regarded as an interference with the applicant's exercise of his right to freedom of expression, the interference was "prescribed by law", pursued one or more legitimate aims under paragraph 2 and was "necessary in a democratic society" to achieve them.

As regards the question of lawfulness, the Court reiterates that the level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. It is, moreover, primarily for the national authorities to interpret and apply domestic law (see *Vogt*, cited above, p. 24, § 48, and *Döring v. Germany* (dec.), no. 37595/97, ECHR 1999-VIII).

In the present case, the measure in issue was based on section 1(2) of the Unfair Dismissal Act, taken together with Article 1 § 4 of Annex I to the Treaty on German Unification (see "Relevant domestic law" above), which provides expressly that a civil servant may be dismissed on such grounds as lack of professional qualifications.

Those provisions are precise and accessible to everyone, and the applicant, as a civil servant incorporated into the FRG civil service, must have expected his professional qualifications to be subject to scrutiny, as was the case for the majority of university lecturers from the GDR. The interpretation of those provisions by the Berlin Regional Labour Court and the Federal Labour Court in the instant case does not, moreover, appear to have been arbitrary. Lastly, the Federal Labour Court and the Federal Constitutional Court gave a clear definition of the concept of aptitude for the civil service and of the criteria applicable in the examination of each individual case.

As regards the question of purpose, the Court considers that the measure in issue pursued a public-interest aim: it appeared legitimate for the FRG to carry out an *ex post facto* review of the professional qualifications of persons who had been incorporated into the civil service after reunification and had previously worked in quite different conditions, the aim of such a review being to assure the public of the quality of its officials.

The conditions laid down in the Treaty on German Unification to that end were the logical counterbalance to the wholesale incorporation of civil servants from the GDR into the FRG civil service, and were given practical expression by the individual vetting carried out after reunification.

The measure in dispute therefore pursued the legitimate aims of preventing disorder and protecting the rights of others.

Nevertheless, it was plainly of some seriousness, since the applicant was dismissed from the civil service and lost his job.

Furthermore, the theses written by the applicant during the time of the GDR were necessarily steeped in the ideological climate prevailing in that State, and it would in all probability have been impossible for the applicant, in such a delicate field as that of modern history at the time of the Cold War, to publish work that conflicted with the official political line of the GDR at the time. That said, it is also legitimate that in reviewing the professional qualifications of a university lecturer employed to teach students in the FRG, the relevant German authorities should have based their decision on his previous publications as a historian and that, in the light of the subjects dealt with, their assessment should also have contained a political element.

The Court further notes that the applicant was able to appeal against his dismissal by the administrative authorities to the German courts, which re-examined his professional qualifications in the light of the relevant legislation in force. Their conclusion, moreover, was based not only on the two theses written during the time of the GDR but also on the absence of any subsequent academic publications, even after reunification, that might have compensated for the shortcomings of the theses. Those were the main factors which led the German courts to conclude that the applicant lacked the requisite professional qualifications.

In addition, the Federal Constitutional Court, after holding a hearing, undertook a thorough examination of whether the interference in issue had infringed the applicant's fundamental rights as regards freedom to engage in an occupation and academic freedom.

The Court accordingly considers that the penalty imposed on the applicant, although severe, must be viewed in relation to the general interest of German society, regard being had to the exceptional historical context in which he was incorporated into the FRG civil service and to the

conditions set forth in the Treaty on German Unification, of which he must have been aware.

In the light of all those factors, especially the exceptional circumstances relating to the reunification of Germany, the Court considers that, in so far as there was any interference, it was not disproportionate to the legitimate aim pursued, regard being had to the State's margin of appreciation in such matters.

It follows that this complaint is manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

2. The applicant also complained that the decision in issue had infringed his right to equality of treatment and had therefore breached Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 10. Article 14 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."

Having regard to its line of reasoning under Article 10 of the Convention, the Court considers that no separate issue arises under Article 14.

It follows that this complaint is likewise manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

3. Lastly, the applicant argued that he had not had a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention, the relevant part of which provides:

"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 applicant submitted that neither the Berlin Regional Labour Court nor the Federal Constitutional Court had taken into account all the objections he had raised as to the relevance of the criticism levelled against his theses by the expert appointed by Humboldt University, Berlin, such criticism having in fact been purely ideological in nature.

The Court reiterates at the outset that disputes concerning teachers, and therefore *a fortiori* university lecturers, belonging to the public service fall within the scope of Article 6 § 1 (see *Pellegrin v. France* [GC], no. 28541/95, ECHR 1999-VIII).

It further points out that, according to Article 19 of the Convention, its duty is to ensure the observance of the engagements undertaken by the Contracting Parties to the Convention. In particular, it is not its function to deal with errors of fact or law allegedly committed by a national court unless and in so far as they may have infringed rights and freedoms protected by the Convention. Moreover, while Article 6 of the Convention guarantees the right to a fair hearing, it does not lay down

any rules on the admissibility of evidence or the way it should be assessed, which are therefore primarily matters for regulation by national law and the national courts (see *Schenk v. Switzerland*, judgment of 12 July 1988, Series A no. 140, p. 29, §§ 45-46, and *García Ruiz v. Spain* [GC], no. 30544/96, § 28, ECHR 1999-I). Lastly, although Article 6 § 1 obliges courts to give reasons for their decisions, it cannot be understood as requiring a detailed answer to every argument (see *García Ruiz*, cited above, § 26).

In the instant case, as the Court held above, it should be noted that the applicant had the opportunity to challenge the administrative authorities' decision in adversarial proceedings before the German courts, and to submit, at the various stages of the proceedings, any arguments he considered relevant to his case. Moreover, the German courts re-examined the applicant's professional qualifications in the light of the relevant legislation in force, basing their conclusions not only on the two theses written during the time of the GDR but also on the absence of any subsequent academic publications, even after reunification, which might have compensated for the shortcomings of those theses.

Furthermore, the Federal Constitutional Court carried out a detailed examination of the question whether the interference in issue had infringed the applicant's fundamental rights and his right to a fair hearing, applying principles similar to those established by the Court's case-law.

In conclusion, the Court considers that, taken as a whole, the proceedings in issue were fair for the purposes of Article 6 § 1 of the Convention.

It follows that this complaint is likewise manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

For these reasons, the Court, by a majority,

Declares the application inadmissible.

KNAUTH c. ALLEMAGNE
(Requête n° 41111/98)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 22 NOVEMBRE 2001²

1. Siégeant en une chambre composée de M. I. Cabral Barreto, *président*, M. G. Ress, M. L. Callisch, M. R. Türmen, M. B. Zupančič, M^{me} H.S. Greve, M. K. Traja, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Révocation d'une fonctionnaire pour avoir collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et l'avoir nié après la réunification allemande****Article 8**

Vie privée – Révocation d'une fonctionnaire pour avoir collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et l'avoir nié après la réunification allemande – Ingérence – Prévue par la loi – Accessibilité – Prévisibilité – Défense de l'ordre – Protection des droits d'autrui – Comportement de nature à détruire la confiance de l'administration envers son agent – Contexte exceptionnel: réunification de l'Allemagne – Proportionnalité

*
* *

La requérante, ancienne fonctionnaire de la République démocratique allemande (RDA), institutrice d'école maternelle, fut intégrée dans la fonction publique de la République fédérale d'Allemagne (RFA) après la réunification allemande. Elle répondit par la négative lorsqu'il lui fut demandé dans un questionnaire, comme préalable à son intégration, si elle avait collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA. L'examen ultérieur des données des documents du ministère de la Sécurité permit de mettre à jour sa collaboration passée avec ledit ministère. La requérante avait été enregistrée comme collaboratrice du ministère de la Sécurité entre 1973 et 1979. La requérante fut en conséquence exclue de la fonction publique pour avoir collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et surtout pour l'avoir sciemment dissimulé au moment de son intégration dans la fonction publique de la RFA. Les recours devant les juridictions du travail et la Cour fédérale du travail furent infructueux, et la Cour constitutionnelle fédérale refusa de retenir le recours déposé devant elle.

Article 8: même à considérer la révocation de la requérante intervenue à la suite de l'utilisation de données révélant la collaboration qu'elle avait niée, comme une «ingérence» dans le droit à la protection de sa vie privée, elle était «prévue par la loi». En effet, la possibilité de révoquer un fonctionnaire pour cette raison est prévue par des dispositions précises et accessibles, de sorte que la requérante devait s'attendre à ce que son comportement passé et la question d'une éventuelle collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA soient envisagés. Enfin, les juridictions saisies n'ont pas tiré d'interprétation arbitraire de ces dispositions et ont clairement défini les notions et critères applicables lors de l'examen de chaque cas. S'agissant de la finalité de la mesure, elle poursuivait un but d'intérêt général: il paraissait en effet légitime pour la RFA

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

de procéder à la vérification *a posteriori* du comportement de personnes qui, après la réunification, étaient intégrées dans sa fonction publique dont les membres sont les garants de la Constitution et de la démocratie et d'en exclure ceux ne satisfaisant pas à ces critères. La mesure litigieuse poursuivait donc les buts légitimes tenant à la défense de l'ordre et à la protection des droits d'autrui. S'il est vrai que l'époque de la collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA remontait à une dizaine d'années au moment où le questionnaire fut soumis à la requérante, celle-ci a pu exercer un recours judiciaire contre la décision de révocation. Les juridictions nationales ont examiné de manière approfondie les circonstances reprochées à la requérante et les arguments qu'elle avait avancés, pour conclure que le manque de sincérité et d'honnêteté dans les réponses données ne permettait pas de la maintenir dans la fonction publique. La sanction prise contre la requérante, bien que lourde, doit se mesurer à l'intérêt général de la société allemande, eu égard au contexte historique exceptionnel dans lequel son intégration dans la fonction publique de la RFA eut lieu et aux conditions énoncées dans le Traité sur l'unification allemande. Dans ce contexte, pour autant qu'il y ait eu ingérence, celle-ci, eu égard à la marge d'appréciation des Etats en la matière, n'était pas disproportionnée au but légitime poursuivi : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Leander c. Suède, arrêt du 26 mars 1987, série A n° 116

Schenk c. Suisse, arrêt du 12 juillet 1988, série A n° 140

Vogt c. Allemagne, arrêt du 26 septembre 1995, série A n° 323

Saunders c. Royaume-Uni, arrêt du 17 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI

García Ruiz c. Espagne [GC], n° 30544/96, CEDH 1999-I

Pellegrin c. France [GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII

Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, CEDH 2000-II

Rotaru c. Roumanie [GC], n° 28341/95, CEDH 2000-V

Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne [GC], n° 34044/96, 35532/97 et 44801/98, CEDH 2001-II

(...)

EN FAIT

La requérante, M^{me} Ursula Knauth, est une ressortissante allemande, née en 1944 et résidant à Berlin. Elle est représentée devant la Cour par M^e F. Wolff, avocat à Berlin.

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.

1. La genèse de l'affaire

Depuis 1962, la requérante travaillait comme institutrice d'école maternelle (*Kindergärtnerin*) à Berlin, en République démocratique allemande (RDA). A la suite de la réunification allemande, et conformément aux dispositions pertinentes du Traité sur l'unification allemande du 31 août 1990 (*Einigungsvertrag* – articles 13 et 20 § 1 combinés avec l'article 1 §§ 1-3 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III – voir «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessous), la requérante fut intégrée dans la fonction publique du *Land* de Berlin en République fédérale d'Allemagne (RFA) et continua à y travailler comme institutrice d'école maternelle.

Le 6 décembre 1990, la requérante répondit par la négative à la question sur la signature d'une déclaration d'engagement (*Verpflichtungserklärung*) et à celle sur ses contacts éventuels avec le ministère de la Sécurité de l'Etat (*Ministerium für Staatssicherheit* – la police secrète) de la RDA, ainsi qu'à celle sur l'obtention d'allocations (*Zuwendungen*) dans le cadre de sa collaboration, questions qui furent posées, après la réunification allemande, aux fonctionnaires originaires de la RDA, à l'occasion de leur éventuelle intégration définitive dans la fonction publique de la RFA. Elle déclara avoir répondu en son âme et conscience (*nach bestem Wissen und Gewissen*) de manière exhaustive et sincère, et d'être consciente du fait qu'une réponse fautive de sa part pourrait entraîner sa révocation.

Le 11 juillet 1994, un rapport du commissaire fédéral chargé d'examiner les documents du service de la sécurité de l'Etat de la RDA (*Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR*, aussi connu sous le nom de *Gauck-Behörde*), révéla que la requérante avait, après une période d'approche (*Kontaktphase*) allant du 13 juin 1973 au 8 octobre 1973, été enregistrée comme collaboratrice chargée de la sécurité (*Gesellschaftlicher Mitarbeiter für Sicherheit*) du ministère de la Sécurité pendant la période allant du 8 octobre 1973 au 19 novembre

1979, qu'elle avait signé une déclaration d'engagement le 8 octobre 1973, qu'elle avait participé à quatorze observations du 19 août 1974 au 29 mai 1976 et qu'un officier du ministère avait confirmé qu'elle avait reçu à cinq reprises des sommes d'argent à titre de cadeaux.

Le 17 août 1994, la requérante fut entendue au sujet de ce rapport.

Par une décision du 24 août 1994, le *Land* de Berlin, après consultation du comité du personnel (*Personalrat*), révoqua la requérante, en raison de sa collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et parce qu'elle avait menti au sujet de sa collaboration avec ce ministère.

2. *La procédure devant les juridictions allemandes*

Le 8 septembre 1994, la requérante fit un recours contre cette décision, en invoquant le fait qu'elle ne se souvenait plus d'avoir collaboré avec le ministère de la Sécurité, et que de toute façon sa collaboration, d'une importance mineure étant donné qu'elle s'était contentée d'accompagner son mari, remontait à une époque tellement lointaine qu'on ne saurait lui en faire le reproche encore aujourd'hui, et qu'en aucun cas cela ne pouvait justifier sa révocation.

Par un jugement du 24 mars 1995, le tribunal du travail (*Arbeitsgericht*) de Berlin débouta la requérante et estima que sa révocation ordinaire (avec préavis) (*ordentliche Kündigung*) était justifiée, conformément à l'article 1 § 2 de la loi sur la protection contre les licenciements et révocations (*Kündigungsschutzgesetz* – voir « Le droit et la pratique internes pertinents » ci-dessous).

D'après le tribunal, la requérante n'était pas apte à faire partie de la fonction publique car elle avait affirmé, alors que c'était contraire à la vérité (*wahrheitswidrig*), ne pas avoir signé d'engagement de collaboration ni avoir collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA. Or l'administration avait valablement pu la questionner à ce sujet et la requérante avait objectivement et subjectivement donné une réponse qui par la suite s'était avérée fautive.

Le tribunal conclut que l'intérêt du *Land* de Berlin à la révocation d'une personne qui avait déjà menti à son employeur sur la question d'une collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA, qui avait été l'instrument répressif de cet Etat, prévalait dès lors sur l'âge et les longues années de service de la requérante.

Le 2 juin 1995, la requérante interjeta appel de ce jugement.

Par un arrêt du 26 octobre 1995, le tribunal régional du travail (*Landesarbeitsgericht*) de Berlin confirma le jugement entrepris.

Le tribunal régional estima que l'activité de la requérante pouvait être qualifiée de collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA, comme le prévoit l'article 1 § 5 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au Traité sur l'unification allemande (voir « Le

droit et la pratique internes pertinents» ci-dessous). Le fait qu'elle avait accompagné son mari pour des raisons de camouflage n'y changeait rien.

Or, d'après le tribunal régional, la requérante ne pouvait avoir oublié ni qu'elle avait collaboré avec ce ministère ni qu'elle avait signé une déclaration d'engagement. En effet, elle avait accompli un nombre important de missions en compagnie de son mari en vue d'espionner d'autres personnes et, dans sa déclaration d'engagement, elle avait affirmé de manière expresse qu'elle voulait protéger l'État contre les attaques de l'ennemi. Par ailleurs, lors de son audition du 17 août 1994, la requérante avait elle-même déclaré qu'elle n'avait pas accordé d'importance à sa collaboration passée, ce qui démontrait qu'elle en gardait un souvenir.

La requérante avait donc donné une réponse fautive et n'était dès lors pas apte à faire partie de la fonction publique de la RFA.

Le tribunal régional rappela ensuite que le «manque d'aptitude personnelle» au sens de l'article 1 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au Traité sur l'unification allemande (voir «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessous) peut découler d'un manque de confiance et de raisons liées au caractère de l'agent.

Le tribunal régional ajouta qu'en l'espèce l'administration avait été en droit d'attendre de la requérante qu'elle allait répondre de manière sincère aux deux questions qui lui avaient été posées. En effet, l'administration devait être en mesure de vérifier si la requérante, dont l'embauche ne reposait pas sur un choix de l'administration, mais sur des dispositions du Traité sur l'unification allemande, pouvait continuer à faire partie de la fonction publique ou si elle devait être révoquée pour avoir collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'État de la RDA. D'après le tribunal régional, le manque de sincérité et d'honnêteté dans la réponse donnée avait détruit la confiance indispensable de l'administration dans la requérante et rendu son maintien dans la fonction publique insupportable.

Le 21 mars 1996, la Cour fédérale du travail (*Bundesarbeitsgericht*) refusa de retenir le recours en révision de la requérante, au motif que les décisions des juridictions ordinaires étaient conformes à sa propre jurisprudence et à celle de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*).

Le 3 décembre 1997, statuant en comité de trois membres, la Cour constitutionnelle fédérale refusa de retenir le recours de la requérante.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

L'article 1 § 2 de la loi sur la protection contre les licenciements et révocations est ainsi libellé :

«La révocation est socialement injustifiée, à moins qu'elle ne soit motivée par des raisons liées (...) à l'agent lui-même ou à son comportement.»

L'article 13 du Traité sur l'unification allemande du 31 août 1990 prévoit que les organes administratifs et autres institutions de la fonction publique situés sur l'ancien territoire de la RDA dépendent du gouvernement du *Land* où ils sont situés.

L'article 20 § 1 du même traité prévoit que pour les personnes issues de la fonction publique de la RDA au moment de la réunification s'appliquent les dispositions transitoires prévues à l'annexe I.

L'article 1 §§ 1 à 3 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au traité prévoit que les fonctionnaires de la RDA sont intégrés dans la fonction publique de la RFA par le biais d'une substitution dans les rapports de travail existants des autorités fédérales et des *Länder* de la RFA aux autorités de la RDA.

Etant donné que les fonctionnaires de la RDA faisaient partie d'une institution qui ne répondait pas aux critères d'un Etat de droit, des dispositions particulières de révocation furent insérées dans l'article 1 §§ 4 à 6 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au traité.

Ainsi l'article 1 § 4 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au Traité sur l'unification allemande, est rédigé comme suit :

«La révocation ordinaire [avec préavis] d'un agent de l'administration publique est autorisée, si

1. l'agent ne remplit pas les exigences requises en raison de son manque de qualification professionnelle ou de son manque d'aptitude personnelle (...)

L'article 1 § 5 de la même section est ainsi libellé :

«Un motif important pour une révocation extraordinaire [sans préavis] existe notamment si l'agent

(...)

2. a collaboré avec l'ancien ministère de la Sécurité de l'Etat ou pour l'office de la sécurité nationale [de la RDA]

et qu'un maintien dans la fonction publique paraît de ce fait insupportable.»

Dans un arrêt de principe, la Cour constitutionnelle fédérale a énoncé que l'article 1 § 5 de l'annexe I, chapitre XIX, matière A, section III, au Traité sur l'unification allemande était conforme à la Loi fondamentale, car une personne ayant collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA ne remplissait en règle générale pas les conditions requises pour devenir membre de la fonction publique de la RFA. De toute façon, la révocation nécessitait une appréciation de chaque cas individuel, au cours de laquelle il convenait notamment de tenir compte du degré d'implication (*Maß der Verstrickung*) de la personne (Recueil des arrêts et décisions de la Cour constitutionnelle fédérale, vol. 96, pp. 189 et suiv.)

D'après la jurisprudence constante de la Cour fédérale du travail, l'employeur public est autorisé à demander au fonctionnaire s'il a collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et s'il a

signé une déclaration d'engagement. L'intérêt de l'employeur à obtenir une réponse sincère prévaut sur le droit du fonctionnaire à déterminer lui-même les informations qu'il est prêt à révéler (*informationelle Selbstbestimmung*). L'interrogation du fonctionnaire vise à « assainir » la fonction publique de personnes ayant un passé lourd (*vorbelastetem Personal*), afin de garantir la mise en place d'une fonction publique efficace (*Schaffung einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung*) dans l'intérêt général. Celui qui ment en déclarant qu'il n'a pas signé de déclaration d'engagement et qu'il n'a pas collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat, n'est en règle générale pas apte à faire partie de la fonction publique (Recueil des arrêts et décisions de la Cour fédérale du travail, vol. 74, pp. 120 et suiv., et vol. 81, pp. 15 et suiv.).

L'article 242 du code civil (*Bundesgesetzbuch*) énonce le principe de bonne foi (*Treu und Glauben*) dans les relations contractuelles.

Les articles 19, 20 et 21 de la loi sur les documents du service de sécurité de l'Etat de la RDA (*Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik – Stasi-Unterlagen-Gesetz*) règlent les conditions dans lesquelles le commissaire peut transmettre des informations de ce ministère à des tiers, et autorisent notamment la transmission d'informations concernant des personnes appartenant à la fonction publique.

GRIEFS

1. La requérante soutient que l'utilisation à son encontre d'informations confidentielles relatives à sa collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et son exclusion subséquente de la fonction publique de la RFA a enfreint son droit à la protection de sa vie privée garanti à l'article 8 de la Convention.

2. Elle soutient également que ladite exclusion aurait constitué un traitement discriminatoire contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

3. Elle prétend enfin qu'elle n'a pas bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

EN DROIT

1. La requérante soutient que l'utilisation à son encontre d'informations confidentielles relatives à sa collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et son exclusion subséquente de la fonction publique de la RFA a enfreint son droit à la protection de sa vie privée garanti à 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. »

Le Gouvernement considère à titre principal que la mesure litigieuse ne constitue pas une ingérence, mais relève du droit d'accès à la fonction publique, qui n'est pas un droit garanti par la Convention. Afin de garantir à tous les mêmes conditions d'accès, conformément à l'article 33 § 2 de la Loi fondamentale, le législateur a prévu des dispositions particulières à l'annexe I au Traité sur l'unification allemande pour les fonctionnaires provenant de la RDA, afin de permettre notamment une vérification de leur aptitude personnelle. A titre subsidiaire, le Gouvernement estime que s'il y a eu ingérence, celle-ci, prévue par la loi et poursuivant notamment les buts légitimes de maintenir l'ordre et de protéger les droits d'autrui, était nécessaire dans une société démocratique. En l'espèce, les tribunaux allemands, tenus de procéder à un examen individuel des personnes révoquées sur le fondement de l'article 1 § 5 de l'annexe I au Traité sur l'unification allemande, auraient expliqué de manière détaillée, en prenant en compte tous les critères fixés par la jurisprudence, pourquoi le maintien de la requérante au sein de la fonction était devenu insupportable. En effet, il était avéré que cette dernière avait non seulement signé une déclaration d'engagement, mais qu'elle avait bien collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et avait donc menti en toute connaissance de cause lorsqu'elle avait rempli le questionnaire qui lui avait été soumis.

La requérante, quant à elle, soutient que les autorités allemandes ont violé son droit à la protection de sa vie privée en raison de l'utilisation à son encontre de la déclaration confidentielle qu'elle avait signée à l'époque envers les services secrets de la RDA, sa révocation ultérieure n'ayant été que la conséquence de cette violation. Elle allègue que l'ingérence n'était pas justifiée, car elle n'était pas prévue par la loi, ni nécessaire dans une société démocratique à la poursuite d'un des buts énoncés à l'article 8 § 2 de la Convention. Pour ce qui est de la légalité, aucune disposition d'une loi ou du Traité sur l'unification allemande n'indiquerait qu'un citoyen de la RDA est tenu de révéler sa collaboration avec le ministère de la Sécurité. Le traité offrirait une base légale pour une révocation, mais ne mentionnerait nulle part qu'une personne est tenue de révéler ce fait et de s'auto-incriminer. Quant à la finalité, la requérante ne comprend pas en quoi la poursuite de son activité en tant qu'institutrice d'école maternelle mettrait en danger la

sécurité nationale ou irait à l'encontre des droits d'autrui. Enfin, la requérante rappelle que sa collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'État était d'une importance mineure étant donné qu'elle s'était contentée d'accompagner son mari et que la collaboration en question remontait à une époque tellement lointaine qu'on ne saurait lui en faire le reproche encore aujourd'hui, et qu'en aucun cas cela ne pouvait justifier sa révocation.

La Cour rappelle qu'en règle générale les garanties de la Convention s'étendent aux fonctionnaires (voir notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Vogt c. Allemagne* du 26 septembre 1995, série A n° 323, pp. 22-23, § 43). Il s'ensuit que le statut de fonctionnaire de la requérante ne la privait pas de la protection de l'article 8.

La Cour relève d'abord qu'après la réunification allemande les fonctionnaires provenant de la RDA, qui avaient été intégrés dans la fonction publique de la RFA, devaient répondre à un questionnaire les interrogeant sur leur collaboration éventuelle dans le passé avec le ministère de la Sécurité de l'État de la RDA.

En l'espèce, l'exclusion de la requérante de la fonction publique résultait de la découverte de sa collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'État de la RDA par le commissaire fédéral chargé d'examiner les documents de ce ministère, alors qu'elle avait nié ce fait en réponse à la question qui lui avait été posée à ce sujet.

L'utilisation des données par le commissaire fédéral est donc étroitement liée à la révocation de la requérante, la seconde étant la conséquence directe de la première.

Or l'utilisation d'informations concernant le passé politique et/ou privé d'une personne peut être considérée comme une ingérence dans la vie privée (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Leander c. Suède*, 26 mars 1987, série A n° 116, p. 22, § 48, *Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, § 65, CEDH 2000-II, et *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 46, CEDH 2000-V).

La particularité de la présente espèce réside dans le fait qu'elle se situe dans le contexte de l'incorporation de la RDA dans la RFA, c'est-à-dire de deux États régis par des systèmes de droit différents, et qu'après la réunification les fonctionnaires de la RDA furent intégrés dans la fonction publique de la RFA aux conditions énoncées dans le Traité sur l'unification allemande.

Toutefois, même si l'on devait considérer que les mesures litigieuses constituaient une ingérence dans le droit de la requérante à la protection de sa vie privée, celle-ci était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

En ce qui concerne la question de la légalité, la Cour rappelle que le niveau de précision requis de la législation interne – laquelle ne saurait parer à toute éventualité – dépend dans une large mesure du texte

considéré, du domaine qu'il couvre et de la qualité de ses destinataires. D'autre part, il incombe au premier chef aux autorités nationales d'interpréter et d'appliquer le droit interne (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Vogl* précité, p. 24, § 48, et *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], n^{os} 34044/96, 35532/97 et 44801/98, § 49, CEDH 2001-II).

En l'espèce, la révocation de la requérante était fondée sur l'article 1 § 2 de la loi sur la protection contre les licenciements et les révocations, combiné avec l'article 1 § 5 de l'annexe I au Traité sur l'unification allemande (voir «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessus), qui prévoit expressément qu'un fonctionnaire peut être révoqué notamment pour avoir collaboré avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA.

L'obligation pour la requérante de répondre de manière sincère aux questions sur son éventuelle collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA reposait sur l'article 242 du code civil combiné avec l'article 1 §§ 4 et 5 à l'annexe I au Traité sur l'unification allemande, ainsi que sur la jurisprudence de la Cour fédérale du travail en la matière (voir «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessus).

Enfin, la transmission des informations par le commissaire fédéral chargé d'examiner les documents de ce ministère reposait sur les articles 19, 20 et 21 de la loi sur les documents du service de sécurité de l'Etat de la RDA (voir «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessus).

Ces dispositions sont précises, accessibles à tous, et la requérante devait s'attendre, en tant que fonctionnaire intégrée dans l'administration publique de la RFA, à ce qu'une question relative à son comportement passé et à une éventuelle collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA lui fût posée. Interpréter ces articles comme l'ont fait le tribunal régional du travail de Berlin et la Cour fédérale du travail ne se révèle par ailleurs pas arbitraire. Enfin, la Cour fédérale du travail et la Cour constitutionnelle fédérale ont clairement défini la notion d'aptitude à la fonction publique et les critères applicables lors de l'examen de chaque cas individuel.

Quant à la question de la finalité, la Cour estime que la mesure litigieuse poursuivait un but d'intérêt général: il paraissait en effet légitime pour la RFA de procéder à la vérification *a posteriori* du comportement de personnes qui, après la réunification, étaient intégrées dans sa fonction publique, et dont les membres sont les garants de la Constitution et de la démocratie. Il paraissait également légitime pour la RFA d'en exclure, après examen de chaque cas individuel, ceux d'entre eux qui ne satisfaisaient pas à ces critères, notamment en raison de leur collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA, et surtout en raison du fait qu'ils avaient menti à leur nouvel employeur à ce sujet.

En effet, les conditions énoncées dans le Traité sur l'unification allemande à ce sujet représentaient la contrepartie logique de la reprise globale des fonctionnaires de la RDA par l'administration publique de la RFA, et la question qui leur fut posée à ce sujet après la réunification en était l'expression concrète.

La mesure litigieuse poursuivait donc les buts légitimes de défendre l'ordre et de protéger les droits d'autrui.

Il n'en demeure pas moins qu'elle était d'une gravité certaine, puisque la requérante fut exclue de la fonction publique et qu'elle perdit son emploi.

Par ailleurs, l'époque de sa collaboration avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA remontait à une dizaine d'années au moment où le questionnaire lui fut soumis.

Cependant, la Cour relève que la requérante a pu exercer un recours contre la décision de révocation de l'administration devant les juridictions allemandes, et que celles-ci ont examiné de manière approfondie les circonstances entourant la collaboration de la requérante avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA et son comportement postérieur, ainsi que les arguments qu'elle avait avancés. A cet égard, le tribunal régional du travail reprocha surtout à la requérante d'avoir nié la réalité de cette collaboration et la signature d'une déclaration d'engagement dans le questionnaire, alors qu'elle ne pouvait l'avoir oublié, compte tenu de la nature et de la durée de cette collaboration, même si elle s'était effectuée en compagnie de son mari. Ce sont surtout ces éléments qui ont amené les juridictions allemandes à conclure que le manque de sincérité et d'honnêteté dans la réponse donnée avait détruit la confiance indispensable de l'administration dans la requérante et rendu son maintien dans la fonction publique insupportable. Dans leurs décisions, les juridictions allemandes se sont également référées à la jurisprudence constante de la Cour fédérale du travail et de la Cour constitutionnelle fédérale en la matière.

La Cour considère dès lors que la sanction prise à l'encontre de la requérante, quoique lourde, doit se mesurer à l'intérêt général de la société allemande, eu égard au contexte historique exceptionnel dans lequel son intégration dans la fonction publique de la RFA eut lieu et aux conditions énoncées dans le Traité sur l'unification allemande que la requérante devait connaître.

Compte tenu de tous ces éléments et notamment des circonstances exceptionnelles liées à la réunification allemande, la Cour estime que, pour autant qu'il y ait eu ingérence, celle-ci, eu égard à la marge d'appréciation dont dispose l'Etat en la matière, n'était pas disproportionnée au but légitime poursuivi.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

2. La requérante soutient également que la décision litigieuse méconnaissait son droit à une égalité de traitement et qu'elle était donc contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8. L'article 14 est 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.»

Eu égard au raisonnement suivi sur le terrain de l'article 8 de la Convention, la Cour estime qu'aucune question séparée ne se pose sous l'angle de l'article 14.

Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

3. La requérante prétend enfin qu'elle n'a pas bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée :

«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 (...)»

D'après la requérante, les données du ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA étaient de nature confidentielle et ne pouvaient valablement être utilisées contre elle comme moyen de preuve. Par ailleurs, on ne pouvait exiger de sa part qu'elle s'auto-incrimine, alors que le droit au silence existe non seulement en matière pénale, mais également dans d'autres types de procédure où il y a un risque de sanctions disciplinaires.

La Cour rappelle tout d'abord que les litiges relatifs à des enseignants, et donc *a fortiori* à des institutrices d'école maternelle, appartenant à la fonction publique, relèvent du domaine de l'article 6 § 1 (*Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, § 66, CEDH 1999-VIII).

Elle rappelle ensuite qu'aux termes de l'article 19 de la Convention elle a pour tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes. Spécialement, il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention. Par ailleurs, si la Convention garantit en son article 6 le droit à un procès équitable, elle ne régit pas pour autant l'admissibilité des preuves ou leur appréciation, matière qui relève dès lors au premier chef du droit interne et des juridictions nationales (arrêts *Schenk c. Suisse*, 12 juillet 1988, série A n° 140, p. 29, §§ 45-46, et *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 28, CEDH 1999-I).

En l'espèce, on ne saurait reprocher aux autorités allemandes d'avoir utilisé les archives du ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA comme moyen de preuve, étant donné que la requérante avait la possibilité de contester la décision de l'administration devant les juridictions du travail et de présenter, aux différents stades de la procédure, les arguments qu'elle jugeait pertinents pour la défense de sa cause.

Comme la Cour l'a déjà dit plus haut, les juridictions du travail ont par ailleurs examiné de manière approfondie les circonstances de la collaboration de la requérante avec le ministère de la Sécurité de l'Etat de la RDA ainsi que les arguments qu'elle avait avancés.

S'agissant enfin d'une procédure de nature civile et de sanctions disciplinaires qui ne revêtent pas de caractère pénal, la requérante ne saurait invoquer le droit de ne pas s'auto-incriminer, car il s'agit là d'un droit dont dispose l'accusé dans une procédure pénale et qui est lié à la présomption d'innocence (voir notamment l'arrêt *Saunders c. Royaume-Uni* du 17 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, p. 2064, § 67).

En conclusion, la Cour estime que, considérée dans son ensemble, la procédure litigieuse a revêtu un caractère équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

KNAUTH v. GERMANY
(Application no. 41111/98)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 22 NOVEMBER 2001²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr J. Cabral Barreto, *President*, Mr G. Ress, Mr L. Caflisch, Mr R. Türmen, Mr B. Zupančič, Mrs H.S. Greve, Mr K. Traja, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Dismissal of civil servant for having collaborated with the GDR Ministry of National Security and having denied the fact after German reunification****Article 8**

Private life – Dismissal of civil servant for having collaborated with the GDR Ministry of National Security and having denied the fact after German reunification – Interference – In accordance with the law – Accessibility – Foreseeability – Prevention of disorder – Protection of rights and freedoms of others – Conduct capable of destroying authorities’ trust – Exceptional context of German reunification – Proportionality

*
* * *

The applicant, a former civil servant of the German Democratic Republic (GDR) who worked as a nursery-school teacher, was incorporated into the civil service of the Federal Republic of Germany (FRG) after the reunification of Germany. She answered in the negative when asked in a questionnaire, prior to her incorporation into the civil service, whether she had collaborated with the GDR Ministry of National Security. Subsequent examination of data from Ministry of National Security documents revealed that she had previously collaborated with the ministry. The applicant had been registered as a collaborator of the ministry between 1973 and 1979. She was consequently dismissed from the civil service for having collaborated with the ministry and, in particular, for having knowingly concealed that fact at the time of her incorporation into the FRG civil service. She appealed unsuccessfully to the labour courts and the Federal Labour Court, and the Federal Constitutional Court refused her leave to appeal.

Held

Article 8: Even if the applicant’s dismissal following the use of data revealing her collaboration – which she had denied – were to be regarded as an “interference” with her right to protection of her private life, it had been “in accordance with the law”. The possibility of dismissing a civil servant for that reason was laid down in precise and accessible provisions, so that the applicant should have expected her past conduct and the question of possible collaboration with the GDR Ministry of National Security to be looked into. Lastly, the courts dealing with her case had not interpreted those provisions arbitrarily and had clearly defined the concepts and criteria applicable in the examination of each case. As regards the purpose of the measure imposed, it had pursued a public-interest aim: it had appeared legitimate for the FRG to carry out an *ex post facto* review of the conduct of persons who, after

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

reunification, had been incorporated into the civil service, whose members were the guarantors of the Constitution and of democracy, and to dismiss anyone who did not satisfy those criteria. The measure in dispute had therefore pursued the legitimate aims of preventing disorder and protecting the rights of others. Although the period of her collaboration with the GDR Ministry of National Security had preceded by some ten years the questionnaire to which she had been asked to reply, she had been able to appeal to the courts against her dismissal. The domestic courts had examined in detail the allegations against the applicant and the arguments she had submitted, and had concluded that the lack of sincerity and honesty in her replies meant that she could not continue to be employed in the civil service. The penalty imposed on the applicant, although severe, had to be viewed in relation to the general interest of German society, regard being had to the exceptional historical context in which she had been incorporated into the FRG civil service and to the conditions set forth in the Treaty on German Unification. In that context, in so far as there had been any interference, it had not been disproportionate to the legitimate aim pursued, regard being had to the State's margin of appreciation in such matters: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Leander v. Sweden, judgment of 26 March 1987, Series A no. 116
Schenk v. Switzerland, judgment of 12 July 1988, Series A no. 140
Vogt v. Germany, judgment of 26 September 1995, Series A no. 323
Saunders v. the United Kingdom, judgment of 17 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI
Garcia Ruiz v. Spain [GC], no. 30544/96, ECHR 1999-I
Pellegrin v. France [GC], no. 28541/95, ECHR 1999-VIII
Amann v. Switzerland [GC], no. 27798/95, ECHR 2000-II
Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, ECHR 2000-V
Streletz, Kessler and Krenz v. Germany [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, ECHR 2001-II

...

THE FACTS

The applicant, Mrs Ursula Knauth, is a German national who was born in 1944 and lives in Berlin. She was represented before the Court by Mr F. Wolff, a lawyer practising in Berlin.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

1. Background to the case

The applicant had been working as a nursery-school teacher (*Kindergärtnerin*) in Berlin, in the German Democratic Republic (GDR), since 1962. After the reunification of Germany, and in accordance with the relevant provisions of the Treaty on German Unification (*Einigungsvertrag*) of 31 August 1990 (Articles 13 and 20 § 1 taken together with Article 1 §§ 1-3 of Annex I, Chapter XIX, Subject A, Section III – see “Relevant domestic law and practice” below), the applicant was incorporated into the civil service of the *Land* of Berlin in the Federal Republic of Germany (FRG) and continued working there as a nursery-school teacher.

On 6 December 1990 the applicant answered in the negative when asked whether she had signed an undertaking to collaborate (*Verpflichtungserklärung*) with the GDR Ministry of National Security (*Ministerium für Staatssicherheit* – the GDR secret police), and about any contacts she had had with it, and whether she had received any gifts (*Zuwendungen*) for collaborating. After German reunification, those questions were asked of civil servants from the GDR seeking definitive incorporation into the FRG civil service. The applicant stated that she had replied fully and truthfully to the best of her knowledge and belief (*nach bestem Wissen und Gewissen*) and that she was aware of the fact that an untrue answer on her part could result in her dismissal.

On 11 July 1994 a report by the federal commissioner responsible for examining data of the GDR State security police (*Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR*, also known as the *Gauck-Behörde*) revealed that, after a contact period (*Kontaktphase*) from 13 June to 8 October 1973, the applicant had been registered as a security collaborator (*Gesellschaftlicher Mitarbeiter für Sicherheit*) of the Ministry of National Security between 8 October 1973 and 19 November 1979. It also stated that on 8 October 1973 she had signed an undertaking

to collaborate, that she had participated in fourteen spy operations between 19 August 1974 and 29 May 1976 and that a ministry official had confirmed that she had received gifts of money on five occasions.

On 17 August 1994 the applicant was questioned about that report.

In a decision of 24 August 1994 the *Land* of Berlin, after consulting the Staff Committee (*Personalrat*), dismissed the applicant for having collaborated with the GDR Ministry of National Security and having lied about her collaboration with that ministry.

2. *Proceedings in the German courts*

On 8 September 1994 the applicant appealed against that decision, submitting that she did not remember having collaborated with the Ministry of National Security and that, in any event, her collaboration, which had been of minor importance given that she had merely accompanied her husband, went back to such a distant period that it could no longer be held against her today and could not in any circumstances justify her dismissal.

In a judgment of 24 March 1995 the Berlin Labour Court (*Arbeitsgericht*) dismissed the applicant's appeal and held that her ordinary dismissal (with notice) (*ordentliche Kündigung*) was justified under section 1(2) of the Unfair Dismissal Act (*Kündigungsschutzgesetz* – see “Relevant domestic law and practice” below).

The court held that the applicant was not fit to be a member of the civil service because she had untruthfully (*wahrheitswidrig*) declared that she had neither signed an undertaking to collaborate nor collaborated with the GDR Ministry of National Security. The authorities had properly questioned her in that connection and the applicant had objectively and subjectively given an answer which had subsequently been proved to be untrue.

The court concluded that the *Land* of Berlin's interest in dismissing a person who had previously lied to her employer about her collaboration with the GDR Ministry of National Security, which had been the instrument of repression in that State, accordingly took precedence over the applicant's age and long years of service.

On 2 June 1995 the applicant appealed against that judgment.

The Berlin Regional Labour Court (*Landesarbeitsgericht*) upheld that judgment on 26 October 1995.

The Regional Labour Court held that the applicant's activity could be regarded as collaboration with the GDR Ministry of National Security for the purposes of Article 1 § 5 of Annex I, Chapter XIX, Subject A, Section III, of the Treaty on German Unification (see “Relevant domestic law and practice” below). The fact that she had accompanied her husband in order to provide a smokescreen did not alter that finding.

In the Regional Labour Court's view, the applicant could not have forgotten that she had collaborated with the ministry or that she had signed an undertaking. Indeed, she had carried out many spy missions in the company of her husband and, in her undertaking, had expressly declared that she wanted to protect the State from enemy attacks. Furthermore, during questioning on 17 August 1994 the applicant had herself declared that she had not attached any importance to her past collaboration, which showed that she remembered it.

The applicant had therefore given an untruthful answer and was accordingly unfit to be a member of the FRG civil service.

The Regional Labour Court then reiterated that a "lack of personal aptitude" within the meaning of Article 1 of Annex I, Chapter XIX, Subject A, Section III, of the Treaty on German Unification (see "Relevant domestic law and practice" below) could derive from a lack of trust and from reasons connected with the employee's character.

The Regional Labour Court added that in the present case the authorities had been entitled to expect the applicant to reply truthfully to the two questions that had been put to her. Indeed, the authorities had to be able to check whether the applicant, who had not been chosen by them as an employee, but had been employed in accordance with the provisions of the Treaty on German Unification, could continue to be a member of the civil service or whether she should be dismissed for having collaborated with the GDR Ministry of National Security. The Regional Labour Court found that the lack of truthfulness and honesty in her reply had destroyed the confidence which the authorities had to have in the applicant and made her continued employment in the civil service unacceptable.

On 21 March 1996 the Federal Labour Court (*Bundesarbeitsgericht*) refused to entertain an appeal on points of law by the applicant on the ground that the ordinary courts' decisions had been consistent with its own case-law and with that of the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*).

On 3 December 1997 a bench of three judges of the Federal Constitutional Court refused the applicant leave to appeal.

B. Relevant domestic law and practice

Section 1(2) of the Unfair Dismissal Act provides:

"A dismissal shall be socially unjustified unless it is based on grounds relating to the employee himself or to his conduct ..."

Article 13 of the Treaty on German Unification of 31 August 1990 provides that the administrative bodies and other institutions of the

GDR civil service come under the authority of the government of the *Land* in which they are situated.

Article 20 § 1 of the Treaty on German Unification provides that persons who were members of the GDR civil service at the time of reunification are subject to the transitional provisions in Annex I.

Article 1 §§ 1-3 of Annex I to the Treaty on German Unification, Chapter XIX, Subject A, Section III, provides for the incorporation of civil servants from the GDR into the FRG civil service by means of the substitution of the federal authorities and the *Länder* of the FRG for the GDR authorities in the existing employment relationship.

As members of the GDR civil service belonged to an institution that did not satisfy the criteria of a State based on the rule of law, special provisions on dismissal were included in Article 1 §§ 4-6 of Annex I to the Treaty, Chapter XIX, Subject A, Section III.

Thus, Article 1 § 4 of Annex I to the Treaty on German Unification, Chapter XIX, Subject A, Section III, provides:

“Ordinary dismissal [with notice] from the civil service is permissible if

(a) the employee does not satisfy the requirements on account of lack of professional qualifications or of personal aptitude ...”

Article 1 § 5 of the same section is worded as follows:

“A substantial ground for an extraordinary dismissal [without notice] exists, *inter alia*, if the employee

...

(b) has collaborated with the former Ministry of National Security or for the National Security Bureau [of the GDR]

and his or her continued employment in the civil service therefore appears unacceptable.”

In a leading case, the Federal Constitutional Court held that Article 1 § 5 of Annex I to the German Unification Treaty, Chapter XIX, Subject A, Section III, was in conformity with the Basic Law because a person who had collaborated with the Ministry of National Security of the GDR did not generally satisfy the requisite conditions for becoming a member of the FRG civil service. In any event, dismissal required an assessment of each individual case during which account had to be taken, *inter alia*, of the degree of involvement (*Maß der Verstrickung*) of the person concerned (see Collection of Judgments and Decisions of the Federal Constitutional Court, vol. 96, pp. 189 et seq.).

According to the established case-law of the Federal Labour Court, a public employer is entitled to ask a civil servant if he or she collaborated with the Ministry of National Security of the GDR and whether he or she signed an undertaking to collaborate. The interest of the employer in obtaining a truthful answer takes precedence over the civil servant's

right to decide for himself or herself which information he or she is willing to disclose (*informationelle Selbstbestimmung*). Questioning the civil servant in this way is designed to “cleanse” the civil service of staff with a reprehensible past (*vorbelastetem Personal*) so that an efficient civil service can be put in place (*Schaffung einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung*) in the general interest. Anyone who lies by declaring that they did not sign an undertaking and did not collaborate with the Ministry of National Security is generally unfit to be a member of the civil service (see Collection of Judgments and Decisions of the Federal Labour Court, vol. 74, pp. 120 et seq., and vol. 81, pp. 15 et seq.).

Article 242 of the Civil Code (*Bundesgesetzbuch*) lays down the principle of good faith (*Treu und Glauben*) in contractual relations.

Sections 19, 20 and 21 of the Law on the Data of the GDR State Security Police (*Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik – Stasi-Unterlagen-Gesetz*) govern the conditions in which the commissioner may disclose data of this ministry to third parties, and they authorise, *inter alia*, the disclosure of information about members of the civil service.

COMPLAINTS

1. The applicant submitted that the use as evidence against her of confidential information relating to her collaboration with the GDR Ministry of National Security and her subsequent dismissal from the FRG civil service had infringed her right to protection of her private life as guaranteed by Article 8 of the Convention.

2. She also submitted that her dismissal had amounted to discriminatory treatment in breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8.

3. She maintained, lastly, that she had not had a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention.

THE LAW

1. The applicant submitted that the use as evidence against her of confidential information relating to her collaboration with the GDR Ministry of National Security and her subsequent dismissal from the FRG civil service had infringed her right to protection of her private life as guaranteed by 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.”

The Government submitted as their main argument that the measure in question had not amounted to interference, but had fallen within the ambit of the right of access to the civil service, which was not a right guaranteed by the Convention. In order to ensure the same conditions of access for everybody in accordance with Article 33 § 2 of the Basic Law, the legislature had made special provision in Annex I to the Treaty on German Unification for scrutiny of the personal aptitude, among other things, of civil servants from the GDR. In the alternative, the Government submitted that if there had been any interference, it had been prescribed by law, had pursued, *inter alia*, the legitimate aims of preventing disorder and protecting the rights of others and had thus been necessary in a democratic society. In the instant case the German courts, which had been required to examine individually persons dismissed pursuant to Article 1 § 5 of Annex I to the Treaty on German Unification, had provided detailed grounds, taking account of all the criteria established by the case-law, for their decision that the applicant could no longer be tolerated as an employee of the civil service. Indeed, it had emerged that the applicant had not only signed an undertaking to collaborate, but had actually collaborated with the GDR Ministry of National Security and had therefore deliberately lied when she had filled in the questionnaire given to her.

The applicant, for her part, maintained that the German authorities had infringed her right to protection of her private life by using as evidence against her a confidential declaration which she had signed at the material time with the GDR secret services, her subsequent dismissal being merely the consequence of that infringement. She alleged that the interference had been unjustified as it had been neither prescribed by law nor necessary in a democratic society for the achievement of any of the aims set forth in Article 8 § 2 of the Convention. As regards the question of lawfulness, no provision of any law or of the Treaty on German Unification indicated that a citizen of the GDR was obliged to disclose his or her collaboration with the Ministry of National Security. The Treaty provided a legal basis for dismissal, but did not mention anywhere that a person was obliged to disclose that fact and incriminate themselves. With regard to the purpose, the applicant did not see how the pursuit of her activity as a nursery-school teacher would endanger national security or infringe the rights of others. Lastly, the applicant reiterated that her collaboration with the Ministry of National Security had been of minor importance,

given that she had merely accompanied her husband, and that the collaboration in question had gone back to such a distant period that it could no longer be held against her today and could not in any circumstances justify her dismissal.

The Court reiterates that as a general rule the guarantees in the Convention extend to civil servants (see, in particular, *mutatis mutandis*, *Vogl v. Germany*, judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, pp. 22-23, § 43). It follows that the applicant's status as a civil servant did not deprive her of the protection of Article 8.

The Court points out from the outset that after German reunification civil servants from the GDR who had been incorporated into the FRG civil service had to reply to a questionnaire asking them whether they had in the past collaborated with the GDR Ministry of National Security.

In the instant case the applicant was dismissed from the civil service because the federal commissioner responsible for examining the data of that ministry discovered that she had collaborated with the GDR Ministry of National Security, whereas she had denied this fact when the question had been put to her.

The use of the data by the federal commissioner is thus closely linked to the applicant's dismissal, the latter being the direct consequence of the former.

The use of information about the political and/or private past of an individual may be regarded as an interference with private life (see, *mutatis mutandis*, *Leander v. Sweden*, judgment of 26 March 1987, Series A no. 116, p. 22, § 48; *Amann v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, § 65, ECHR 2000-II; and *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 46, ECHR 2000-V).

The special feature of the present case is that its background is the incorporation of the GDR into the FRG – two States governed by different legal systems – and that after reunification GDR civil servants were incorporated into the FRG civil service on the conditions laid down in the Treaty on German Unification.

However, even if the measures in question were to be regarded as an interference with the applicant's right to protection of her private life, that interference was "prescribed by law", pursued one or more of the legitimate aims under paragraph 2 and was "necessary in a democratic society" to achieve them.

With regard to the issue of lawfulness, the Court reiterates that the level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. It is, moreover, primarily for the national authorities to interpret and apply domestic law (see, *mutatis mutandis*, *Vogl*, cited above, p. 24, § 48, and

Streletz, Kessler and Krenz v. Germany [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, § 49, ECHR 2001-II).

In the instant case the applicant was dismissed pursuant to section 1(2) of the Unfair Dismissal Act, taken together with Article 1 § 5 of Annex I to the Treaty on German Unification (see “Relevant domestic law and practice” above), which expressly provides that a civil servant may be dismissed on such grounds as having collaborated with the GDR Ministry of National Security.

The obligation on the applicant to reply truthfully to the questions about her possible collaboration with the GDR Ministry of National Security was based on Article 242 of the Civil Code, taken together with Article 1 §§ 4 and 5 of Annex I to the Treaty on German Unification and the relevant case-law of the Federal Labour Court (see “Relevant domestic law and practice” above).

Lastly, the disclosure of information by the federal commissioner responsible for examining the data of that ministry was based on sections 19, 20 and 21 of the Law on the Data of the GDR State Security Police (see “Relevant domestic law and practice” above).

Those provisions are precise and accessible to everyone, and the applicant, as a civil servant incorporated into the FRG civil service, must have expected to be asked questions about her past conduct and any possible collaboration with the GDR Ministry of National Security. The interpretation of those provisions by the Berlin Regional Labour Court and the Federal Labour Court does not, moreover, appear to have been arbitrary. Lastly, the Federal Labour Court and the Federal Constitutional Court gave a clear definition of the concept of aptitude for the civil service and of the criteria applicable in the examination of each individual case.

As regards the question of purpose, the Court considers that the measure in issue pursued a public-interest aim: it appeared legitimate for the FRG to carry out an *ex post facto* review of the conduct of persons who, after reunification, had been incorporated into the civil service, the members of which are the guarantors of the Constitution and of democracy. It also appeared legitimate for the FRG to dismiss from the civil service, after examining each individual case, members who did not satisfy those criteria, for example because they had collaborated with the GDR Ministry of National Security, and above all because they had lied about their collaboration to their new employer.

The conditions laid down in the Treaty on German Unification to that end were the logical counterbalance to the wholesale incorporation of civil servants from the GDR into the FRG civil service, and were given practical expression by the question put to them in that connection after reunification.

The measure in dispute therefore pursued the legitimate aims of preventing disorder and protecting the rights of others.

Nevertheless, it was plainly of some seriousness, since the applicant was dismissed from the civil service and lost her job.

Furthermore, the period of her collaboration with the GDR Ministry of National Security preceded by some ten years the questionnaire to which she was asked to reply.

However, the Court notes that the applicant was able to appeal against her dismissal by the administrative authorities to the German courts, which examined in detail the circumstances surrounding the applicant's collaboration with the GDR Ministry of National Security and her subsequent conduct in addition to the arguments which she had submitted. In that connection the Regional Labour Court's main criticism of the applicant was that in the questionnaire she had denied having actually collaborated or signing an undertaking to do so, whereas she could not have forgotten it, given the nature and period of that collaboration, even if it had been while accompanying her husband. Those were the main factors which led the German courts to conclude that the lack of sincerity and honesty in the reply given had destroyed the trust which the authorities had to have in the applicant and rendered her continued employment in the civil service unacceptable. In their decision the German courts also referred to the relevant established case-law of the Federal Labour Court and the Federal Constitutional Court.

The Court therefore considers that the penalty imposed on the applicant, although severe, must be viewed in relation to the general interest of German society, regard being had to the exceptional historical context in which she was incorporated into the FRG civil service and to the conditions set forth in the German Unification Treaty, of which she must have been aware.

In the light of all those factors, especially the exceptional circumstances relating to the reunification of Germany, the Court considers that, in so far as there was any interference, it was not disproportionate to the legitimate aim pursued, regard being had to the State's margin of appreciation in such matters.

It follows that this complaint is manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

2. The applicant also complained that the decision in issue had infringed her right to equality of treatment and had therefore breached Article 14 of the Convention taken together with Article 8. Article 14 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."

Having regard to its line of reasoning under Article 8 of the Convention, the Court considers that no separate issue arises under Article 14.

It follows that this complaint is likewise manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

3. Lastly, the applicant argued that she had not had a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention, the relevant part of which provides:

“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 applicant submitted that the data of the GDR Ministry of National Security were confidential in nature and could not properly be used as evidence against her. Nor could she be required to incriminate herself seeing that the right to silence existed not only in criminal proceedings, but also in other types of proceedings involving a risk of disciplinary sanctions.

The Court reiterates at the outset that disputes concerning teachers, and therefore *a fortiori* nursery-school teachers, belonging to the public service fall within the scope of Article 6 § 1 (see *Pellegrin v. France* [GC], no. 28541/95, § 66, ECHR 1999-VIII).

It further points out that, according to Article 19 of the Convention, its duty is to ensure the observance of the engagements undertaken by the Contracting Parties to the Convention. In particular, it is not its function to deal with errors of fact or law allegedly committed by a national court unless and in so far as they may have infringed rights and freedoms protected by the Convention. Moreover, while Article 6 of the Convention guarantees the right to a fair hearing, it does not lay down any rules on the admissibility of evidence or the way it should be assessed, which are therefore primarily matters for regulation by national law and the national courts (see *Schenk v. Switzerland*, judgment of 12 July 1988, Series A no. 140, p. 29, §§ 45-46, and *García Ruiz v. Spain* [GC], no. 30544/96, § 28, ECHR 1999-I).

In the instant case the German authorities cannot be criticised for using as evidence data held by the GDR Ministry of National Security, given that the applicant had the opportunity to challenge their decision in the labour courts and to submit, at the various stages of the proceedings, any arguments she considered relevant to her case.

As the Court has already stated above, the labour courts examined in detail the circumstances of the applicant's collaboration with the GDR Ministry of National Security and the arguments she had put forward.

With regard, lastly, to civil proceedings and disciplinary sanctions, which are not criminal in nature, the applicant cannot rely on the right not to incriminate herself because that is a right which is available to an accused in criminal proceedings and which is linked to the presumption of innocence (see, in particular, *Saunders v. the United Kingdom*, judgment of 17 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI, p. 2064, § 67).

In conclusion, the Court considers that, taken as a whole, the proceedings in issue were fair for the purposes of Article 6 § 1 of the Convention.

It follows that this complaint is likewise manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

BANKOVIĆ AND OTHERS v. BELGIUM AND OTHERS
(Application no. 52207/99)

GRAND CHAMBER¹

DECISION OF 12 DECEMBER 2001

1. Composed of Mr L. Wildhaber, *President*, Mrs E. Palm, Mr C.L. Rozakis, Mr G. Ress, Mr J.-P. Costa, Mr Gaukur Jörundsson, Mr L. Caflisch, Mr P. Kūris, Mr I. Cabral Barreto, Mr R. Türmen, Mrs V. Strážnická, Mr C. Birsan, Mr J. Casadevall, Mr J. Hedigan, Mrs W. Thomassen, Mr A.B. Baka, Mr K. Traja, *judges*, and Mr P.J. Mahoney, *Registrar*.

SUMMARY¹**Responsibility of Contracting States in respect of NATO air strikes against the Federal Republic of Yugoslavia****Article 1**

Within their jurisdiction – Responsibility of Contracting States in respect of NATO air strikes against the Federal Republic of Yugoslavia – Interpretation of the Convention – 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties – Notion of “jurisdiction” – Ordinary meaning of words – Territorial jurisdiction – Practice of Contracting States – Travaux préparatoires – Exceptional cases of extraterritorial jurisdiction – Ordre public objective of Convention – Essentially regional nature of Convention system

*
* *

The applicants are citizens of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY). In 1999, following the failure of efforts to secure a negotiated political solution to the conflict in Kosovo, NATO carried out air strikes against the FRY. In the course of these air strikes, a missile from a NATO aircraft struck a building of Radio-Televizije Srbije, killing sixteen people, including relatives of the first five applicants, and injuring the sixth applicant. In their application to the Court, the applicants relied on Articles 2, 10 and 13 of the Convention.

Held

Article 1: The essential question to be examined was whether the applicants and their deceased relatives were, as a result of the extraterritorial act at issue, capable of falling within the jurisdiction of the respondent States. In that connection, the Convention had to be interpreted in the light of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Firstly, as to the ordinary meaning of the term “jurisdiction”, the jurisdictional competence of a State is primarily territorial and the bases for extraterritorial jurisdiction are, as a general rule, defined and limited by the sovereign territorial rights of other States. Article 1 of the European Convention had to be regarded as reflecting this ordinary and essentially territorial notion of jurisdiction, other bases of jurisdiction being exceptional and requiring special justification. Secondly, State practice in the application of the Convention indicated a lack of any apprehension of extraterritorial responsibility in contexts similar to the present case: no State had made a derogation in respect of extraterritorial military missions and the Court did not find any basis on which to accept the suggestion that Article 15 of the Convention covered all war and public emergency situations generally. Finally, clear confirmation of the essentially territorial notion of jurisdiction was to be found in the *travaux préparatoires*. While the notion of the Convention as a

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

living instrument to be interpreted in the light of present day conditions was firmly rooted in the Court's case-law, the scope of Article 1 was determinative of the very scope of the Contracting Parties' positive obligations and, as such, of the scope and reach of the entire Convention system, as opposed to the question of the Court's competence to examine a case. In keeping with an essentially territorial notion of jurisdiction, the Court had accepted only in exceptional cases that acts performed or producing effects outside the territory of a Contracting State could constitute an exercise of "jurisdiction", in particular where the State, through the effective control of the relevant territory and its inhabitants abroad as a consequence of military occupation or through the consent, invitation or acquiescence of the government of that territory, exercised all or some of the public powers which would normally be exercised by that government. In the present case, the applicants' suggestion that the positive obligation under Article 1 extended to securing the Convention rights in a manner proportionate to the level of control exercised in a given extra-territorial situation was tantamount to arguing that anyone adversely affected by an act imputable to a Contracting State, wherever in the world that act might have been committed or its consequences felt, was thereby brought within the jurisdiction of that State. However, the wording of Article 1 did not provide any support for the suggestion that the positive obligation could be divided and tailored according to the circumstances. The applicants' approach even went so far as to render the words "within their jurisdiction" superfluous. Their notion of jurisdiction equated the determination of whether an individual fell within the jurisdiction of a Contracting State with the question of whether a person could be considered to be the victim of a violation. Furthermore, it was difficult to contend that a failure to accept the extraterritorial jurisdiction of the respondent States would fall foul of the Convention's *ordre public* objective, which itself underlined the essentially regional vocation of the Convention system, or of Article 19, which did not shed any particular light on the territorial ambit of that system. The Convention is a multilateral treaty operating, subject to Article 56, in an essentially regional context and was not designed to be applied throughout the world, even in respect of the conduct of Contracting States. Accordingly, the desirability of avoiding any vacuum in human rights protection had been relied on by the Court in favour of establishing jurisdiction only when the territory in question was one which, but for the specific circumstances, would normally be covered by the Convention. The Court was not therefore persuaded that there was any jurisdictional link between the victims of the acts complained of and the respondent States and was not satisfied that the applicants and their deceased relatives were capable of coming within the jurisdiction of the respondent States on account of the extraterritorial act in question. Accordingly, the actions of the respondent States did not engage their responsibility under the Convention and the application had to be declared inadmissible as incompatible with the provisions of the Convention.

Case-law cited by the Court

Golder v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18
Dudgeon v. the United Kingdom, judgment of 22 October 1981, Series A no. 45

- Johnston and Others v. Ireland*, judgment of 18 December 1986, Series A no. 112
- Soering v. the United Kingdom*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161
- Cruz Varas and Others v. Sweden*, judgment of 20 March 1991, Series A no. 201
- Vikvarajah and Others v. the United Kingdom*, judgment of 30 October 1991, Series A no. 215
- Drozd and Janousek v. France and Spain*, judgment of 26 June 1992, Series A no. 240
- Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), judgment of 23 March 1995, Series A no. 310
- Loizidou v. Turkey* (merits), judgment of 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI
- X, Y and Z v. the United Kingdom*, judgment of 22 April 1997, *Reports* 1997-II
- Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, FCHR 1999-I
- McElhinney v. Ireland and the United Kingdom* (dec.) [GC], no. 31253/96, 9 February 2000, unreported
- Issa and Others v. Turkey* (dec.), no. 31821/96, 30 May 2000, unreported
- Öcalan v. Turkey* (dec.), no. 46221/99, 14 December 2000, unreported
- Xhavara and Others v. Italy and Albania* (dec.), no. 39473/98, 11 January 2001, unreported
- Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, ECHR 2001-IV
- Ilascu and Others v. Moldova and Russia* (dec.) [GC], no. 48787/99, 4 July 2001, unreported
- Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, ECHR 2001-XI

...

THE FACTS

1. The applicants are all citizens of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY). The first and second applicants, Vlastimir and Borka Banković, were born in 1942 and 1945 respectively and have applied to the Court on their own behalf and on behalf of their deceased daughter, Ksenija Banković. The third applicant, Živana Stojanović, was born in 1937 and has applied on her own behalf and on behalf of her deceased son, Nebojša Stojanović. The fourth applicant, Mirjana Stoimenovski, has applied on her own behalf and on behalf of her deceased son, Darko Stoimenovski. The fifth applicant, Dragana Joksimović, was born in 1956 and has applied on her own behalf and on behalf of her deceased husband, Milan Joksimović. The sixth applicant, Dragan Suković, has applied in his own right.

2. The applicants were represented before the Court by Mr A. Fisher, a solicitor practising in Essex, by Mr V. Dimitrijević, Director of the Belgrade Centre for Human Rights, by Mr H. Hannum, Professor of International Law at Tufts University, Medford, Massachusetts (United States) and by Ms F. Hampson, barrister and Professor of International Law at the University of Essex. These representatives attended the oral hearing before the Court together with their advisers, Mr R. Lawson, Ms T. Papić and Mr V. Joksimović. The third applicant, Ms Živana Stojanović, also attended the hearing.

3. The respondent Governments were represented before the Court by their Agents. At the oral hearing the following Governments were represented as follows: the United Kingdom Government (whose submissions were made on behalf of all respondents) by Mr C. Greenwood QC, Professor of International Law, and Mr J. Eadie, Counsel, by Mr M. Eaton, Foreign and Commonwealth Office, Agent, and by Mr M. Hemming, Adviser; the Belgian Government by Mr J. Lathouwers, Deputy Agent; the French Government by Mr P. Boussaroque, Counsel; the German Government by Mr C. Blosen, Deputy to the Permanent Representative of Germany to the Council of Europe; the Greek Government by Mr M. Apeossos, Adviser; the Hungarian Government by Mr L. Hóltzl and Ms M. Weller, Agent and Co-Agent respectively; the Italian Government by Mr F. Crisafulli, Deputy Co-Agent; the Luxembourg Government by Mr N. Mackel, Agent; the Netherlands Government by Ms J. Schukking, Agent; the Norwegian Government by Mr F. Elgesem, Acting Agent; the Polish Government by Mr K. Drzewicki, Agent, and Ms R. Kowalska, Counsel; and the Turkish Government by Ms D. Akçay, Co-Agent.

A. The circumstances of the case

4. The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

5. The respondent Governments considered the application inadmissible without any need to address the facts of the case and submitted that any failure on their part to expressly dispute a fact should not be held against them. The Court has not, in summarising the circumstances of the case below, interpreted any failure expressly to contest a fact as any party's acceptance of it.

1. Background

6. The conflict in Kosovo between Serbian and Kosovar Albanian forces during 1998 and 1999 is well documented. Against the background of the escalating conflict, together with the growing concerns and unsuccessful diplomatic initiatives of the international community, the six-nation Contact Group (established in 1992 by the London Conference) met and agreed to convene negotiations between the parties to the conflict.

7. On 30 January 1999, and following a decision of its North Atlantic Council (NAC), the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) announced air strikes on the territory of the FRY in the case of non-compliance with the demands of the international community. Negotiations consequently took place between the parties to the conflict from 6 to 23 February 1999 in Rambouillet and from 15 to 18 March 1999 in Paris. The resulting proposed peace agreement was signed by the Kosovar Albanian delegation but not by the Serbian delegation.

8. Considering that all efforts to achieve a negotiated, political solution to the Kosovo crisis had failed, the NAC decided on, and on 23 March 1999 the Secretary-General of NATO announced, the beginning of air strikes (Operation Allied Force) against the FRY. The air strikes lasted from 24 March to 8 June 1999.

2. The bombing of Radio-Televizije Srbije (RTS)

9. Three television channels and four radio stations operated from the RTS facilities in Belgrade. The main production facilities were housed in three buildings in Takovska Street. The master control room was on the first floor of one of the buildings and was staffed mainly by technical personnel.

10. On 23 April 1999, just after 2 a.m., one of the RTS buildings in Takovska Street was hit by a missile launched from a NATO aircraft. Two of the four floors of the building collapsed and the master control room was destroyed.

11. The daughter of the first and second applicants, the sons of the third and fourth applicants and the husband of the fifth applicant were killed and the sixth applicant was injured. Sixteen persons were killed and another sixteen were seriously injured in the bombing. Twenty-four targets were hit in the FRY that night, including three in Belgrade.

3. Relevant proceedings before other international tribunals

12. On 26 April 1999 the FRY deposited with the Secretary-General of the United Nations its declaration recognising the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice (ICJ). On 29 April 1999 the FRY instituted proceedings against Belgium and nine other States concerning their participation in Operation Allied Force and submitted a request for the indication of provisional measures pursuant to Article 73 of the Rules of Court of the ICJ. By an order dated 2 June 1999 the ICJ rejected that request. The remaining issues in the case are pending.

13. In June 2000 the committee established to review Operation Allied Force reported to the Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). An investigation was not recommended. On 2 June 2000 the Prosecutor informed the United Nations Security Council of her decision not to open an investigation.

B. Relevant international legal materials

1. The Treaty of Washington of 1949

14. The Treaty of Washington came into force on 24 August 1949 and created an alliance embodied in the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) of ten European States (Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands, the United Kingdom, Denmark, Iceland, Italy, Norway, and Portugal) with Canada and the United States. Greece and Turkey acceded to the Treaty in 1952, the Federal Republic of Germany in 1955 and Spain in 1982. These countries were joined on 12 March 1999 by the Czech Republic, Hungary and Poland.

15. The essential purpose of NATO is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means in accordance with the principles of the United Nations Charter. Its fundamental operating principle is that of a common commitment to mutual cooperation among sovereign States based on the indivisibility of the security of its members.

2. *The Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969* (“the 1969 Vienna Convention”)

16. Article 31 of the 1969 Vienna Convention is entitled “General rule of interpretation” and reads, in its relevant parts, as follows:

“1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

...

3. There shall be taken into account, together with the context:

...

(b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;

(c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.”

17. Article 32 is entitled “Supplementary means of interpretation” and reads as follows:

“Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of Article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to Article 31:

(a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or

(b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.”

18. In its commentary on these Articles, the International Law Commission noted that Articles 31 and 32 should operate in conjunction and would not have the effect of drawing a rigid line between the “general rule” and the “supplementary means” of interpretation. At the same time the distinction itself was justified since the elements of interpretation in Article 31 all relate to the agreement between the parties at the time when or after it received authentic expression in the text. Preparatory work did not have the same authentic character “however valuable it may sometimes be in throwing light on the expression of agreement in the text” (Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II, pp. 219-20).

3. *The drafting history of Article 1 of the Convention*

19. The text prepared by the Committee on Legal and Administrative Questions of the Consultative Assembly of the Council of Europe provided, in what became Article 1 of the Convention, that the “member States shall undertake to ensure to all persons residing within their territories the rights ...”. The Expert Intergovernmental Committee,

which considered the Consultative Assembly's draft, decided to replace the reference to "all persons residing within their territories" with a reference to persons "within their jurisdiction". The reasons were noted in the following extract from the *Collected Edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights* (vol. III, p. 260):

"The Assembly draft had extended the benefits of the Convention to 'all persons residing within the territories of the signatory States'. It seemed to the Committee that the term 'residing' might be considered too restrictive. It was felt that there were good grounds for extending the benefits of the Convention to all persons in the territories of the signatory States, even those who could not be considered as residing there in the legal sense of the word. The Committee therefore replaced the term 'residing' by the words 'within their jurisdiction' which are also contained in Article 2 of the Draft Covenant of the United Nations Commission."

20. The next relevant comment prior to the adoption of Article 1 of the Convention, made by the Belgian representative on 25 August 1950 during the plenary sitting of the Consultative Assembly, was to the effect that

"henceforth the right of protection by our States, by virtue of a formal clause of the Convention, may be exercised with full force, and without any differentiation or distinction, in favour of individuals of whatever nationality, who on the territory of any one of our States, may have had reason to complain that [their] rights have been violated".

21. The *travaux préparatoires* go on to note that the wording of Article 1, including "within their jurisdiction", did not give rise to any further discussion and the text as it was (and is now) was adopted by the Consultative Assembly on 25 August 1950 without further amendment (*Collected Edition*, cited above, vol. VI, p. 132).

4. *The American Declaration of the Rights and Duties of Man of 1948*

22. Article 2 of this Declaration reads as follows:

"All persons are equal before the law and have the rights and duties established in this Declaration, without distinction as to race, sex, language, creed or any other factor."

23. In its report in *Coard et al. v. the United States* (Report no. 109/99, case no. 10.951, 29 September 1999, §§ 37, 39, 41 and 43), the Inter-American Commission on Human Rights examined complaints about the applicants' detention and treatment by United States' forces in the first days of the military operation in Grenada and commented:

"While the extraterritorial application of the American Declaration has not been placed at issue by the parties, the Commission finds it pertinent to note that, under certain circumstances, the exercise of its jurisdiction over acts with an extraterritorial locus will not only be consistent with, but required by, the norms which pertain. The fundamental rights of the individual are proclaimed in the Americas on the basis of the principles of equality and non-discrimination – 'without distinction as to race, nationality, creed or sex'. ... Given that individual rights inhere simply by virtue of a

person's humanity, each American State is obliged to uphold the protected rights of any person subject to its jurisdiction. While this most commonly refers to persons within a State's territory, it may, under given circumstances, refer to conduct with an extraterritorial locus where the person concerned is present in the territory of one State, but subject to the control of another state – usually through the acts of the latter's agents abroad. In principle, the inquiry turns not on the presumed victim's nationality or presence within a particular geographic area, but on whether, under the specific circumstances, the State observed the rights of a person subject to its authority and control."

24. The relevant part of Article 1 of the American Convention on Human Rights of 1978, on which the substantive jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights is based, reads as follows:

"The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognised herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination ..."

5. *The four Geneva Conventions on the Protection of War Victims of 1949*

25. Article 1 of each of these Conventions ("the Geneva Conventions of 1949") requires the Contracting Parties to undertake "to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances".

6. *The International Covenant on Civil and Political Rights of 1966 ("the ICCPR") and its Optional Protocol of 1966*

26. Article 2 § 1 of the ICCPR reads, in its relevant part, as follows:

"Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognised in the present Covenant ..."

The United Nations Human Rights Commission approved during its sixth session in 1950 a motion to include the words "within its territory and subject to its" in Article 2 § 1 of the draft Covenant. Subsequent proposals to exclude those words were defeated in 1952 and 1963. Subsequently, the Human Rights Committee has sought to develop, in certain limited contexts, the Contracting States' responsibility for the acts of their agents abroad.

27. The relevant part of Article 1 of the Optional Protocol of 1966 reads as follows:

"A State Party to the Covenant that becomes a Party to the present Protocol recognises the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals subject to its jurisdiction who claim to be victims of a violation by that State Party of any of the rights set forth in the Covenant ..."

COMPLAINTS

28. The applicants complain about the bombing of the RTS building on 23 April 1999 by NATO forces and they rely on the following provisions of the Convention: Article 2 (the right to life), Article 10 (freedom of expression) and Article 13 (the right to an effective remedy).

THE LAW

29. The first to the fifth applicants rely on Articles 2, 10 and 13 on their own behalf and on behalf of their deceased close relatives. The sixth applicant, injured during the air strikes, relies on these Articles on his own behalf. With the consent of the Court, the parties' written and oral submissions were limited to the admissibility issues, the Governments further accepting that they would not be arguing that the complaints were manifestly ill-founded.

30. As to the admissibility of the case, the applicants submit that the application is compatible *ratione loci* with the provisions of the Convention because the impugned acts of the respondent States, which were carried out either in the FRY or on their own territories but producing effects in the FRY, brought them and their deceased relatives within the jurisdiction of those States. They also suggest that the respondent States are severally liable for the air strikes despite their having been carried out by NATO forces, and that they had no effective remedies to exhaust.

31. The Governments dispute the admissibility of the case. They mainly contend that the application is incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention because the applicants did not fall within the jurisdiction of the respondent States within the meaning of Article 1 of the Convention. They also maintain that, in accordance with the "*Monetary Gold* principle" of the ICJ, this Court cannot decide the merits of the case as it would be determining the rights and obligations of the United States, of Canada and of NATO itself, none of which are Contracting Parties to the Convention or, therefore, parties to the present application (*Monetary Gold Removed from Rome in 1943*, ICJ Reports 1954, p. 19, as applied in *East Timor*, ICJ Reports 1995, p. 90).

32. The French Government further argue that the bombing was not imputable to the respondent States but to NATO, an organisation with an international legal personality separate from that of the respondent States. The Turkish Government made certain submissions as regards their view of the position in northern Cyprus.

33. Finally, the Hungarian, Italian and Polish Governments submit that the applicants have failed to exhaust effective remedies available in those States as required by Article 35 § 1 of the Convention.

A. Whether the applicants and their deceased relatives came within the “jurisdiction” of the respondent States within the meaning of Article 1 of the Convention

34. This is the principal basis upon which the Governments contest the admissibility of the application and the Court will consider this question first. Article 1 of the Convention reads as follows:

“The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention.”

1. Submissions of the respondent Governments

35. The Governments contend that the applicants and their deceased relatives were not, at the relevant time, within the “jurisdiction” of the respondent States and that the application is therefore incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention.

36. As to the precise meaning of “jurisdiction”, they suggest that it should be interpreted in accordance with the ordinary and well-established meaning of that term in public international law. The exercise of “jurisdiction” therefore involves the assertion or exercise of legal authority, actual or purported, over persons owing some form of allegiance to that State or who have been brought within that State’s control. They also suggest that the term “jurisdiction” generally entails some form of structured relationship normally existing over a period of time.

37. They maintain that they are supported in this respect by the jurisprudence of the Court which has applied this notion of jurisdiction to confirm that certain individuals affected by acts of a respondent State outside its territory can be considered to fall within its jurisdiction because there was an exercise of some form of legal authority by the relevant State over them. The arrest and detention of the applicants outside the territory of the respondent State in *Issa and Öcalan (Issa and Others v. Turkey (dec.))*, no. 31821/96, 30 May 2000, unreported, and *Öcalan v. Turkey (dec.))*, no. 46221/99, 14 December 2000, unreported) constituted, according to the Governments, a classic exercise of such legal authority or jurisdiction over those persons by military forces on foreign soil. Jurisdiction in *Xhavara*, which concerned the alleged deliberate striking of an Albanian ship by an Italian naval vessel 35 nautical miles off the coast of Italy (*Xhavara and Others v. Italy and Albania (dec.))*, no. 39473/98, 11 January 2001, unreported), was shared by written agreement between the respondent States. The Governments consider that they are also supported in their interpretation of “jurisdiction” by the *travaux préparatoires* and by the States’ practice in applying the Convention since its ratification by them. They refer, in this latter respect, to the lack of

derogations under Article 15 of the Convention in respect of military operations in which the Contracting States participated outside of their territories.

38. The Governments conclude that it is clear that the conduct of which the applicants complain could not be described as the exercise of such legal authority or competence.

39. The Governments go on to take issue with the applicants' principal submissions as to the meaning of the term "jurisdiction" in Article 1 of the Convention, namely, that the positive obligation to protect in Article 1 of the Convention applies proportionately to the control exercised.

40. In the first place, the Governments consider that the very text of Article 1 does not support this interpretation. Had the drafters wished for what is effectively a "cause-and-effect" type of responsibility, they could have adopted wording similar to that of Article 1 of the Geneva Conventions of 1949 (see paragraph 25 above). In any event, the applicants' interpretation of jurisdiction would invert and divide the positive obligation on Contracting States to secure the substantive rights in a manner never contemplated by Article 1 of the Convention.

41. Secondly, they consider the applicants' reliance on Article 15 in support of their expansive interpretation of Article 1 to be mistaken and that Article 15, in fact, supports the Governments' own position. The Governments argue that there is nothing in the text or application of Article 15 of the Convention to imply, as the applicants wrongly assume, that Article 15 § 2 refers to "war" or "public emergency" situations outside as well as inside the territories of the Contracting States. Accordingly, Article 15 § 2 does not strengthen the applicants' broad interpretation of Article 1 of the Convention.

42. Thirdly, and as to the applicants' suggestion that the citizens of the FRY would be left without a Convention remedy, the Governments recall that a finding that Turkey was not responsible under the Convention in the northern Cyprus cases would have deprived the inhabitants of that territory of the benefit of the Convention rights they would otherwise have enjoyed (see *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), judgment of 23 March 1995, Series A no. 310; *Loizidou v. Turkey* (merits), judgment of 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI; and *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, ECHR 2001-IV). In the present case, the Governments note that the FRY was not and is not a party to the Convention and its inhabitants had no existing rights under the Convention.

43. Fourthly, the Governments strongly dispute the applicants' assertions as to the risk involved in not rendering respondent States participating in such military missions accountable under the Convention. The Governments contend that it is rather the applicants' novel "cause-

and-effect” theory of extraterritorial jurisdiction that would have serious international consequences. Such a theory would, when added to the applicants’ assertion concerning the several liability of all respondent States as members of NATO, seriously distort the purpose and scheme of the Convention. In particular, it would have serious consequences for collective international military action as it would render the Court competent to review the participation of Contracting States in military missions all over the world in circumstances when it would be impossible for those States to secure any of the Convention rights to the inhabitants of those territories and even in situations where a Contracting State had no active part in the relevant mission. The resulting Convention exposure would, according to the Governments, risk undermining significantly the States’ participation in such missions and would, in any event, result in far more protective derogations under Article 15 of the Convention. In addition, they suggest that international humanitarian law, the ICTY and, most recently, the International Criminal Court (ICC) exist to regulate such State conduct.

44. Finally, the Governments also contest the applicants’ alternative theories of State responsibility under Article 1 of the Convention. As to their argument concerning the alleged control of the airspace over Belgrade by NATO forces, the Governments deny such control and, in any event, dispute that any such control could be equated with the territorial control of the nature and extent, identified in the above-cited judgments concerning northern Cyprus, which results in the exercise of effective control or of legal authority. The Governments further consider the applicants’ comparison of the present case with *Soering* to be fundamentally flawed (see *Soering v. the United Kingdom*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161). At the time the impugned decision was to be taken in respect of Mr Soering’s extradition, he was detained on the territory of the respondent State, a situation constituting a classic exercise of legal authority over an individual to whom the State could secure the full range of Convention rights.

45. In sum, the Governments submit that the applicants and their deceased relatives did not fall within the jurisdiction of the respondent States and that their application is, therefore, incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention.

2. *Submissions of the applicants*

46. The applicants consider the application to be compatible *ratione loci* with the provisions of the Convention because they were brought within the jurisdiction of the respondent States by the bombing of the RTS. In particular, they suggest that “jurisdiction” can be determined by adapting the “effective control” criteria developed in *Loizidou*

(preliminary objections and merits) cited above, so that the extent of the positive obligation under Article 1 of the Convention to secure Convention rights would be proportionate to the level of control in fact exercised. They consider that this approach to jurisdiction within the meaning of Article 1 would provide manageable criteria by which the Court could deal with future complaints arising out of comparable circumstances.

47. Accordingly when, as in *Loizidou* (preliminary objections and merits), the Turkish forces were found to have had effective control of northern Cyprus, it was appropriate to consider that Turkey was obliged to vindicate the full range of Convention rights in that area. However, when the respondent States strike a target outside their territory, they are not obliged to do the impossible (secure the full range of Convention rights) but rather are held accountable for those Convention rights within their control in the situation in question.

48. The applicants maintain that this approach is entirely consistent with the Convention jurisprudence to date, and they rely, in particular, on the admissibility decisions in *Issa and Others*, *Xhavara and Others* and *Öcalan* cited above, as well as that in *Ilascu and Others v. Moldova and Russia* ((dec.) [GC], no. 48787/99, 4 July 2001, unreported). They consider it also consistent with the interpretation of similar phrases by the Inter-American Commission of Human Rights (the report in *Coard* – see paragraph 23 above). Citing one case of the Human Rights Committee, they contend that that Committee has reached consistent conclusions as regards Article 2 § 1 of the ICCPR and Article 1 of its Optional Protocol.

49. They further suggest that support for their approach to the concept of “jurisdiction” is to be found in the text and structure of the Convention and, in particular, in Article 15. They argue that Article 15 would be rendered meaningless if it did not also apply to extraterritorial war or emergencies. A State is therefore required to make a derogation under Article 15 because, without that derogation, the Convention applies even during such conflicts.

50. As to the Governments’ reliance on the *travaux préparatoires*, they point out that they are not a source of primary or definitive evidence as to the meaning to be accorded to the use of the term “jurisdiction” in Article 1 of the Convention. Indeed, they note that the “legal authority” and “structured relationship” which the Governments submit are essential elements of jurisdiction are not mentioned in the *travaux préparatoires*.

51. They reject the Governments’ suggestion that their interpretation of Article 1 would be a dangerous development. The present case is not about an accident or omission during a United Nations peacekeeping mission or about rogue soldiers. Rather it concerns a deliberate act approved by each of the respondent States and executed as planned.

Indeed, the applicants suggest that it would be dangerous not to render States accountable for the violations of the Convention arising from this type of State action. Emphasising the pre-eminence of the right to life and the role of the Convention as an instrument for European public order, they stress that a failure to find the respondent States responsible would leave the applicants without a remedy and the respondent States' armies free to act with impunity. The ICJ is not open to applications from individuals, the ICTY adjudicates on the responsibility of individuals for serious war crimes and the ICC has not yet been established.

52. Alternatively, the applicants argue that, given the size of the air operation and the relatively few air casualties, NATO's control over the airspace was nearly as complete as Turkey's control over the territory of northern Cyprus. While it was a control limited in scope (airspace only), the Article 1 positive obligation could be similarly limited. They consider that the concepts of "effective control" and "jurisdiction" must be flexible enough to take account of the availability and use of modern precision weapons which allow extraterritorial action of great accuracy and impact without the need for ground troops. Given such modern advances, reliance on the difference between air and ground attacks has become unrealistic.

53. In the further alternative, the applicants compare the circumstances of the present case to those in *Soering* (cited above), arguing that the impugned act was, in fact, the extraterritorial effect of prior decisions to bomb the RTS and to launch the missile, which decisions had been taken on the territory of the respondent States. They suggest therefore that jurisdiction can be established for the same reasons it was in *Soering*.

3. *The Court's assessment*

54. The Court notes that the real connection between the applicants and the respondent States is the impugned act which, wherever decided, was performed, or had effects, outside of the territory of those States ("the extraterritorial act"). It considers that the essential question to be examined therefore is whether the applicants and their deceased relatives were, as a result of that extraterritorial act, capable of falling within the jurisdiction of the respondent States (see *Drozd and Janousek v. France and Spain*, judgment of 26 June 1992, Series A no. 240, p. 19, § 91; *Loizidou* (preliminary objections and merits), cited above, p. 24, § 64, and pp. 2235-36, § 56, respectively; and *Cyprus v. Turkey*, cited above, § 80).

(a) **The applicable rules of interpretation**

55. The Court reiterates that the Convention must be interpreted in the light of the rules set out in the 1969 Vienna Convention (see *Golder*

v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, p. 14, § 29).

56. It will, therefore, seek to ascertain the ordinary meaning to be given to the phrase “within their jurisdiction” in its context and in the light of the object and purpose of the Convention (see Article 31 § 1 of the 1969 Vienna Convention and, among other authorities, *Johnston and Others v. Ireland*, judgment of 18 December 1986, Series A no. 112, p. 24, § 51). The Court will also consider “any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation” (see Article 31 § 3 (b) of the 1969 Vienna Convention and *Loizidou* (preliminary objections), cited above, p. 27, § 73).

57. Moreover, Article 31 § 3 (c) indicates that account is to be taken of “any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties”. More generally, the Court reiterates that the principles underlying the Convention cannot be interpreted and applied in a vacuum. The Court must also take into account any relevant rules of international law when examining questions concerning its jurisdiction and, consequently, determine State responsibility in conformity with the governing principles of international law, although it must remain mindful of the Convention’s special character as a human rights treaty (see *Loizidou* (merits), p. 2231, § 43, and pp. 2234-35, § 52). The Convention should be interpreted as far as possible in harmony with other principles of international law of which it forms part (see *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 60, ECHR 2001-XI).

58. It is further recalled that the *travaux préparatoires* can also be consulted with a view to confirming any meaning resulting from the application of Article 31 of the 1969 Vienna Convention or to determining the meaning when the interpretation under Article 31 of the 1969 Vienna Convention leaves the meaning “ambiguous or obscure” or leads to a result which is “manifestly absurd or unreasonable” (Article 32). The Court has also noted the International Law Commission commentary on the relationship between the rules of interpretation codified in those Articles 31 and 32 (see paragraphs 16-18 above).

(b) The meaning of the words “within their jurisdiction”

59. As to the “ordinary meaning” of the relevant terms in Article 1 of the Convention, the Court is satisfied that, from the standpoint of public international law, the jurisdictional competence of a State is primarily territorial. While international law does not exclude a State’s exercise of jurisdiction extraterritorially, the suggested bases of such jurisdiction (including nationality, flag, diplomatic and consular relations, effect, protection, passive personality and universality) are, as a general rule,

defined and limited by the sovereign territorial rights of the other relevant States (see Mann, "The Doctrine of Jurisdiction in International Law", *Recueil des cours*, 1964, vol. 1; Mann, "The Doctrine of Jurisdiction in International Law, Twenty Years Later", *Recueil des cours*, 1984, vol. 1; Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, 1997 edition, vol. 3, pp. 55-59 ("Jurisdiction of States"), and 1995 edition, vol. 2, pp. 337-43 ("Extraterritorial Effects of Administrative, Judicial and Legislative Acts"); Jennings and Watts (eds), *Oppenheim's International Law*, 9th edition, 1992, vol. 1, § 137; P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 4th edition, 1998, p. 61; and Brownlie, *Principles of International Law*, 5th edition, 1998, pp. 287, 301 and 312-14).

60. Accordingly, for example, a State's competence to exercise jurisdiction over its own nationals abroad is subordinate to that State's and other States' territorial competence (see Higgins, *Problems and Process*, 1994, p. 73, and Quoc Dinh, Daillier and Pellet, *Droit international public*, 6th edition, 1999, p. 500). In addition, a State may not actually exercise jurisdiction on the territory of another without the latter's consent, invitation or acquiescence unless the former is an occupying State, in which case it can be found to exercise jurisdiction in that territory, at least in certain respects (see Bernhardt, cited above, vol. 3, p. 59, and vol. 2, pp. 338-40; Oppenheim, cited above, § 137; P.-M. Dupuy, cited above, pp. 64-65; Brownlie, cited above, p. 313; Cassese, *International Law*, 2001, p. 89; and, most recently, "Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-States" adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting, Venice, 19-20 October 2001).

61. The Court is of the view, therefore, that Article 1 of the Convention must be considered to reflect this ordinary and essentially territorial notion of jurisdiction, other bases of jurisdiction being exceptional and requiring special justification in the particular circumstances of each case (see, *mutatis mutandis* and in general, Select Committee of Experts on Extraterritorial Criminal Jurisdiction, European Committee on Crime Problems, Council of Europe, "Extraterritorial Criminal Jurisdiction", report published in 1990, pp. 8-30).

62. The Court finds State practice in the application of the Convention since its ratification to be indicative of a lack of any apprehension on the part of the Contracting States of their extraterritorial responsibility in contexts similar to the present case. Although there have been a number of military missions involving Contracting States acting extraterritorially since their ratification of the Convention (*inter alia*, in the Gulf, in Bosnia and Herzegovina, and in the FRY), no State has indicated a belief that its extraterritorial actions involved an exercise of jurisdiction within the meaning of Article 1 of the Convention by making a derogation pursuant

to Article 15 of the Convention. The existing derogations were lodged by Turkey and the United Kingdom¹ in respect of certain internal conflicts (in south-east Turkey and Northern Ireland, respectively) and the Court does not find any basis upon which to accept the applicants' suggestion that Article 15 covers all "war" and "public emergency" situations generally, whether obtaining inside or outside the territory of the Contracting State. Indeed, Article 15 itself is to be read in the light of the "jurisdiction" limitation contained in Article 1 of the Convention.

63. Finally, the Court finds clear confirmation of this essentially territorial notion of jurisdiction in the *travaux préparatoires* which demonstrate that the Expert Intergovernmental Committee replaced the words "all persons residing within their territories" with a reference to persons "within their jurisdiction" with a view to expanding the Convention's application to others who may not reside, in a legal sense, but who are, nevertheless, on the territory of the Contracting States (see paragraph 19 above).

64. It is true that the notion of the Convention being a living instrument to be interpreted in the light of present-day conditions is firmly rooted in the Court's case-law. The Court has applied that approach not only to the Convention's substantive provisions (see, for example, *Soering*, cited above, p 40, § 102; *Dudgeon v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1981, Series A no. 45; *X, Y and Z v. the United Kingdom*, judgment of 22 April 1997, *Reports* 1997-II; *V. v. the United Kingdom* [GC], no. 24888/94, § 72, ECHR 1999-IX; and *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, § 39, ECHR 1999-I) but more relevantly to its interpretation of former Articles 25 and 46 of the Convention concerning the recognition by a Contracting State of the competence of the Convention organs (see *Loizidou* (preliminary objections), cited above, pp. 26-27, § 71). The Court concluded in the latter judgment that former Articles 25 and 46 of the Convention could not be interpreted solely in accordance with the intentions of their authors expressed more than forty years previously to the extent that, even if it had been established that the restrictions at issue were considered permissible under these Articles when the Convention was adopted by a minority of the then Contracting Parties, such evidence "could not be decisive".

65. However, the scope of Article 1, at issue in the present case, is determinative of the very scope of the Contracting Parties' positive obligations and, as such, of the scope and reach of the entire Convention system of human rights protection as opposed to the question, under discussion in *Loizidou* (preliminary objections), of the competence of the

1. The United Kingdom has withdrawn its derogation from 26 February 2001, except in relation to Crown Dependencies. Turkey reduced the scope of its derogation by communication to the Secretary General of the Council of Europe dated 5 May 1992.

Convention organs to examine a case. In any event, the extracts from the *travaux préparatoires* detailed above constitute a clear indication of the intended meaning of Article 1 of the Convention which cannot be ignored. The Court would emphasise that it is not interpreting Article 1 “solely” in accordance with the *travaux préparatoires* or finding the latter “decisive”; rather this preparatory material constitutes clear confirmatory evidence of the ordinary meaning of Article 1 of the Convention as already identified by the Court (Article 32 of the 1969 Vienna Convention).

66. Accordingly, and as the Court stated in *Soering* (judgment cited above, pp. 33-34, § 86):

“Article 1 ... sets a limit, notably territorial, on the reach of the Convention. In particular, the engagement undertaken by a Contracting State is confined to ‘securing’ (*reconnaitre* in the French text) the listed rights and freedoms to persons within its own ‘jurisdiction’. Further, the Convention does not govern the actions of States not Parties to it, nor does it purport to be a means of requiring the Contracting States to impose Convention standards on other States.”

(c) Extraterritorial acts recognised as constituting an exercise of jurisdiction

67. In keeping with the essentially territorial notion of jurisdiction, the Court has accepted only in exceptional cases that acts of the Contracting States performed, or producing effects, outside their territories can constitute an exercise of jurisdiction by them within the meaning of Article 1 of the Convention.

68. Reference has been made in the Court’s case-law, as an example of jurisdiction “not restricted to the national territory” of the respondent State (see *Loizidou* (preliminary objections), pp. 23-24, § 62), to situations where the extradition or expulsion of a person by a Contracting State may give rise to an issue under Articles 2 and/or 3 (or, exceptionally, under Articles 5 and/or 6) and hence engage the responsibility of that State under the Convention (see *Soering*, cited above, pp. 35-36, § 91; *Cruz Varas and Others v. Sweden*, judgment of 20 March 1991, Series A no. 201, p. 28, §§ 69 and 70; and *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, judgment of 30 October 1991, Series A no. 215, p. 34, § 103).

However, the Court notes that liability is incurred in such cases by an action of the respondent State concerning a person while he or she is on its territory, clearly within its jurisdiction, and that such cases do not concern the actual exercise of a State’s competence or jurisdiction abroad (see also *Al-Adsani*, cited above, § 39).

69. In addition, a further example noted at paragraph 62 of *Loizidou* (preliminary objections) was that of *Drozd and Janousek* where, citing a number of admissibility decisions by the Commission, the Court accepted that the responsibility of Contracting Parties (France and Spain) could, in principle, be engaged because of acts of their authorities (judges) which

produced effects or were performed outside their own territory (see *Drozđ and Janousek*, cited above, p. 29, § 91). In that case, the impugned acts could not, in the circumstances, be attributed to the respondent States because the judges in question were not acting in their capacity as French or Spanish judges and as the Andorran courts functioned independently of the respondent States.

70. Moreover, in *Loizidou* (preliminary objections), the Court found that, bearing in mind the object and purpose of the Convention, the responsibility of a Contracting Party was capable of being engaged when as a consequence of military action (lawful or unlawful) it exercised effective control of an area outside its national territory. The obligation to secure, in such an area, the Convention rights and freedoms was found to derive from the fact of such control whether it was exercised directly, through the respondent State's armed forces, or through a subordinate local administration. The Court concluded that the acts of which the applicant complained were capable of falling within Turkish jurisdiction within the meaning of Article 1 of the Convention.

On the merits, the Court found that it was not necessary to determine whether Turkey actually exercised detailed control over the policies and actions of the authorities of the "Turkish Republic of Northern Cyprus" ("TRNC"). It was obvious from the large number of troops engaged in active duties in northern Cyprus that Turkey's army exercised "effective overall control over that part of the island". Such control, according to the relevant test and in the circumstances of the case, was found to entail the responsibility of Turkey for the policies and actions of the "TRNC". The Court concluded that those affected by such policies or actions therefore came within the "jurisdiction" of Turkey for the purposes of Article 1 of the Convention. Turkey's obligation to secure the rights and freedoms set out in the Convention was found therefore to extend to northern Cyprus.

In *Cyprus v. Turkey* (cited above) adopted subsequently the Court added that, since Turkey had such "effective control" over the territory in question, its responsibility could not be confined to the acts of its own agents therein but was engaged by the acts of the local administration which survived by virtue of Turkish support. Turkey's "jurisdiction" under Article 1 was therefore considered to extend to securing the entire range of substantive Convention rights in northern Cyprus.

71. In sum, the case-law of the Court demonstrates that its recognition of the exercise of extraterritorial jurisdiction by a Contracting State is exceptional: it has done so when the respondent State, through the effective control of the relevant territory and its inhabitants abroad as a consequence of military occupation or through the consent, invitation or acquiescence of the government of that territory, exercises all or some of the public powers normally to be exercised by that government.

72. In line with this approach, the Court has recently found that the participation of a State in the defence of proceedings against it in another State does not, without more, amount to an exercise of extraterritorial jurisdiction (see *McElhinney v. Ireland and the United Kingdom* (dec.) [GC], no. 31253/96, 9 February 2000, unreported). The Court said:

“In so far as the applicant complains under Article 6 ... about the stance taken by the government of the United Kingdom in the Irish proceedings, the Court does not consider it necessary to address in the abstract the question of whether the actions of a government as a litigant before the courts of another Contracting State can engage its responsibility under Article 6 ... The Court considers that, in the particular circumstances of the case, the fact that the United Kingdom government raised the defence of sovereign immunity before the Irish courts, where the applicant had decided to sue, does not suffice to bring him within the jurisdiction of the United Kingdom within the meaning of Article 1 of the Convention.”

73. Additionally, the Court notes that other recognised instances of the extraterritorial exercise of jurisdiction by a State include cases involving the activities of its diplomatic or consular agents abroad and on board craft and vessels registered in, or flying the flag of, that State. In these specific situations, customary international law and treaty provisions have recognised the extraterritorial exercise of jurisdiction by the relevant State.

(d) Were the present applicants therefore capable of coming within the “jurisdiction” of the respondent States?

74. The applicants maintain that the bombing of the RTS by the respondent States constitutes yet a further example of an extraterritorial act which can be accommodated by the notion of “jurisdiction” in Article 1 of the Convention, and are thereby proposing a further specification of the ordinary meaning of the term “jurisdiction” in Article 1 of the Convention. The Court must be satisfied that equally exceptional circumstances exist in the present case which could amount to the extraterritorial exercise of jurisdiction by a Contracting State.

75. In the first place, the applicants suggest a specific application of the “effective control” criteria developed in the northern Cyprus cases. They claim that the positive obligation under Article 1 extends to securing the Convention rights in a manner proportionate to the level of control exercised in any given extraterritorial situation. The Governments contend that this amounts to a “cause-and-effect” notion of jurisdiction not contemplated by or appropriate to Article 1 of the Convention. The Court considers that the applicants’ submission is tantamount to arguing that anyone adversely affected by an act imputable to a Contracting State, wherever in the world that act may have been committed or its consequences felt, is thereby brought within the jurisdiction of that State for the purpose of Article 1 of the Convention.

The Court is inclined to agree with the Governments' submission that the text of Article 1 does not accommodate such an approach to "jurisdiction". Admittedly, the applicants accept that jurisdiction, and any consequent State Convention responsibility, would be limited in the circumstances to the commission and consequences of that particular act. However, the Court is of the view that the wording of Article 1 does not provide any support for the applicants' suggestion that the positive obligation in Article 1 to secure "the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention" can be divided and tailored in accordance with the particular circumstances of the extraterritorial act in question and it considers its view in this respect supported by the text of Article 19 of the Convention. Indeed, the applicants' approach does not explain the use of the words "within their jurisdiction" in Article 1 and it even goes so far as to render those words superfluous and devoid of any purpose. Had the drafters of the Convention wished to ensure jurisdiction as extensive as that advocated by the applicants, they could have adopted a text identical or similar to the contemporaneous Articles 1 of the four Geneva Conventions of 1949 (see paragraph 25 above).

Furthermore, the applicants' notion of jurisdiction equates the determination of whether an individual falls within the jurisdiction of a Contracting State with the question of whether that person can be considered to be a victim of a violation of rights guaranteed by the Convention. These are separate and distinct admissibility conditions, each of which has to be satisfied, in the aforementioned order, before an individual can rely on the Convention provisions against a Contracting State.

76. Secondly, the applicants' alternative suggestion is that the limited scope of the airspace control only circumscribed the scope of the respondent States' positive obligation to protect the applicants and did not exclude it. The Court finds this to be essentially the same argument as their principal proposition and rejects it for the same reasons.

77. Thirdly, the applicants put forward a further alternative argument in favour of the respondent States' jurisdiction based on a comparison with *Soering* (cited above). The Court does not find this convincing given the fundamental differences between that case and the present, as already noted in paragraph 68 above.

78. Fourthly, the Court does not find it necessary to pronounce on the specific meaning to be attributed in various contexts to the allegedly similar jurisdiction provisions in the international instruments to which the applicants refer because it is not convinced by the applicants' specific submissions in these respects (see paragraph 48 above). It notes that Article 2 of the American Declaration of the Rights and Duties of Man of 1948, referred to in the report of the Inter-American Commission on Human Rights in *Coard* (see paragraph 23 above), contains no explicit

limitation of jurisdiction. In addition, and as to Article 2 § 1 of the ICCPR (see paragraph 26 above), as early as 1950 the drafters had definitively and specifically confined its territorial scope and it is difficult to suggest that exceptional recognition by the United Nations Human Rights Committee of certain instances of extraterritorial jurisdiction (and the applicants give one example only) displaces in any way the territorial jurisdiction expressly conferred by that Article of the ICCPR or explains the precise meaning of “jurisdiction” in Article 1 of its Optional Protocol (see paragraph 27 above). While the text of Article 1 of the American Convention on Human Rights of 1978 (see paragraph 24 above) contains a jurisdiction condition similar to Article 1 of the European Convention, no relevant case-law on the former provision was cited before this Court by the applicants.

79. Fifthly and more generally, the applicants maintain that any failure to accept that they fell within the jurisdiction of the respondent States would defeat the *ordre public* mission of the Convention and leave a regrettable vacuum in the Convention system of human rights’ protection.

80. The Court’s obligation, in this respect, is to have regard to the special character of the Convention as a constitutional instrument of *European* public order for the protection of individual human beings and its role, as set out in Article 19 of the Convention, is to ensure the observance of *the engagements undertaken* by the Contracting Parties (see *Loizidou* (preliminary objections), cited above, p. 31, § 93). It is therefore difficult to contend that a failure to accept the extraterritorial jurisdiction of the respondent States would fall foul of the Convention’s *ordre public* objective, which itself underlines the essentially regional vocation of the Convention system, or of Article 19 of the Convention which does not shed any particular light on the territorial ambit of that system.

It is true that, in *Cyprus v. Turkey* (judgment cited above, § 78), the Court was conscious of the need to avoid “a regrettable vacuum in the system of human rights protection” in northern Cyprus. However, and as noted by the Governments, that comment related to an entirely different situation to the present one: the inhabitants of northern Cyprus would have found themselves excluded from the benefits of the Convention safeguards and system, which they had previously enjoyed, by Turkey’s “effective control” of the territory and by the accompanying inability of Cyprus, as a Contracting State, to fulfil the obligations it had undertaken under the Convention.

In short, the Convention is a multilateral treaty operating, subject to Article 56 of the Convention¹, in an essentially regional context and

1. Article 56 § 1 enables a Contracting State to declare that the Convention shall extend to all or any of the territories for whose international relations that State is responsible.

notably in the legal space (*espace juridique*) of the Contracting States. The FRY clearly does not fall within this legal space. The Convention was not designed to be applied throughout the world, even in respect of the conduct of Contracting States. Accordingly, the desirability of avoiding a gap or vacuum in human rights protection has so far been relied on by the Court in favour of establishing jurisdiction only when the territory in question was one that, but for the specific circumstances, would normally be covered by the Convention.

81. Finally, the applicants relied, in particular, on the admissibility decisions of the Court in *Issa and Others* and *Öcalan* (cited above). It is true that the Court has declared both of these cases admissible and that they include certain complaints about alleged actions by Turkish agents outside Turkish territory. However, in neither of those cases was the issue of jurisdiction raised by the respondent Government or addressed in the admissibility decisions and in any event the merits of those cases remain to be decided. Similarly, no “jurisdiction” objection is recorded in the decision leading to the inadmissibility of *Xhavara and Others* (cited above), to which the applicants also referred; at any rate, the applicants do not dispute the Governments’ evidence about the sharing by prior written agreement of jurisdiction between Albania and Italy. *Ilascu and Others*, also referred to by the applicants and cited above, concerns allegations that Russian forces control part of the territory of Moldova, an issue to be decided definitively on the merits of that case. Accordingly, these cases do not provide any support for the applicants’ interpretation of the jurisdiction of Contracting States within the meaning of Article 1 of the Convention.

4. *The Court’s conclusion*

82. The Court is not therefore persuaded that there was any jurisdictional link between the persons who were victims of the act complained of and the respondent States. Accordingly, it is not satisfied that the applicants and their deceased relatives were capable of coming within the jurisdiction of the respondent States on account of the extraterritorial act in question.

B. Remaining admissibility issues

83. In light of the above conclusion, the Court considers that it is not necessary to examine the remaining submissions of the parties on the admissibility of the application.

These questions included the alleged several liability of the respondent States for an act carried out by an international organisation of which they are members, whether the applicants had exhausted effective remedies

available to them within the meaning of Article 35 § 1 of the Convention and whether the Court was competent to consider the case given the principles established by *Monetary Gold* (judgment of the ICJ cited above).

C. Summary and conclusion

84. Accordingly, the Court concludes that the impugned action of the respondent States does not engage their Convention responsibility and that it is not therefore necessary to consider the other admissibility issues raised by the parties.

85. The application must therefore be declared incompatible with the provisions of the Convention and, as such, inadmissible pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

BANKOVIĆ ET AUTRES c. BELGIQUE ET AUTRES
(Requête n° 52207/99)

GRANDE CHAMBRE¹

DÉCISION DU 12 DÉCEMBRE 2001

1. Composée de M. L. Wildhaber, *président*, M^{mes} E. Palm, M. C.L. Rozakis, M. G. Ress, M. J.-P. Costa, M. Gaukur Jörundsson, M. L. Caflisch, M. P. Kūris, M. I. Cabral Barreto, M. R. Türmen, M^{me} V. Strážnická, M. C. Birsan, M. J. Casadevall, M. J. Hedigan, M^{me} W. Thomassen, M. A.B. Baka, M. K. Traja, *juges*, et de M. P.J. Mahoney, *greffier*.

SOMMAIRE¹**Responsabilité des Etats contractants relativement aux frappes aériennes de l'OTAN dirigées contre la République fédérale de Yougoslavie****Article 1**

Relevant de leur juridiction – Responsabilité des Etats contractants relativement aux frappes aériennes de l'OTAN dirigées contre la République fédérale de Yougoslavie – Interprétation de la Convention – Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités – Notion de «juridiction» – Sens ordinaire des termes – Juridiction territoriale – Pratique des Etats contractants – Travaux préparatoires – Cas exceptionnels de juridiction extraterritoriale – Objectif d'ordre public de la Convention – Nature essentiellement régionale du système de la Convention

*
* *

Les requérants sont des ressortissants de la République fédérale de Yougoslavie (RFY). En 1999, à la suite de l'échec des efforts entrepris pour parvenir à une solution politique négociée de la crise du Kosovo, l'OTAN effectua des frappes aériennes contre la RFY. Au cours de celles-ci, un missile toucha un immeuble de la Radio-Televizije Srbije, tuant seize personnes, dont des membres des familles des cinq premiers requérants, et blessant le sixième requérant. Dans leur requête à la Cour, les intéressés invoquaient les articles 2, 10 et 13 de la Convention.

Article 1 : il s'agissait en l'espèce essentiellement de déterminer si, du fait de l'acte extraterritorial en cause, les requérants et leurs proches décédés pouvaient être considérés comme susceptibles de relever de la juridiction des Etats défendeurs. A cet égard, la Convention doit être interprétée à la lumière de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Premièrement, en ce qui concerne le sens ordinaire devant être attribué aux termes «relevant de leur juridiction», la compétence juridictionnelle d'un Etat est principalement territoriale, et, si le droit international n'exclut pas un exercice extraterritorial de sa juridiction par un Etat, les éléments ordinairement cités pour fonder pareil exercice sont en règle générale définis et limités par les droits territoriaux souverains des autres Etats concernés. L'article 1 de la Convention européenne doit passer pour refléter cette conception ordinaire et essentiellement territoriale de la juridiction des Etats, les autres titres de juridiction étant exceptionnels et nécessitant chaque fois une justification spéciale en fonction des circonstances de l'espèce. La pratique suivie par les Etats contractants dans l'application de la Convention montre qu'ils ne redoutaient pas l'engagement de leur responsabilité

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

extraterritoriale dans des contextes analogues à celui de la présente espèce: si certains Etats contractants ont participé depuis leur ratification de la Convention à un certain nombre de missions militaires qui les ont amenés à accomplir des actes extraterritoriaux, aucun d'eux n'a jamais dans ce contexte notifié la moindre dérogation au titre de l'article 15 de la Convention, et la Cour ne décèle aucun élément propre à accréditer la thèse selon laquelle ledit article couvre l'ensemble des situations de guerre et d'urgence, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire des Etats contractants. Enfin, la Cour trouve une confirmation claire de cette conception essentiellement territoriale de la juridiction des Etats dans les travaux préparatoires de la Convention. Si le principe selon lequel la Convention est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles est solidement ancré dans la jurisprudence de la Cour, la portée de l'article 1 est déterminante pour celle des obligations positives pesant sur les Parties contractantes et, partant, pour la portée et l'étendue de tout le système de la Convention, contrairement à la question de la compétence des organes de la Convention pour connaître d'une espèce. En conformité avec la notion essentiellement territoriale de juridiction, la Cour n'a admis que dans des circonstances exceptionnelles que les actes des Etats contractants accomplis ou produisant des effets en dehors de leur territoire peuvent s'analyser en l'exercice par eux de leur «juridiction»: elle ne l'a fait jusqu'ici que lorsque l'Etat défendeur, au travers du contrôle effectif exercé par lui sur un territoire extérieur à ses frontières et sur ses habitants par suite d'une occupation militaire ou en vertu du consentement, de l'invitation ou de l'acquiescement du gouvernement local, assumait l'ensemble des pouvoirs publics relevant normalement des prérogatives de celui-ci. En l'espèce, la thèse des requérants selon laquelle l'obligation positive résultant de l'article 1 va jusqu'à astreindre les Etats à assurer le respect des droits consacrés par la Convention à proportion du contrôle exercé dans une situation extraterritoriale donnée équivalait à considérer que toute personne subissant des effets négatifs d'un acte imputable à un Etat contractant relève *ipso facto*, quel que soit l'endroit où l'acte a été commis et où que ses conséquences aient été ressenties, de la juridiction de cet Etat. Or le texte de l'article 1 n'offre aucun appui à l'argument selon lequel l'obligation positive en cause peut être fractionnée et adaptée en fonction des circonstances. De surcroît, la thèse des requérants va même jusqu'à rendre les termes «relevant de leur juridiction» superflus. L'interprétation donnée par eux de la notion de juridiction revient à confondre la question de savoir si un individu «relève de la juridiction» d'un Etat contractant et celle de savoir si l'intéressé peut être réputé victime d'une violation. De surcroît, on peut difficilement prétendre qu'une décision refusant d'admettre la juridiction extraterritoriale des Etats défendeurs méconnaîtrait l'objectif d'ordre public de la Convention, lequel souligne lui-même la vocation essentiellement régionale du système de la Convention, ou l'article 19 de celle-ci, qui ne fournit pas un éclairage particulier du champ d'application territorial dudit système. La Convention est un traité multilatéral opérant, sous réserve de son article 56, dans un contexte essentiellement régional, et elle n'a donc pas vocation à s'appliquer partout dans le monde, même à l'égard du comportement des Etats contractants. Aussi la Cour n'a-t-elle jusqu'ici invoqué l'intérêt d'éviter de laisser des lacunes ou des solutions de continuité dans la protection des droits de l'homme pour établir la juridiction

d'un État contractant que dans des cas où, n'eussent été les circonstances spéciales s'y rencontrant, le territoire concerné aurait normalement été couvert par la Convention. En l'espèce, la Cour n'est pas persuadée de l'existence d'un lien juridictionnel entre les personnes ayant été victimes de l'acte incriminé en l'espèce et les États défendeurs. Elle estime en conséquence que les requérants n'ont pas démontré qu'eux-mêmes et leurs proches décédés étaient susceptibles de « relever de la juridiction » des États défendeurs du fait de l'acte extraterritorial en cause. En conclusion, l'acte incriminé des États défendeurs n'engage pas la responsabilité de ceux-ci au regard de la Convention, et la requête doit dès lors être déclarée incompatible avec les dispositions de cet instrument.

Jurisprudence citée par la Cour

- Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18
Dudgeon c. Royaume-Uni, arrêt du 22 octobre 1981, série A n° 45
Johnston et autres c. Irlande, arrêt du 18 décembre 1986, série A n° 112
Soering c. Royaume-Uni, arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 161
Cruz Varas et autres c. Suède, arrêt du 20 mars 1991, série A n° 201
Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 30 octobre 1991, série A n° 215
Drozd et Janousek c. France et Espagne, arrêt du 26 juin 1992, série A n° 240
Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, série A n° 310
Loizidou c. Turquie (fond), arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI
X, Y et Z c. Royaume-Uni, arrêt du 22 avril 1997, *Recueil* 1997-II
Matthews c. Royaume-Uni [GC], n° 24833/94, CEDH 1999-I
McElhinney c. Irlande et Royaume-Uni (déc.) [GC], n° 31253/96, 9 février 2000, non publiée
Issa et autres c. Turquie (déc.), n° 31821/96, 30 mai 2000, non publiée
Öcalan c. Turquie (déc.), n° 46221/99, 14 décembre 2000, non publiée
Xhavara et autres c. Italie et Albanie (déc.), n° 39473/98, 11 janvier 2001, non publiée
Chypre c. Turquie [GC], n° 25781/94, CEDH 2001-IV
Ilascu et autres c. Moldova et Russie (déc.) [GC], n° 48787/99, 4 juillet 2001, non publiée
Al-Adsani c. Royaume-Uni [GC], n° 35763/97, CEDH 2001-XI

(...)

EN FAIT

1. Les requérants sont tous ressortissants de la République fédérale de Yougoslavie (RFY). Les deux premiers requérants, Vlastimir et Borka Banković, sont nés en 1942 et en 1945 respectivement, et ils saisissent la Cour en leur nom propre et au nom de leur fille décédée, Ksenija Banković. La troisième requérante, Živana Stojanović, est née en 1937, et elle saisit la Cour en son nom propre et au nom de son fils décédé, Nebojša Stojanović. La quatrième requérante, Mirjana Stoimenovski, saisit la Cour en son nom propre et au nom de son fils décédé, Darko Stoimenovski. La cinquième requérante, Dragana Joksimović, est née en 1956, et elle saisit la Cour en son nom propre et au nom de son mari décédé, Milan Joksimović. Le sixième requérant, Dragan Suković, saisit la Cour en son nom propre.

2. Les requérants sont représentés devant la Cour par M. A. Fisher, *solicitor* exerçant dans l'Essex, M. V. Dimitrijević, directeur du Centre des droits de l'homme de Belgrade, M. H. Hannum, professeur de droit international à l'université Tufts de Medford, dans le Massachusetts, aux États-Unis, et M^{me} F. Hampson, *barrister* et professeur de droit international à l'université d'Essex. Les représentants précités ont assisté à l'audience publique devant la Cour conjointement avec leurs conseillers, M. R. Lawson, M^{me} T. Papić et M. V. Joksimović. La troisième requérante, M^{me} Živana Stojanović, était également présente.

3. Les gouvernements défendeurs sont représentés devant la Cour par leurs agents. Lors de l'audience, les gouvernements ci-après étaient représentés comme suit : le gouvernement britannique (dont les observations ont été déposées au nom de l'ensemble des défendeurs) par MM. C. Greenwood *QC*, professeur de droit international, et J. Eadie, conseils, par M. M. Eaton, agent, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, et par M. M. Hemming, conseiller; le gouvernement belge par M. J. Lathouwers, agent adjoint; le gouvernement français par M. P. Boussaroque, conseil; le gouvernement allemand par M. C. Blosen, adjoint au représentant permanent de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe; le gouvernement grec par M. M. Apessos, conseiller; le gouvernement hongrois par M. L. Hölztl et M^{me} M. Weller, agent et coagent respectivement; le gouvernement italien par M. F. Crisafulli, coagent adjoint; le gouvernement luxembourgeois par M. N. Mackel, agent; le gouvernement néerlandais par M^{me} J. Schukking, agent; le gouvernement norvégien par M. F. Elgesem, agent faisant fonction; le gouvernement polonais par M. C. Drzewicki, agent, et M^{me} R. Kowalska, conseil; et le gouvernement turc par M^{me} D. Akçay, coagent.

A. Les circonstances de l'espèce

4. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

5. Les gouvernements défendeurs estiment la requête irrecevable sans qu'il y ait lieu d'aborder les faits de la cause et précisent qu'une non-contestation explicite par eux d'un élément de fait ne doit en aucun cas être retenue contre eux. Dans son résumé ci-dessous des circonstances de l'espèce, la Cour n'a pas interprété les non-contestations explicites d'éléments de fait comme des acceptations de ces éléments par la partie concernée.

1. Le contexte

6. De nombreux documents traitent du conflit qui opposa les forces serbes et albanaises du Kosovo en 1998 et 1999. Devant l'escalade de la violence et eu égard aux préoccupations grandissantes de la communauté internationale et à l'échec des initiatives diplomatiques, le Groupe de contact composé des représentants de six pays (institué en 1992 par la Conférence de Londres) se réunit et décida d'organiser des négociations entre les parties au conflit.

7. Le 30 janvier 1999, à la suite d'une décision de son Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) annonça que des frappes aériennes seraient effectuées sur le territoire de la RFY en cas de non-respect des exigences de la communauté internationale. Des négociations eurent alors lieu entre les parties au conflit, du 6 au 23 février 1999 à Rambouillet, et du 15 au 18 mars 1999 à Paris. L'accord de paix proposé à l'issue des pourparlers fut signé par la délégation albanaise du Kosovo, mais pas par la délégation serbe.

8. Considérant que tous les efforts entrepris pour parvenir à une solution politique négociée de la crise du Kosovo avaient échoué, le CAN décida de commencer les frappes aériennes (opération Force alliée) contre la RFY, mesure que le Secrétaire général de l'OTAN annonça le 23 mars 1999. Les frappes aériennes s'échelonnèrent du 24 mars au 8 juin 1999.

2. Le bombardement de la Radio-Televizije Srbije (RTS)

9. Trois chaînes de télévision et quatre stations de radio se partageaient les locaux de la RTS à Belgrade. Les installations de production les plus importantes se trouvaient dans trois bâtiments de la rue Takovska. La régie finale était abritée au premier étage de l'un d'eux; elle employait principalement du personnel technique.

10. Le 23 avril 1999, juste après 2 heures du matin, l'un des bâtiments de la RTS de la rue Takovska fut touché par un missile tiré d'un avion de

POTAN, qui provoqua l'effondrement de deux des quatre étages de l'immeuble et détruisit la régie finale.

11. La fille des deux premiers requérants, les fils des troisième et quatrième requérantes et le mari de la cinquième requérante furent tués, le sixième requérant s'en tirant avec des blessures. Le bombardement fit seize morts et seize blessés graves. Vingt-quatre cibles furent touchées en RFY au cours de la même nuit, dont trois à Belgrade.

3. Les procédures engagées devant d'autres juridictions internationales à la suite du bombardement

12. Le 26 avril 1999, la RFY déposa entre les mains du Secrétaire général des Nations unies sa déclaration reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice (CIJ). Le 29 avril 1999, la RFY engagea contre la Belgique et neuf autres Etats une procédure visant leur participation à l'opération Force alliée et présenta une demande en indication de mesures provisoires au titre de l'article 73 du règlement de la CIJ. Par une ordonnance datée du 2 juin 1999, la CIJ écarta cette demande. Les autres questions soulevées dans le cadre de la cause sont toujours pendantes.

13. En juin 2000, le comité institué pour examiner l'opération Force alliée fit un rapport au procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Il ne recommanda pas l'ouverture d'une enquête. Le 2 juin 2000, ledit procureur informa le Conseil de sécurité des Nations unies de sa décision de ne pas ouvrir d'enquête.

B. Textes de droit international pertinents

1. Le Traité de Washington de 1949

14. Entré en vigueur le 24 août 1949, le Traité de Washington créa une alliance, matérialisée dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), entre dix Etats européens (la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Islande, l'Italie, la Norvège et le Portugal), le Canada et les Etats-Unis. La Grèce et la Turquie y adhérèrent en 1952, la République fédérale d'Allemagne en 1959, puis l'Espagne en 1982. Ces pays furent imités le 12 mars 1999 par la République tchèque, la Hongrie et la Pologne.

15. Le but essentiel de l'OTAN est de sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires dans le respect des principes de la Charte des Nations unies. Le principe fondamental régissant son fonctionnement est celui d'un engagement commun en faveur d'une coopération entre Etats souverains fondée sur l'indivisibilité de la sécurité des pays membres.

2. *La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (« la Convention de Vienne de 1969 »)*

16. L'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 est intitulé « Règle générale d'interprétation ». Sa partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

« 1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

(...)

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

(...)

b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ;

c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties. »

17. L'article 32 est intitulé « Moyens complémentaires d'interprétation ». Il dispose :

« Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 :

a) laisse le sens ambigu ou obscur, ou

b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. »

18. Dans son commentaire à leur sujet, la Commission du droit international releva que les articles 31 et 32 devaient opérer conjointement et n'avaient nullement pour effet de tracer une ligne de démarcation rigide entre la « règle générale » et les « moyens complémentaires » d'interprétation. Elle précisa par ailleurs que la distinction elle-même se justifiait, dès lors que les éléments d'interprétation énumérés à l'article 31 se rapportaient tous à l'accord intervenu entre les parties au moment où il a reçu son expression authentique dans le texte ou ultérieurement. Les travaux préparatoires n'avaient selon elle pas le même caractère d'authenticité, « quelle que [pût] être leur valeur, dans certains cas, pour éclairer l'expression que le texte donne à l'accord » (Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, p. 240).

3. *La genèse de l'article 1 de la Convention*

19. Le texte rédigé par la commission des affaires juridiques et administratives de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe prévoyait, dans ce qui allait devenir l'article 1 de la Convention, que les

«Etats membres s'engage[ai]ent à garantir à toute personne résidant sur leur territoire les droits (...)». Le comité d'experts intergouvernemental qui se pencha sur le projet de l'Assemblée consultative décida de remplacer les mots «résidant sur leur territoire» par les termes «relevant de leur juridiction». Les motifs ayant présidé à cette modification se trouvent décrits dans l'extrait suivant du *Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des Droits de l'Homme* (vol. III, p. 260):

«Le projet de l'Assemblée avait attribué le bénéfice de la Convention à «toute personne résidant sur le territoire des Etats signataires.» Il a semblé au Comité que le terme «résidant» pourrait être considéré comme étant trop restrictif. En effet, il y aurait lieu d'accorder le bénéfice de la Convention à toute personne se trouvant sur le territoire des Etats signataires, même à celles qui ne sauraient être considérées comme y résidant au sens juridique du mot. D'ailleurs, ce sens n'est pas le même selon toutes les législations nationales. Le Comité a donc remplacé le terme «résidant» par les mots «relevant de leur juridiction», qui figurent également dans l'article 2 du projet de Pacte de la Commission des Nations Unies.»

20. L'adoption de l'article 1 de la Convention fut encore précédée d'une observation du représentant belge, qui, le 25 août 1950, lors de la séance plénière de l'Assemblée consultative, s'exprima comme suit :

«(...) actuellement le droit de protection de nos Etats, en vertu d'une clause formelle de la Convention, pourra s'exercer intégralement et sans division ni distinction en faveur des individus quelle qu'en soit la nationalité qui, sur le territoire de l'un quelconque de nos Etats, auraient eu à se plaindre d'une violation de [leurs] droit[s].»

21. Il est ensuite précisé dans les travaux préparatoires que le libellé de l'article 1 comportant les mots «relevant de leur juridiction» ne prêta pas à discussion et que le texte tel qu'il se présentait alors (et tel qu'il existe aujourd'hui) fut adopté par l'Assemblée consultative le 25 août 1950 sans subir de nouveaux amendements (*Recueil* précité, vol. VI, p. 132).

4. La Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948

22. L'article 2 de cette déclaration est ainsi libellé :

«Toutes les personnes, sans distinction de race, de sexe, de langue, de religion ou autre, sont égales devant la loi et ont les droits et les devoirs consacrés dans cette déclaration.»

23. Dans son rapport sur l'affaire *Coard* (rapport n° 109/99, affaire n° 10951, *Coard et al. v. the United States*, 29 septembre 1999, §§ 37, 39, 41 et 43), la Commission interaméricaine des droits de l'homme se pencha sur des griefs relatifs à la détention et au traitement infligés aux requérants par les forces des Etats-Unis dans les premiers jours de l'opération militaire menée à Grenade. Elle s'exprima comme suit :

«Si l'application extraterritoriale de la Déclaration américaine n'a pas été débattue par les parties, la Commission juge pertinent de relever que, dans certaines

circonstances, l'exercice de sa juridiction sur des actes se caractérisant par leur extraterritorialité est non seulement conforme aux normes en vigueur mais exigé par elles. Les droits fondamentaux de l'individu sont proclamés dans les Amériques sur la base des principes d'égalité et de non-discrimination – «sans distinction de race, de nationalité, de religion ou de sexe». (...) Etant donné que les droits individuels procèdent directement de la qualité d'être humain de tout individu, chaque Etat américain est tenu d'assurer à toute personne relevant de sa juridiction le bénéfice des droits protégés. Si sont ainsi le plus souvent concernées les personnes se trouvant sur le territoire de l'Etat envisagé, il peut arriver que le soient aussi des personnes dont la situation présente un élément d'extraterritorialité, ce qui est le cas de celles qui se trouvent sur le territoire d'un Etat mais relèvent du contrôle d'un autre Etat – d'ordinaire au travers des actes accomplis par les agents de ce dernier à l'étranger. En principe l'examen ne tourne pas autour de la nationalité de la victime présumée ou de sa présence sur une aire géographique déterminée, mais autour de la question de savoir si, dans les circonstances de l'espèce, l'Etat mis en cause a respecté les droits d'une personne relevant de son autorité et de son contrôle.»

24. La partie pertinente en l'espèce de l'article 1 de la Convention américaine des droits de l'homme de 1978, sur lequel se fonde la compétence matérielle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, est ainsi libellée :

«Les Etats parties s'engagent à respecter les droits et libertés reconnus dans la présente Convention et à en garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence, sans aucune distinction (...)»

5. *Les quatre Conventions de Genève de 1949 sur le droit humanitaire de la guerre*

25. L'article 1 de chacune de ces Conventions («les Conventions de Genève de 1949») prévoit que les Parties contractantes «s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances».

6. *Le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques («le Pacte de 1966») et son Protocole facultatif de 1966*

26. La partie pertinente en l'espèce de l'article 2 § 1 du Pacte de 1966 est ainsi libellée :

«Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte (...)»

La Commission des droits de l'homme des Nations unies approuva lors de sa sixième session, en 1950, une motion tendant à faire insérer dans le texte de l'article 2 § 1 du projet de Pacte les mots «se trouvant sur leur territoire et relevant de leur». Des propositions subséquentes visant à l'exclusion de ces termes échouèrent en 1952 et 1963. Par la suite, le

Comité des droits de l'homme chercha à développer, dans certains contextes limités, la responsabilité des Etats contractants pour les actes accomplis par leurs agents à l'étranger.

27. La partie pertinente en l'espèce de l'article 1 du Protocole facultatif de 1966 est ainsi libellée :

« Tout Etat partie au Pacte qui devient partie au présent Protocole reconnaît que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction qui prétendent être victimes d'une violation, par cet Etat partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. (...) »

GRIEFS

28. Les requérants dénoncent le bombardement du bâtiment de la RTS effectué par les forces de l'OTAN le 23 avril 1999. Ils invoquent les dispositions suivantes de la Convention : l'article 2 (droit à la vie), l'article 10 (droit à la liberté d'expression) et l'article 13 (droit à un recours effectif).

EN DROIT

29. Les cinq premiers requérants invoquent les articles 2, 10 et 13 en leur nom propre et au nom de leurs proches décédés. Le sixième, qui fut blessé lors de l'opération, invoque les mêmes articles en son nom propre. Avec l'accord de la Cour, les parties ont limité leurs observations écrites et orales aux seules questions de recevabilité, les Gouvernements précisant par ailleurs qu'ils ne plaideraient pas le caractère manifestement mal fondé des griefs.

30. En ce qui concerne la recevabilité de l'affaire, les requérants soutiennent que la requête est compatible *ratione loci* avec les dispositions de la Convention au motif que les actes incriminés, qui soit ont été accomplis en RFY, soit l'ont été sur le territoire des Etats défendeurs mais ont produit leurs effets en RFY, les ont fait entrer, eux et leurs proches décédés, dans la sphère de juridiction desdits Etats. Ils considèrent également que les Etats défendeurs sont solidairement responsables du bombardement nonobstant le fait que celui-ci a été effectué par les forces de l'OTAN, et affirment qu'ils ne disposaient d'aucun recours interne effectif.

31. Les Gouvernements plaident quant à eux l'irrecevabilité de l'affaire. Ils soutiennent pour l'essentiel que la requête est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au motif que les requérants ne relevaient pas de la juridiction des Etats défendeurs, au sens de l'article 1 de la Convention. Ils considèrent également que, conformément au « principe *Or monétaire* » dégagé par la CIJ, la Cour ne

peut statuer sur le bien-fondé de l'affaire car cela reviendrait pour elle à se prononcer sur les droits et obligations des Etats-Unis, du Canada et de l'OTAN elle-même, alors qu'aucune de ces entités n'est Partie contractante à la Convention, ni, en conséquence, partie à la présente procédure (*Or monétaire pris à Rome en 1943*, Recueil CIJ 1954, p. 19, appliqué dans l'affaire du *Timor oriental*, Recueil CIJ 1995, p. 90).

32. Le gouvernement français soutient de surcroît que le bombardement litigieux est imputable non aux Etats défendeurs mais à l'OTAN, organisation dotée d'une personnalité juridique internationale distincte de celle de ses Etats membres. Le gouvernement turc formule par ailleurs certaines observations précisant son analyse de la situation qui prévaut dans la partie nord de Chypre.

33. Enfin, les gouvernements de la Hongrie, de l'Italie et de la Pologne considèrent que, contrairement à ce qu'exige l'article 35 § 1 de la Convention, les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours qui s'ouvraient à eux dans lesdits Etats.

A. Les requérants et leurs proches décédés relevaient-ils de la «juridiction» des Etats défendeurs, au sens de l'article 1 de la Convention ?

34. Dès lors que c'est principalement sur la base d'une réponse négative à cette question que les Gouvernements contestent la recevabilité de la requête, la Cour se penchera tout d'abord sur ce point. L'article 1 de la Convention est ainsi libellé :

«Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la (...) Convention.»

1. Observations des gouvernements défendeurs

35. Les Gouvernements soutiennent que les requérants et leurs proches décédés ne relevaient pas, à l'époque pertinente, de la «juridiction» des Etats défendeurs, la requête étant dès lors incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

36. Quant au sens précis à attribuer au terme «juridiction», ils considèrent que celui-ci doit être interprété suivant le sens ordinaire et bien établi qu'il revêt en droit international public. L'exercice par un Etat de sa «juridiction» impliquerait ainsi l'affirmation ou l'exercice d'une autorité juridique actuelle ou présumée sur des personnes redevables d'une certaine forme d'allégeance à l'Etat en question ou ayant été placées sous son contrôle. Par ailleurs, le terme de «juridiction» supposerait généralement une forme de relation structurée existant normalement pendant un certain laps de temps.

37. Les Gouvernements s'estiment confortés dans leur analyse à cet égard par la jurisprudence de la Cour ayant appliqué la notion de juridiction pour affirmer que certains individus subissant les effets d'actes accomplis par un Etat défendeur en dehors de son territoire peuvent passer pour relever de la juridiction de cet Etat au motif que celui-ci exerçait sur eux une certaine forme d'autorité juridique. L'arrestation et la détention des requérants en dehors du territoire de l'Etat défendeur dans les affaires *Issa et Öcalan (Issa et autres c. Turquie)* (déc.), n° 31821/96, 30 mai 2000, non publiée, et *Öcalan c. Turquie* (déc.), n° 46221/99, 14 décembre 2000, non publiée) relèveraient ainsi d'un exercice classique, par des forces militaires opérant sur un sol étranger, de pareille autorité juridique ou compétence sur les personnes concernées, tandis que dans l'affaire *Xhavara*, qui concernait une allégation aux termes de laquelle un navire de guerre italien avait délibérément pris pour cible un navire albanais à quelque trente-cinq milles nautiques au large des côtes italiennes (*Xhavara et autres c. Italie et Albanie* (déc.), n° 39473/98, 11 janvier 2001, non publiée), la juridiction était partagée en vertu d'un accord écrit entre les Etats défendeurs. Les Gouvernements voient également une confirmation de leur interprétation de la notion de juridiction dans les travaux préparatoires de la Convention et dans la pratique suivie par les Etats relativement à l'application de celle-ci depuis qu'ils l'ont ratifiée. Ils se réfèrent, sur ce dernier point, à la non-notification de dérogations au titre de l'article 15 pour les opérations militaires auxquelles les Etats contractants ont participé en dehors de leur territoire.

38. Les Gouvernements concluent que le comportement incriminé par les requérants ne peut manifestement être décrit comme l'exercice de semblable autorité juridique ou compétence.

39. Les Gouvernements se tournent ensuite vers les principaux arguments des requérants relatifs à la portée de la notion de «juridiction» figurant à l'article 1 de la Convention, la thèse des intéressés consistant à dire que l'obligation positive de protection prévoit cette clause s'applique proportionnellement au contrôle exercé.

40. A cet égard, les Gouvernements considèrent premièrement que le texte même de l'article 1 ne fournit aucun appui à pareille interprétation. Si les auteurs avaient souhaité mettre en place ce qui constitue en vérité un type de responsabilité «de cause à effet», ils auraient pu adopter un libellé analogue à celui de l'article 1 des Conventions de Genève de 1949 (cité ci-dessus, paragraphe 25). En tout état de cause, l'interprétation prônée par les requérants du terme de «juridiction» donnerait à l'obligation positive des Etats contractants de reconnaître les droits matériels définis dans la Convention une portée qui n'a jamais été envisagée par l'article 1 de celle-ci.

41. Les Gouvernements estiment deuxièmement que l'invocation par les requérants de l'article 15 à l'appui de leur interprétation extensive de

L'article 1 est erronée et que ladite clause renforce en fait leur thèse à eux. Rien en effet dans le texte ou l'application de l'article 15 de la Convention n'impliquerait, comme les requérants le supposeraient à tort, que le second paragraphe de cet article vise les situations de « guerre » ou d'« urgence » tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du territoire des Etats contractants. Dès lors, l'article 15 § 2 ne corroborerait pas l'interprétation large de l'article 1 proposée par les requérants.

42. Troisièmement, et quant à l'observation des requérants selon laquelle les citoyens de la RFY se verraient privés de tout recours au sens de la Convention, les Gouvernements rappellent qu'un constat aux termes duquel la Turquie n'était pas responsable au titre de la Convention dans les affaires concernant la partie nord de Chypre aurait privé les habitants dudit territoire du bénéfice des droits garantis par la Convention dont ils auraient autrement eu la jouissance (arrêts *Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), 23 mars 1995, série A n° 310, *Loizidou c. Turquie* (fond), 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, et *Chypre c. Turquie* [GC], n° 25781/94, CEDH 2001-IV). Ils relèvent qu'en l'espèce la RFY n'était pas et n'est toujours pas partie à la Convention, et que ses habitants ne pouvaient puiser aucun droit dans la Convention.

43. Quatrièmement, les Gouvernements contestent avec vigueur les arguments des requérants relatifs au risque qu'il y aurait à ne pas rendre responsables au titre de la Convention les Etats participant à des missions militaires du type de celle incriminée en l'espèce. Selon eux, ce serait plutôt la théorie nouvelle de type causal de la juridiction extraterritoriale prônée par les requérants qui entraînerait de graves conséquences au plan international. Combinée avec l'affirmation préconisée par les intéressés de la responsabilité solidaire de l'ensemble des Etats du fait de leur qualité de membres de l'OTAN, pareille théorie mettrait gravement à mal le but et le système de la Convention. En particulier, elle aurait des conséquences sérieuses sur toute action collective militaire internationale, dans la mesure où elle rendrait la Cour compétente pour contrôler la participation des Etats contractants à des missions militaires menées où que ce soit sur le globe dans des conditions où il serait impossible auxdits Etats d'assurer aux habitants des territoires concernés la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par la Convention, y compris dans les situations où un Etat contractant ne prendrait aucune part active à la mission incriminée. Le danger de violer la Convention qui en résulterait risquerait, d'après les Gouvernements, de saper de manière significative la participation des Etats à de telles missions et déboucherait en tout état de cause sur des dérogations au titre de l'article 15 de la Convention qui seraient bien plus protectrices pour les Etats. De plus, le droit humanitaire international, le TPIY et, depuis peu, la Cour pénale internationale (CPI) seraient là pour réguler ce type de comportement des Etats.

44. Enfin, les Gouvernements récusent également les théories subsidiaires développées par les requérants quant à la responsabilité des Etats au titre de l'article 1 de la Convention. En ce qui concerne l'argument tiré du contrôle que les forces de l'OTAN auraient exercé sur l'espace aérien au-dessus de Belgrade, ils démentent que pareil contrôle existât et contestent en tout état de cause que la maîtrise d'un espace aérien puisse être mise sur le même plan qu'un contrôle territorial d'une nature et d'une étendue, telles qu'identifiées dans les arrêts précités concernant la partie nord de Chypre, propres à faire conclure à l'exercice d'un contrôle effectif ou d'une autorité juridique. Ils jugent par ailleurs erronée la comparaison faite par les requérants entre la présente espèce et l'affaire *Soering c. Royaume-Uni* (arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 161). A l'époque où devait être prise la décision litigieuse concernant l'opportunité d'extrader M. Soering, ce dernier se trouvait en effet détenu sur le territoire de l'Etat défendeur, situation correspondant à un exercice classique par l'Etat de son autorité juridique sur un individu auquel il est en mesure de garantir le respect de l'ensemble des droits consacrés par la Convention.

45. En résumé, les Gouvernements soutiennent que les requérants et leurs proches décédés ne relevaient pas de la juridiction des Etats défendeurs et que, par conséquent, leur requête est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

2. Arguments des requérants

46. Les requérants considèrent que la requête est compatible *ratione loci* avec les dispositions de la Convention, dans la mesure où le bombardement de la RTS les a placés dans la sphère de juridiction des Etats défendeurs. Ils soutiennent en particulier que la «juridiction» desdits Etats peut se déterminer à partir d'une adaptation des critères du «contrôle effectif» dégagés par la Cour dans les arrêts *Loizidou* précités (exceptions préliminaires et fond), de sorte que l'étendue de l'obligation positive procédant de l'article 1 de la Convention de reconnaître les droits consacrés par celle-ci serait proportionnée à l'ampleur du contrôle effectivement exercé. Ils estiment que cette conception de la notion de juridiction au sens de l'article 1 est de nature à fournir à la Cour des critères exploitables pour le traitement des plaintes pouvant naître à l'avenir de situations comparables.

47. Ainsi, lorsque la Cour, dans les arrêts *Loizidou* précités (exceptions préliminaires et fond), jugea que les forces turques exerçaient un contrôle effectif sur la partie nord de Chypre, il était juste de considérer que la Turquie avait l'obligation de garantir le respect sur le territoire en question de l'ensemble des droits consacrés par la Convention. En revanche, lorsque les Etats défendeurs frappent une cible située en

dehors de leur territoire, ils ne sont pas tenus à l'impossible (assurer le respect de l'éventail complet des droits reconnus par la Convention), mais ils doivent être jugés responsables des violations des droits garantis par la Convention dont ils avaient la possibilité d'assurer le respect dans la situation en cause.

48. Les requérants soutiennent que cette approche se concilie parfaitement avec l'état actuel de la jurisprudence issue de la Convention, et ils invoquent en particulier les décisions sur la recevabilité adoptées dans les affaires *Issa, Xhavara* et *Öcalan* précitées, ainsi que celle rendue dans l'affaire *Ilascu et autres c. Moldova et Russie* ((déc.) [GC], n° 48787/99, 4 juillet 2001, non publiée). Ils la jugent également compatible avec l'interprétation d'expressions similaires donnée par la Commission interaméricaine des droits de l'homme (voir le rapport relatif à l'affaire *Coard* précité, paragraphe 23 ci-dessus). Se référant à une affaire du Comité des droits de l'homme des Nations unies, ils affirment que ledit comité est parvenu à des conclusions analogues relativement à l'article 2 § 1 du Pacte de 1966 et à l'article 1 du Protocole facultatif à cet instrument.

49. Ils estiment en outre que leur approche du concept de «juridiction» trouve un appui dans le texte et la structure de la Convention, en particulier dans l'article 15: celui-ci serait en effet, selon eux, privé de sens s'il ne s'appliquait pas également aux situations de guerre ou d'urgence extraterritoriales. Dès lors, en l'absence de notification de dérogation à cette disposition, la Convention s'appliquerait même pendant de tels conflits.

50. Quant à l'invocation par les Gouvernements des travaux préparatoires, les requérants font observer que ceux-ci ne constituent pas une source de preuve essentielle ou définitive quant au sens à attribuer au terme «juridiction» figurant à l'article 1 de la Convention. Ils relèvent en effet que l'«autorité juridique» et la «relation structurée» dont les Gouvernements font des éléments essentiels de la notion de juridiction ne sont pas mentionnées dans les travaux préparatoires.

51. Ils rejettent par ailleurs la thèse des Gouvernements selon laquelle leur interprétation de l'article 1 constituerait un dangereux précédent. La présente espèce ne concernerait pas un accident ou une omission survenus à l'occasion d'une mission de maintien de la paix des Nations unies, ni des actes commis par des «soldats voyous». Elle mettrait en cause un acte délibéré, approuvé par chacun des Etats défendeurs et exécuté conformément au plan établi. Les requérants soutiennent que ce qui serait dangereux, ce serait de ne pas rendre les Etats responsables des violations de la Convention pouvant résulter de ce type d'actions. Mettant en exergue la prééminence du droit à la vie et le rôle de la Convention comme instrument de l'ordre public européen, ils soulignent que le fait d'écarter la responsabilité des Etats défendeurs laisserait les requérants sans le moindre recours et les armées des Etats défendeurs

libres d'agir en toute impunité. La CIJ ne serait pas compétente pour recevoir des plaintes individuelles, le TPIY statuerait sur la responsabilité d'individus accusés de graves crimes de guerre et la CPI n'aurait pas encore été établie.

52. A titre subsidiaire, les requérants allèguent qu'eu égard à l'ampleur de l'opération aérienne et au nombre relativement faible de victimes le contrôle qu'exerçait l'OTAN sur l'espace aérien était pratiquement aussi complet que celui qu'exerçait la Turquie sur le territoire de la partie nord de Chypre. Il s'agissait certes d'un contrôle de portée limitée (il ne s'exerçait que sur l'espace aérien), mais l'obligation positive résultant de l'article 1 pourrait être limitée de manière analogue. Les notions de «contrôle effectif» et de «juridiction» devraient être suffisamment flexibles pour tenir compte de la disponibilité et de l'usage d'armes de précision modernes, qui autoriseraient des actions extraterritoriales de grande précision et de fort impact sans nécessiter la présence de troupes au sol. Compte tenu de ces progrès de la technique moderne, l'invocation d'une différence entre des attaques aériennes et des actions menées par des troupes au sol serait aujourd'hui dépourvue de pertinence.

53. A titre plus subsidiaire encore, les requérants, comparant les circonstances de la présente espèce et celles qui caractérisaient l'affaire *Soering* précitée, soutiennent que l'acte incriminé n'était en réalité que l'effet extraterritorial de décisions antérieures, prises sur le territoire des Etats défendeurs, de bombarder la RTS et de lancer le missile. On pourrait dès lors considérer, pour les mêmes motifs que ceux retenus dans l'affaire *Soering*, qu'ils relevaient de la juridiction des Etats défendeurs.

3. *Appréciation de la Cour*

54. La Cour relève que le lien réel entre les requérants et les Etats défendeurs est constitué de l'acte incriminé, qui, où qu'il ait été décidé, a été accompli ou a déployé ses effets en dehors du territoire desdits Etats («l'acte extraterritorial»). Elle estime qu'il s'agit donc essentiellement de rechercher si l'on peut considérer que, du fait de l'acte extraterritorial, les requérants et leurs proches décédés étaient susceptibles de relever de la juridiction des Etats défendeurs (arrêts *Drozd et Janousek c. France et Espagne*, 26 juin 1992, série A n° 240, p. 29, § 91, *Loizidou* (exceptions préliminaires et fond) précités, p. 24, § 64, et pp. 2235-2236, § 56, respectivement, et *Chypre c. Turquie* précité, § 80).

a) **Les règles d'interprétation applicables**

55. La Cour rappelle que la Convention doit être interprétée à la lumière des règles fixées dans la Convention de Vienne de 1969 (*Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18, p. 14, § 29).

56. Elle cherchera donc à déterminer le sens ordinaire devant être attribué aux termes «relevant de leur juridiction» dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la Convention (voir l'article 31 § 1 de la Convention de Vienne de 1969 et, parmi d'autres, l'arrêt *Johnston et autres c. Irlande* du 18 décembre 1986, série A n° 112, p. 24, § 51). Elle tiendra compte également de «toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité» (article 31 § 3 b) de la Convention de Vienne de 1969 et arrêt *Loizidou* (exceptions préliminaires) précité, p. 27, § 73).

57. De surcroît, l'article 31 § 3 c) indique qu'il y a lieu de tenir compte de «toute règle pertinente du droit international applicable dans les relations entre les parties». D'une manière plus générale, la Cour réaffirme que les principes qui sous-tendent la Convention ne peuvent s'interpréter et s'appliquer dans le vide. Elle doit aussi prendre en compte toute règle pertinente du droit international lorsqu'elle se prononce sur des différends concernant sa compétence et, par conséquent, déterminer la responsabilité des États conformément aux principes du droit international régissant la matière, tout en tenant compte du caractère particulier de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme (arrêt *Loizidou* (fond) précité, p. 2231, § 43, et pp. 2234-2235, § 52). Aussi la Convention doit-elle s'interpréter, dans toute la mesure du possible, en harmonie avec les autres principes du droit international, dont elle fait partie (*Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 60, CEDH 2001-XI).

58. La Cour rappelle par ailleurs que les travaux préparatoires peuvent également être consultés en vue de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 ou de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément audit article 31 laisse le sens «ambigu ou obscur», ou conduit à un résultat qui est «manifestement absurde ou déraisonnable» (article 32). La Cour a également pris note du commentaire de la Commission du droit international sur la relation entre les règles d'interprétation codifiées dans lesdits articles 31 et 32 (paragraphe 16-18 ci-dessus).

b) Le sens devant être attribué aux mots «relevant de leur juridiction»

59. En ce qui concerne le «sens ordinaire» des termes pertinents figurant dans l'article 1 de la Convention, la Cour considère que, du point de vue du droit international public, la compétence juridictionnelle d'un État est principalement territoriale. Si le droit international n'exclut pas un exercice extraterritorial de sa juridiction par un État, les éléments ordinairement cités pour fonder pareil exercice (nationalité, pavillon, relations diplomatiques et consulaires, effet, protection, personnalité passive et universalité, notamment) sont en règle générale définis et

limités par les droits territoriaux souverains des autres Etats concernés (Mann, «*The Doctrine of Jurisdiction in International Law*», Recueil des cours, 1964, vol. 1; Mann, «*The Doctrine of Jurisdiction in International Law, Twenty Years Later*», Recueil des cours, 1984, vol. 1; Bernhardt (éd.), *Encyclopaedia of Public International Law*, édition 1997, vol. 3, pp. 55-59 («*Jurisdiction of States*»), et édition 1995, vol. 2, pp. 337-343 («*Extra-territorial Effects of Administrative, Judicial and Legislative Acts*»); Jennings and Watts (éd.), *Oppenheim's International Law*, 9^e édition, 1992, vol. 1, § 137; P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 4^e édition, 1998, p. 61; Brownlie, *Principles of International Law*, 5^e édition, 1998, pp. 287, 301 et 312-314).

60. Ainsi, par exemple, la possibilité pour un Etat d'exercer sa juridiction sur ses propres ressortissants à l'étranger est subordonnée à la compétence territoriale de cet Etat et d'autres (Higgins, *Problems and Process* (1994), p. 73; et Quoc Dinh, Daillier et Pellet, *Droit international public*, 6^e édition, 1999, p. 500). De surcroît, un Etat ne peut concrètement exercer sa juridiction sur le territoire d'un autre Etat sans le consentement, l'invitation ou l'acquiescement de ce dernier, à moins que le premier ne soit un Etat occupant, auquel cas on peut considérer qu'il exerce sa juridiction sur ce territoire, du moins à certains égards (Bernhardt, précité, vol. 3, p. 59, et vol. 2, pp. 338-340; Oppenheim, précité, § 137; P.-M. Dupuy, précité, pp. 64-65; Brownlie, précité, p. 313; Cassese, *International Law*, 2001, p. 89; et, tout récemment, le *Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 48^e réunion plénière (Venise, 19-20 octobre 2001).

61. Aussi la Cour estime-t-elle que l'article 1 de la Convention doit passer pour refléter cette conception ordinaire et essentiellement territoriale de la juridiction des Etats, les autres titres de juridiction étant exceptionnels et nécessitant chaque fois une justification spéciale, en fonction des circonstances de l'espèce (voir, *mutatis mutandis* et en général, les pages 8 à 30 du rapport publié en 1990 par le Comité restreint d'experts sur la compétence pénale extraterritoriale, Comité européen pour les problèmes criminels, Conseil de l'Europe, *Compétence pénale extraterritoriale*).

62. La Cour considère que la pratique suivie par les Etats contractants dans l'application de la Convention depuis sa ratification montre qu'ils ne redoutaient pas l'engagement de leur responsabilité extraterritoriale dans des contextes analogues à celui de la présente espèce. Si certains Etats contractants ont participé, depuis leur ratification de la Convention, à un certain nombre de missions militaires qui les ont amenés à accomplir des actes extraterritoriaux (notamment dans le Golfe, en Bosnie-Herzégovine et en RFY), aucun d'eux n'a jamais indiqué par la notification d'une dérogation au titre de l'article 15 de la

Convention qu'il considérait que les actes extraterritoriaux impliquaient l'exercice d'un pouvoir de juridiction au sens de l'article 1 de la Convention. Les dérogations existantes ont été notifiées par la Turquie et par le Royaume-Uni¹ relativement à certains conflits internes (dans le Sud-Est de la Turquie et en Irlande du Nord respectivement), et la Cour ne décèle aucun élément qui lui permettrait d'accueillir la thèse des requérants selon laquelle l'article 15 couvre l'ensemble des situations de «guerre» et d'«urgence», tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire des Etats contractants. De fait, l'article 15 lui-même doit se lire à la lumière de la limitation de «juridiction» énoncée à l'article 1 de la Convention.

63. Enfin, la Cour trouve une confirmation claire de cette conception essentiellement territoriale de la juridiction des Etats dans les travaux préparatoires de la Convention, lesquels révèlent que si le comité d'experts intergouvernemental remplaça les termes «résidant sur leur territoire» par les mots «relevant de leur juridiction», c'était afin d'étendre l'application de la Convention aux personnes qui, sans résider, au sens juridique du terme, sur le territoire d'un Etat se trouvent néanmoins sur le territoire de cet Etat (paragraphe 19 ci-dessus).

64. Il est vrai que le principe selon lequel la Convention est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles est solidement ancré dans la jurisprudence de la Cour. Celle-ci l'a appliqué non seulement aux dispositions normatives de la Convention (par exemple dans les arrêts *Soering* précité, p. 40, § 102, *Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, série A n° 45, X, Y et Z c. *Royaume-Uni*, 22 avril 1997, *Recueil 1997-II, V. c. Royaume-Uni* [GC], n° 24888/94, § 72, CEDH 1999-IX, et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 39, CEDH 1999-I), mais également, et c'est davantage pertinent pour la présente espèce, lorsqu'il s'est agi pour elle d'interpréter les anciens articles 25 et 46 de la Convention relativement à la reconnaissance par un Etat contractant de la compétence des organes de la Convention (arrêt *Loizidou* (exceptions préliminaires) précité, pp. 26-27, § 71). La Cour considéra, dans le dernier arrêt cité, que les anciens articles 25 et 46 de la Convention ne pouvaient s'interpréter uniquement en conformité avec les intentions de leurs auteurs, telles qu'elles avaient été exprimées plus de quarante ans auparavant, dans la mesure où même s'il s'était trouvé établi que les restrictions en cause passaient pour admissibles au regard desdites clauses à l'époque où une minorité des Parties contractantes existant au moment de l'examen de l'affaire par la Cour avaient adopté la Convention, pareille preuve ne pouvait «être déterminante».

1. Le Royaume-Uni a retiré sa dérogation à compter du 26 février 2001, sauf à l'égard des Dépendances de la Couronne. La Turquie a réduit la portée de la sienne par une communication au Secrétaire général du Conseil de l'Europe datée du 5 mai 1992.

65. Or, contrairement à la question de la compétence des organes de la Convention pour connaître d'une espèce, qui était débattue dans l'affaire *Loizidou* (exceptions préliminaires), la portée de l'article 1, qui se trouve au cœur du présent litige, est déterminante pour celle des obligations positives pesant sur les Parties contractantes et, partant, pour la portée et l'étendue de tout le système de protection des droits de l'homme mis en place par la Convention. En tout état de cause, les passages des travaux préparatoires cités ci-dessus fournissent une indication claire et ne pouvant être ignorée du sens que les auteurs de la Convention ont entendu donner audit article 1. La Cour souligne qu'elle n'interprète pas la disposition en cause «uniquement» en conformité avec les travaux préparatoires et qu'elle ne juge pas ceux-ci «déterminants»; elle voit plutôt dans les travaux préparatoires une confirmation non équivoque du sens ordinaire de l'article 1 de la Convention tel qu'elle l'a déjà identifié (article 32 de la Convention de Vienne de 1969).

66. Ainsi, comme la Cour l'a dit dans l'affaire *Soering* (arrêt précité, pp. 33-34, § 86) :

«L'article 1 (...) fixe une limite, notamment territoriale, au domaine de la Convention. En particulier, l'engagement des Etats contractants se borne à «reconnaître» (en anglais «to secure») aux personnes relevant de leur «juridiction» les droits et libertés énumérés. En outre, la Convention ne régit pas les actes d'un Etat tiers, ni ne prétend exiger des Parties contractantes qu'elles imposent ses normes à pareil Etat (...)

c) Actes extraterritoriaux reconnus comme s'analysant en l'exercice par l'Etat concerné de sa juridiction

67. En conformité avec la notion essentiellement territoriale de juridiction, la Cour n'a admis que dans des circonstances exceptionnelles que les actes des Etats contractants accomplis ou produisant des effets en dehors de leur territoire peuvent s'analyser en l'exercice par eux de leur juridiction au sens de l'article 1 de la Convention.

68. Elle a évoqué dans sa jurisprudence, à titre d'exemples censés montrer que la juridiction d'un Etat défendeur «ne se circonscrit pas [à son] territoire national» (arrêt *Loizidou* (exceptions préliminaires) précité, pp. 23-24, § 62), des situations dans lesquelles l'extradition ou l'expulsion d'une personne par un Etat contractant peut soulever un problème au regard des articles 2 et/ou 3 (ou, exceptionnellement, au regard des articles 5 et/ou 6), donc engager la responsabilité de l'Etat au titre de la Convention (arrêts *Soering* précité, pp. 35-36, § 91, *Cruz Varas et autres c. Suède*, 20 mars 1991, série A n° 201, p. 28, §§ 69-70, et *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, série A n° 215, p. 34, § 103).

La Cour note toutefois que, dans les cas précités, les Etats défendeurs avaient engagé leur responsabilité par des actes concernant des personnes qui avaient été accomplis alors que celles-ci se trouvaient sur leur territoire et qu'elles relevaient dès lors manifestement de leur juridiction, et que

pareils cas ne concernent pas l'exercice actuel par un Etat de sa compétence ou juridiction à l'étranger (voir également l'arrêt *Al-Adsani* précité, § 39).

69. Un autre exemple mentionné au paragraphe 62 de l'arrêt *Loizidou* (exceptions préliminaires) précité était l'arrêt *Drozd et Janousek*, dans lequel la Cour, citant un certain nombre de décisions sur la recevabilité adoptées par la Commission, avait admis que la responsabilité des Parties contractantes (en l'occurrence la France et l'Espagne) pouvait en principe entrer en jeu à raison d'actes émanant de leurs organes (en l'occurrence des juges) ayant été accomplis ou ayant produit des effets en dehors de leur territoire (arrêt *Drozd et Janousek* précité, p. 29, § 91). Dans ladite affaire, les actes incriminés ne pouvaient, eu égard aux circonstances, être imputés aux Etats défendeurs, dès lors que les juges mis en cause n'avaient pas agi en leur qualité de juges français ou espagnols et que les juridictions andorranes fonctionnaient indépendamment desdits Etats.

70. En outre, dans son arrêt *Loizidou* (exceptions préliminaires), la Cour jugea que, compte tenu de l'objet et du but de la Convention, une Partie contractante pouvait voir sa responsabilité engagée lorsque, par suite d'une action militaire – légale ou non –, elle exerçait en pratique son contrôle sur une zone située en dehors de son territoire national. Elle estima que l'obligation d'assurer dans une telle région le respect des droits et libertés garantis par la Convention découlait du fait de ce contrôle, qu'il s'exerçât directement, par l'intermédiaire des forces armées des Etats concernés, ou par le biais d'une administration locale subordonnée. Elle conclut que les actes dénoncés par la requérante étaient «de nature à relever de la juridiction de la Turquie au sens de l'article 1 de la Convention».

Statuant au fond, la Cour jugea qu'il ne s'imposait pas de déterminer si la Turquie exerçait en réalité dans le détail un contrôle sur la politique et les actions des autorités de la «République turque de Chypre-Nord» («RTCN»). Le grand nombre de soldats participant à des missions actives dans le nord de Chypre attestait selon elle que l'armée turque exerçait «en pratique un contrôle global sur cette partie de l'île». La Cour estima que, d'après le critère pertinent et dans les circonstances de la cause, ce contrôle engageait la responsabilité de la Turquie à raison de la politique et des actions de la «RTCN». Elle considéra que les personnes touchées par cette politique ou ces actions relevaient donc de la «juridiction» de la Turquie aux fins de l'article 1 de la Convention, et que l'obligation qui incombait audit Etat de garantir à la requérante les droits et libertés définis dans la Convention s'étendait en conséquence à la partie septentrionale de Chypre.

Dans son arrêt *Chypre c. Turquie* précité, adopté ultérieurement, la Cour ajouta qu'étant donné que la Turquie exerçait en pratique un contrôle global sur le territoire concerné, sa responsabilité ne pouvait se

circonscrire aux actes commis par ses propres agents sur ce territoire mais s'étendait également aux actes de l'administration locale qui survivait grâce à son soutien. Elle jugea ainsi qu'en vertu de la «juridiction» exercée par lui au sens de l'article 1 de la Convention, ledit Etat devait assurer dans la partie septentrionale de Chypre le respect de la totalité des droits matériels consacrés par la Convention.

71. En résumé, il ressort de sa jurisprudence que la Cour n'admet qu'exceptionnellement qu'un Etat contractant s'est livré à un exercice extraterritorial de sa compétence: elle ne l'a fait jusqu'ici que lorsque l'Etat défendeur, au travers du contrôle effectif exercé par lui sur un territoire extérieur à ses frontières et sur ses habitants par suite d'une occupation militaire ou en vertu du consentement, de l'invitation ou de l'acquiescement du gouvernement local, assumait l'ensemble ou certains des pouvoirs publics relevant normalement des prérogatives de celui-ci.

72. C'est ainsi que, conformément à cette approche, la Cour a jugé récemment que la participation d'un Etat en qualité de défendeur à une procédure dirigée contre lui dans un autre Etat n'emporte pas par cela seul un exercice extraterritorial par lui de sa juridiction (*McElhinney c. Irlande et Royaume-Uni* (déc.) [GC], n° 31253/96, 9 février 2000, non publiée). La Cour s'exprima ainsi:

«Dans la mesure où le requérant se plaint, sur le terrain de l'article 6 (...), de l'attitude adoptée par le gouvernement britannique dans la procédure irlandaise, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner dans l'abstrait la question de savoir si les actes accomplis par un gouvernement en sa qualité de partie à des procédures judiciaires menées dans un autre Etat contractant sont de nature à engager sa responsabilité au titre de l'article 6 (...) La Cour considère que, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, le fait que le gouvernement britannique ait soulevé devant les juridictions irlandaises une exception tirée de son immunité souveraine dans une procédure dont l'initiative avait été prise par le requérant ne suffit pas à faire relever ce dernier de la juridiction du Royaume-Uni au sens de l'article 1 de la Convention.»

73. La Cour note par ailleurs qu'on rencontre d'autres cas d'exercice extraterritorial de sa compétence par un Etat dans les affaires concernant des actes accomplis à l'étranger par des agents diplomatiques ou consulaires, ou à bord d'aéronefs immatriculés dans l'Etat en cause ou de navires battant son pavillon. Dans ces situations spécifiques, il est clair que le droit international coutumier et des dispositions conventionnelles ont reconnu et défini l'exercice extraterritorial de sa juridiction par l'Etat concerné.

d) Dans ces conditions, les requérants en l'espèce étaient-ils susceptibles de relever de la «juridiction» des Etats défendeurs?

74. Les requérants soutiennent que le bombardement de la RTS par les Etats défendeurs constitue un exemple supplémentaire d'acte extraterritorial susceptible d'entrer dans le champ d'application de la

notion de «juridiction» au sens de l'article I de la Convention et proposent ainsi un affinement de la définition du sens ordinaire du terme «juridiction» figurant audit article. La Cour doit donc se convaincre qu'il existe en l'espèce des circonstances également exceptionnelles propres à faire conclure à un exercice extraterritorial de leur juridiction par les Etats défendeurs.

75. A cet égard, les requérants suggèrent premièrement d'appliquer de manière spécifique les critères du «contrôle effectif» développés dans les affaires relatives à la partie septentrionale de Chypre. Ils soutiennent que l'obligation positive résultant de l'article I va jusqu'à astreindre les Etats à assurer le respect des droits consacrés par la Convention à proportion du contrôle exercé dans une situation extraterritoriale donnée. Pour les Gouvernements, admettre cela reviendrait à entériner une conception causale de la notion de juridiction qui n'aurait pas été envisagée par l'article I de la Convention ou qu'il ne serait pas approprié de retenir. La Cour estime que la thèse des requérants équivaut à considérer que toute personne subissant des effets négatifs d'un acte imputable à un Etat contractant «relève» *ipso facto*, quel que soit l'endroit où l'acte a été commis et où que ses conséquences aient été ressenties, «de la juridiction» de cet Etat aux fins de l'article I de la Convention.

La Cour incline à souscrire à l'argument des Gouvernements selon lequel le texte de l'article I ne s'accommode pas d'une telle conception de la notion de «juridiction». Certes, les requérants admettent que pareille «juridiction» et la responsabilité au regard de la Convention qui en découlerait pour l'Etat concerné se limiteraient aux circonstances ayant entouré l'accomplissement de l'acte et aux conséquences de celui-ci. La Cour estime toutefois que le texte de l'article I n'offre aucun appui à l'argument des requérants selon lequel l'obligation positive que fait cette disposition aux Etats contractants de reconnaître «les droits et libertés définis au titre I de la (...) Convention» peut être fractionnée et adaptée en fonction des circonstances particulières de l'acte extraterritorial en cause. Elle considère au demeurant que la même conclusion découle du texte de l'article 19 de la Convention. De surcroît, la thèse des requérants n'explique pas l'emploi des termes «relevant de leur juridiction» qui figurent à l'article I et va même jusqu'à rendre ceux-ci superflus et dénués de toute finalité. Du reste, si les auteurs de la Convention avaient voulu assurer une juridiction aussi extensive que ne le préconisent les requérants, ils auraient pu adopter un texte identique ou analogue à celui, contemporain, des articles I des quatre Conventions de Genève de 1949 (paragraphe 25 ci-dessus).

Par ailleurs, l'interprétation donnée par les requérants de la notion de juridiction revient à confondre la question de savoir si un individu «relève de la juridiction» d'un Etat contractant et celle de savoir si l'intéressé peut être réputé victime d'une violation de droits garantis par la

Convention. Or il s'agit là de conditions de recevabilité séparées et distinctes devant chacune être remplies, dans l'ordre précité, pour qu'un individu puisse invoquer les dispositions de la Convention à l'encontre d'un Etat contractant.

76. Deuxièmement, et à titre subsidiaire, les requérants soutiennent que la portée limitée à l'espace aérien du contrôle exercé par les Etats contractants n'excluait pas pour ces derniers l'obligation positive de protéger les requérants, mais ne faisait que circonscrire son étendue. La Cour considère que cet argument est essentiellement le même que celui avancé à titre principal et le rejette pour les mêmes raisons.

77. Troisièmement, les requérants développent un autre argument subsidiaire, tiré d'une comparaison avec l'affaire *Soering* précitée, en faveur de l'exercice de leur juridiction par les Etats défendeurs. La Cour juge cet argument peu convaincant, compte tenu des différences fondamentales déjà relevées entre l'affaire *Soering* et la présente espèce (paragraphe 68 ci-dessus).

78. Quatrièmement, la Cour ne juge pas nécessaire de se prononcer sur le sens précis à attribuer dans divers contextes aux clauses, présentées comme analogues, relatives à la notion de juridiction qui figurent dans les instruments internationaux mentionnés par les requérants, car les observations des intéressés à cet égard (paragraphe 48 ci-dessus) n'emportent pas sa conviction. Elle relève que l'article 2 de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme adoptée en 1948, mentionné dans le rapport *Coard* précité de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (paragraphe 23 ci-dessus), ne comporte aucune limitation explicite de juridiction. Par ailleurs, pour ce qui est de l'article 2 § 1 du Pacte de 1966 (paragraphe 26 ci-dessus), dès 1950 les auteurs de l'instrument avaient définitivement et expressément limité sa portée territoriale, et l'on peut difficilement soutenir qu'une reconnaissance exceptionnelle par le Comité des droits de l'homme des Nations unies de certains cas de juridiction extraterritoriale (dont les requérants ne fournissent au demeurant qu'un seul exemple) soit de nature à battre en brèche la portée explicitement territoriale conférée à la notion de juridiction par ledit article du Pacte de 1966 ou à expliquer le sens précis devant être attribué à la notion de «juridiction» figurant à l'article 1 du Protocole facultatif de 1966 (paragraphe 27 ci-dessus). Si le texte de l'article 1 de la Convention américaine des droits de l'homme de 1978 (paragraphe 24 ci-dessus) comporte une condition de juridiction analogue à celle figurant à l'article 1 de la Convention européenne, les requérants n'ont produit devant la Cour aucune jurisprudence pertinente concernant son interprétation.

79. Cinquièmement, et de façon plus générale, les requérants soutiennent qu'une décision affirmant qu'ils ne relevaient pas de la juridiction des Etats défendeurs irait à l'encontre de la mission d'ordre

public impartie à la Convention et laisserait une lacune regrettable dans le système de protection des droits de l'homme institué par la Convention.

80. L'obligation de la Cour à cet égard consiste à tenir compte de la nature particulière de la Convention, instrument constitutionnel d'un ordre public *européen* pour la protection des êtres humains, et son rôle, tel qu'il se dégage de l'article 19 de la Convention, est d'assurer le respect par les Parties contractantes *des engagements* souscrits par elles (arrêt *Loizidou* (exceptions préliminaires) précité, p. 31, § 93). Aussi peut-on difficilement prétendre qu'une décision refusant d'admettre la juridiction extraterritoriale des Etats défendeurs méconnaîtrait l'objectif d'ordre public de la Convention, lequel souligne lui-même la vocation essentiellement régionale du système de la Convention, ou l'article 19 de celle-ci, qui ne fournit pas un éclairage particulier du champ d'application territorial dudit système.

Certes, en adoptant son arrêt *Chypre c. Turquie* précité, la Cour a eu conscience de la nécessité d'éviter une «lacune regrettable dans le système de protection des droits de l'homme» (§ 78) dans la partie nord de Chypre. Toutefois, les Gouvernements l'ont d'ailleurs relevé, cette observation se rapportait à une situation entièrement différente de celle incriminée en l'espèce. Les habitants de la partie nord de Chypre se seraient en effet trouvés exclus, du fait du «contrôle effectif» exercé par la Turquie sur le territoire concerné et de l'impossibilité concomitante pour Chypre, Etat contractant, de satisfaire aux obligations résultant pour lui de la Convention, du bénéfice des garanties et du système résultant de celle-ci qui leur avait jusque-là été assuré.

En résumé, la Convention est un traité multilatéral opérant, sous réserve de son article 56¹, dans un contexte essentiellement régional, et plus particulièrement dans l'espace juridique des Etats contractants, dont il est clair que la RFY ne relève pas. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer partout dans le monde, même à l'égard du comportement des Etats contractants. Aussi la Cour n'a-t-elle jusqu'ici invoqué l'intérêt d'éviter de laisser des lacunes ou des solutions de continuité dans la protection des droits de l'homme pour établir la juridiction d'un Etat contractant que dans des cas où, n'eussent été les circonstances spéciales s'y rencontrant, le territoire concerné aurait normalement été couvert par la Convention.

81. Enfin, les requérants se réfèrent, en particulier, aux décisions sur la recevabilité des affaires *Issa et autres* et *Öcalan* précitées, adoptées par la Cour. Il est vrai que la Cour a déclaré ces deux affaires recevables et que celles-ci comportent certains griefs relatifs à des actions qu'auraient

1. L'article 56 § 1 permet à tout Etat contractant de déclarer que la Convention s'appliquera à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales.

commises des agents turcs en dehors du territoire de la Turquie. En revanche, ni dans l'une ni dans l'autre la question de la juridiction n'a été soulevée par le gouvernement défendeur ou examinée par la Cour, et en tout état de cause le fond de ces affaires demeure à trancher. De même, on ne trouve trace d'aucune exception se rapportant à la notion de juridiction dans la décision d'irrecevabilité de l'affaire *Xhavara et autres* (précitée), à laquelle les requérants se réfèrent également. Quoi qu'il en soit, les requérants en l'occurrence ne contestent pas les éléments de preuve fournis par les Gouvernements concernant le partage, en vertu d'un accord écrit préalable, de la juridiction entre l'Albanie et l'Italie dans ladite espèce. Quant à l'affaire *Ilascu et autres*, également invoquée par les requérants et citée ci-dessus, elle a trait à des allégations aux termes desquelles les forces russes contrôlent une partie du territoire de la Moldova, question qui devra être tranchée définitivement lors de l'examen au fond de la cause. Dans ces conditions, les affaires précitées ne fournissent aucun appui à l'interprétation préconisée par les requérants de la juridiction des Etats contractants, au sens de l'article 1 de la Convention.

4. Conclusion de la Cour

82. Compte tenu de ce qui précède, la Cour n'est pas persuadée de l'existence d'un lien juridictionnel entre les personnes ayant été victimes de l'acte incriminé et les Etats défendeurs. En conséquence, elle estime que les requérants n'ont pas démontré qu'eux-mêmes et leurs proches décédés étaient susceptibles de «relever de la juridiction» des Etats défendeurs du fait de l'acte extraterritorial en cause.

B. Autres questions de recevabilité

83. Eu égard à sa conclusion ci-dessus, la Cour considère qu'il ne s'impose pas d'examiner les autres observations des parties sur la recevabilité de la requête.

Les questions qui s'y trouvaient abordées se rapportaient à la possibilité d'engager la responsabilité solidaire des Etats défendeurs pour un acte accompli par une organisation internationale dont ils sont membres, à l'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, et à la compétence de la Cour pour examiner l'affaire, compte tenu des principes établis par l'arrêt *Or monétaire* précité de la CIJ.

C. Résumé et conclusion

84. En résumé, la Cour conclut que l'action incriminée des Etats défendeurs n'engage pas la responsabilité de ceux-ci au regard de la

Convention et qu'en conséquence il ne s'impose pas d'examiner les autres questions de recevabilité soulevées par les parties.

85. La requête doit dès lors être déclarée incompatible avec les dispositions de la Convention et, partant, irrecevable, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.