

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2002-II

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

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

Internet addresses of the Court/Adresses Internet de la Cour

E-mail: dhcour@echr.coe.int

Web: <http://www.echr.coe.int>



The Publisher/L'éditeur

Carl Heymanns Verlag KG
Luxemburger Straße 449
D-50939 Köln

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

Belgium/Belgique

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

Luxembourg

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

The Netherlands/Pays-Bas

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

2003 ISBN 3-452-25577-8
Printed in Germany

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

Note on citation

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

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

Examples

Judgment on the merits delivered by a Chamber

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

Judgment on the merits delivered by the Grand Chamber

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

Decision on admissibility delivered by a Chamber

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

Decision on admissibility delivered by the Grand Chamber

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

Judgment on preliminary objections delivered by a Chamber

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

Judgment on just satisfaction delivered by a Chamber

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

Judgment on revision delivered by a Chamber

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

Judgment on interpretation delivered by a Chamber

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

Judgment striking the case out delivered by a Chamber

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

Judgment on a friendly settlement delivered by a Chamber

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

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

Note concernant la citation des arrêts et décisions

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

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

Exemples

Arrêt rendu par une chambre sur le fond

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

Arrêt rendu par la Grande Chambre sur le fond

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

Décision rendue par une chambre sur la recevabilité

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

Décision rendue par la Grande Chambre sur la recevabilité

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

Arrêt rendu par une chambre sur des exceptions préliminaires

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

Arrêt rendu par une chambre sur la satisfaction équitable

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

Arrêt de révision rendu par une chambre

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

Arrêt d'interprétation rendu par une chambre

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

Arrêt rendu par une chambre rayant l'affaire du rôle

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

Arrêt rendu par une chambre sur un règlement amiable

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

Contents/Table des matières

	<i>Page</i>
<i>Subject matter/Objet des affaires</i>	VII
<i>H.M. v. Switzerland</i> , no. 39187/98, judgment of 26 February 2002	1
<i>H.M. c. Suisse</i> , n° 39187/98, arrêt du 26 février 2002	27
<i>Del Sol c. France</i> , n° 46800/99, arrêt du 26 février 2002	53
<i>Del Sol v. France</i> , no. 46800/99, judgment of 26 February 2002 ...	67
<i>Kutić v. Croatia</i> , no. 48778/99, judgment of 1 March 2002	81
<i>Kutić c. Croatie</i> , n° 48778/99, arrêt du 1 ^{er} mars 2002	93
<i>Gawęda v. Poland</i> , no. 26229/95, judgment of 14 March 2002	105
<i>Gawęda c. Pologne</i> , n° 26229/95, arrêt du 14 mars 2002	121
<i>Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom</i> , no. 46477/99, judgment of 14 March 2002	137
<i>Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni</i> , n° 46477/99, arrêt du 14 mars 2002	177
<i>Sabuktekin c. Turquie</i> , n° 27243/95, arrêt du 19 mars 2002	223
<i>Sabuktekin v. Turkey</i> , no. 27243/95, judgment of 19 March 2002 ..	257
<i>Nikula v. Finland</i> , no. 31611/96, judgment of 21 March 2002	291
<i>Nikula c. Finlande</i> , n° 31611/96, arrêt du 21 mars 2002	319
<i>Butkevičius v. Lithuania</i> , no. 48297/99, judgment of 26 March 2002	349
<i>Butkevičius c. Lituanie</i> , n° 48297/99, arrêt du 26 mars 2002	359
<i>Yazar et autres c. Turquie</i> , nos 22723/93, 22724/93 et 22725/93, arrêt du 9 avril 2002	369
<i>Yazar and Others v. Turkey</i> , nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, judgment of 9 April 2002	395
<i>Podkolzina c. Lettonie</i> , n° 46726/99, arrêt du 9 avril 2002	419
<i>Podkolzina v. Latvia</i> , no. 46726/99, judgment of 9 April 2002	443
<i>Slivenko v. Latvia</i> (dec.) [GC], no. 48321/99, 23 January 2002	467
<i>Slivenko c. Lettonie</i> (déc.) [GC], n° 48321/99, 23 janvier 2002	493

Subject matter/Objet des affaires

Article 2

- Killing of detainee by mentally ill cell-mate and effectiveness of investigation
Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom, p. 137
- Meurtre d'un détenu par un malade mental qui partageait sa cellule, et effectivité de l'enquête
Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni, p. 177
- Murder by unidentified assailants and effectiveness of the murder investigation
Sabuktekin v. Turkey, p. 259
- Meurtre par des personnes non identifiées et caractère effectif de l'enquête y afférente
Sabuktekin c. Turquie, p. 223

Article 5

Article 5 § 1

- Placement of elderly person in a nursing home on account of serious neglect
H.M. v. Switzerland, p. 1
- Placement d'une personne âgée dans un foyer médicalisé en raison de son grave état d'abandon
H.M. c. Suisse, p. 27

Article 6

Article 6 § 1

- Legislation staying all civil proceedings relating to claims for damages in respect of terrorist acts
Kutić v. Croatia, p. 81
- Législation suspendant toutes les procédures civiles relatives à des demandes de dommages-intérêts pour actes terroristes
Kutić c. Croatie, p. 93
- Access to a court – legal aid to appeal to the Court of Cassation refused on the ground that there was no arguable ground of appeal
Del Sol v. France, p. 67
- Accès à un tribunal – rejet d'une demande d'aide juridictionnelle pour se pourvoir en cassation, faute de moyen sérieux de cassation
Del Sol c. France, p. 53

Article 6 § 2

- Presumption of innocence – public statements of guilt by high-ranking State officials
Butkevičius v. Lithuania, p. 349
- Présomption d'innocence – déclarations publiques de culpabilité de la part de hauts fonctionnaires de l'Etat
Butkevičius c. Lituanie, p. 359

Article 8

Expulsion of family from Latvia on basis of treaty providing for withdrawal of Russian troops
Slivenko v. Latvia (dec.), p. 467

Expulsion d'une famille hors de Lettonie en vertu d'un accord prévoyant le retrait des forces armées russes
Slivenko c. Lettonie (déc.), p. 493

Article 10

Defamation of prosecutor by defence counsel
Nikula v. Finland, p. 391

Diffamation du procureur par l'avocate de la défense
Nikula c. Finlande, p. 319

Refusal to register titles of periodicals
Gawęda v. Poland, p. 105

Refus d'enregistrer des titres de périodiques
Gawęda c. Pologne, p. 121

Article 11

Dissolution of political party by the Constitutional Court
Yazar and Others v. Turkey, p. 395

Dissolution d'un parti politique par la Cour constitutionnelle
Yazar et autres c. Turquie, p. 369

Article 3 of Protocol No. 1/Article 3 du Protocole n° 1

Candidate struck out of list of candidates for election to Latvian parliament for insufficient command of the official language
Podkolzina v. Latvia, p. 443

Radiation de la liste des candidats au parlement national faute d'une maîtrise suffisante de la langue officielle
Podkolzina c. Lettonie, p. 419

Article 3 of Protocol No. 4/Article 3 du Protocole n° 4

Expulsion of family from Latvia on basis of treaty providing for withdrawal of Russian troops
Slivenko and Others v. Latvia (dec.), p. 467

Expulsion d'une famille hors de Lettonie en vertu d'un accord prévoyant le retrait des forces armées russes
Slivenko c. Lettonie (déc.), p. 493

H.M. v. SWITZERLAND
(Application no. 39187/98)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 26 FEBRUARY 2002¹

1. English original.

SUMMARY¹**Placement of elderly person in a nursing home on account of serious neglect****Article 5 § 1**

Deprivation of liberty – Placement of elderly person in a nursing home on account of serious neglect – Factors to be taken into account in determining whether a measure constitutes a deprivation of liberty – Examination of whether placement of an elderly person in a nursing home constituted a deprivation of liberty – Measure taken in the interests of the individual

*
* *
* *

The applicant is a pensioner, born in 1912. In 1996 the Association for Home Visits to the Sick and Housebound wrote to the Guardianship Office to express its concern about the increasing difficulties it was encountering in providing care and treatment for the applicant. It referred in particular to the conditions in the house in which she was living with her son. As there was no improvement, the association stopped visiting the applicant. Subsequently, despite her objection, the District Government Office ordered that she be placed in a nursing home for an unlimited period, on account of serious neglect. The applicant and her son appealed to the Cantonal Appeals Commission. Following a hearing at which the applicant stated that she had no reason to be unhappy with the nursing home but that she wished to leave it, the Appeals Commission dismissed the appeals. It held that there were two grounds justifying withdrawal of the applicant's liberty on grounds of welfare assistance: firstly, neglect, and secondly, mental disability (senile dementia), which it held would justify placement in a nursing home even if the degree of neglect was not sufficiently serious. It noted that the applicant's son was unable to provide sufficient care and added that the applicant was hardly aware of the deprivation of liberty, which was minimal and mainly affected her son. The applicant and her son lodged a public-law appeal to the Federal Court which was unsuccessful. The applicant later agreed to reside at the nursing home and the placement order was duly lifted.

Held

Article 5 § 1: The starting-point in determining whether there has been a deprivation of liberty must be the specific situation of the individual and account must be taken of a whole range of factors such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measures in question. The distinction between a deprivation of and a restriction upon liberty is one of degree or intensity and not one of nature or substance. In the present case, the decision to place the applicant

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

in a nursing home was taken on the basis of the unacceptable conditions in which she was living. She was not placed in the secure ward of the nursing home but enjoyed freedom of movement and was able to maintain social contact with the outside world. Indeed, according to the Appeals Commission she was hardly aware of the effects of being in the nursing home at all and it was rather her son who was affected. Moreover, the applicant herself was undecided as to which solution she preferred, having indicated that she had no reason to be unhappy with the nursing home. In fact, she subsequently agreed to stay there. In the light of these elements and the fact that the placement was in the applicant's own interests, the placement did not amount to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1 but was a responsible measure taken by the competent authorities in the applicant's interests. Consequently, Article 5 was not applicable. *Conclusion*: no violation (six votes to one).

Case-law cited by the Court

Ashingdane v. the United Kingdom, judgment of 28 May 1985, Series A no. 93

Nielsen v. Denmark, judgment of 28 November 1988, Series A no. 144

In the case of H.M. v. Switzerland,

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

Mr J.-P. COSTA, *President*,
Mr A.B. BAKA,
Mr L. WILDHABER,
Mr GAUKUR JÖRUNDSSON,
Mr L. LOUCAIDES,
Mr C. BIRSAN,
Mr M. UGREKHELIDZE, *judges*,

and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 15 and 29 January 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 39187/98) against the Swiss Confederation lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Swiss national, H.M. (“the applicant”), on 16 December 1997.

2. The applicant was represented before the Court by Mr W. Krähenmann, a lawyer practising in Berne. The Swiss Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr P. Boillat, Head of the International Affairs Division of the Federal Office of Justice. The President of the Chamber acceded to the applicant’s request not to have her name disclosed (Rule 47 § 3 of the Rules of Court).

3. The applicant, who was placed in a nursing home on account of neglect, complained of an unlawful deprivation of liberty in that Article 5 § 1 (e) of the Convention only cites “vagrancy”, and not neglect, as a ground for detention.

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

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

6. By a decision of 7 December 2000, the Chamber declared the application partly admissible¹.

7. The applicant and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1). After consulting the parties, the Chamber decided that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*).

8. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed Second Section (Rule 52 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant, a Swiss citizen born in 1912, is a pensioner living in Worben (Switzerland).

A. The applicant's placement in a nursing home

10. Until 1994 the applicant, who draws an old-age pension, lived with her husband in a house belonging to He.M., one of her two sons, in Lyss in the Canton of Berne. As she was suffering from leg sores, she received help from the Lyss Association for Home Visits to the Sick and Housebound from 1987. In 1989 He.M. moved in.

11. In 1994, at their request, the applicant and her husband were placed under the guardianship (*Beistandschaft*) of their other son, A.M. However, He.M. objected to this. At the end of 1994 the applicant's husband moved into the S. Nursing Home at Worben in the Canton of Berne. It was agreed that the applicant would also move in within a week, but she did not do so.

12. On 29 March 1995 a new guardian, Mrs B.F., was appointed. At the applicant's request and in view of He.M.'s resistance to the new guardian, the guardianship order was discontinued in respect of the applicant on 28 June 1995, but the order in respect of her husband remained effective.

13. Early in 1996 the applicant's husband died.

14. On 9 February 1996 the Association for Home Visits to the Sick and Housebound wrote to the Lyss Guardianship Office (*Vormundschaftsbehörde*), stating, *inter alia*:

"For the following reasons [the applicant's] treatment and care is causing increasing difficulty; for days now it has become impossible. Our programme is being disrupted: virtually every day we must stand outside a closed door and wait until He.M, her son, perhaps deigns to open it, scantily dressed. Frequently, we must try again at another

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

time ... A collection of newspapers, cardboard boxes and full plastic bags makes it difficult for us to gain access to the equipment we need for our work ... If [the applicant] is bedridden, which she was from 28 January to 5 February 1996 because of the lack of heating in the rooms, we are unable to undertake even the minimum care of [her] on account of the chaos in the room [*im räumlichen Debakel*] ... We will be able to continue to provide care for [the applicant] until 29 February 1996. If [she] or her family wishes us to continue our services, this will be possible after 1 March 1996, but only on the following conditions:

1. We expect He.M. to open the door to us at the latest by 10 a.m., and to be properly dressed;
2. We expect heated rooms in winter in order to provide the necessary care;
3. We require space to be made available in [the applicant's] bedroom, and the spare bed, as well as the boxes and bags that are lying around, to be taken out, as they hinder our work; access to [the applicant's] bed must be free;
4. Once a month we wish to put fresh linen on [the applicant's] bed; He.M. shall wash the linen, or have it washed elsewhere;
5. If [the applicant] is bedridden, she should have a warm midday meal (to be provided by the home services of the old people's home)."

15. It appears that the applicant and He.M. did not respond to that proposal. On 29 February 1996 the Association for Home Visits to the Sick and Housebound stopped visiting them. Subsequently, following an eye operation, the applicant's eyesight deteriorated. From March 1996 the association's doctor ceased to visit the applicant, who continued to live with He.M.

16. On 13 December 1996 the Lyss Guardianship Commission (*Vormundschaftskommission*) requested the Aarberg District Government Office (*Regierungsstatthalteramt*) to place the applicant in an old people's nursing home.

17. On 16 December 1996 the Aarberg District Governor visited the applicant. The applicant explained that, as a rule, her son did the cooking and that she was given enough to eat. She could go to the toilet unassisted, and washed herself in the kitchen. Her leg sores were washed and treated by a woman who helped her. The applicant also stated that she did not wish to go to the S. Nursing Home.

18. On 17 December 1996 the Aarberg District Government Office ordered the applicant's placement for an unlimited period in the S. Nursing Home on account of serious neglect (*schwere Verwahrlosung*). The Office relied on Articles 397a et seq. of the Swiss Civil Code (*Zivilgesetzbuch*) and section 9 of the Deprivation of Liberty on Grounds of Welfare Assistance Act (*Gesetz über die fürsorgliche Freiheitsentziehung*) of the Canton of Berne. The order requested the municipal police, together with the health inspectors, to implement the order on 20 December. The order noted that the applicant required permanent treatment in view of

her leg sores and cataract, that she no longer received care from a doctor or an association, and that it was not certain that she had enough to eat. The order, referring to intolerable conditions of hygiene in the unheated flat, stated that this situation, which had already lasted for many years, would not change in the foreseeable future.

19. On 20 December 1996 the applicant was placed in the S. Nursing Home in Worben.

B. Proceedings before the Cantonal Appeals Commission

20. The applicant and He.M., her son, each filed an appeal (*Rekurs*) with the Deprivation of Liberty on Grounds of Welfare Assistance Cantonal Appeals Commission (*Rekurskommission*) of the Canton of Berne. The Appeals Commission consisted of three judges, its president being a lawyer. The other two persons were specialised judges, one of whom, the rapporteur, was a doctor.

21. On 16 January 1997 the Appeals Commission conducted a hearing at which the applicant, He.M., their lawyer, a member of the Guardianship Commission and a representative of the S. Nursing Home were present. According to the record of the hearing, the applicant explained that she had no reason to be unhappy with the nursing home, that, as she could no longer walk, it would be better for her to stay there, and that she did not see how matters could get better for her. However, she also said that she “wanted to get out of S.”

22. The Appeals Commission dismissed the appeals the same day. As to the facts it found:

“The situation at [the applicant’s home] was apparently catastrophic, as even third parties found it necessary to file reports or make statements. It is noted in the file that lately [the applicant] had taken to staying in bed, her eyesight was very poor, and she could not walk or stand properly. According to her own submissions, she has to hold on to support wherever she goes. She needs a wheelchair, but does not have one at home. The flat was not heated, there was refuse everywhere, and no one was catering for meals. The nurse responsible for [the applicant’s] care had already stated on a previous occasion that her leg sores had not healed because of her living conditions. The nurse now states that in the last weeks of care she had noticed a serious loss of body weight, which she attributed to the fact that [the applicant’s son] was not taking sufficient care to ensure that his mother was eating properly. A certain Mr Hi., who had brought [the applicant] home after her stay in hospital, had been horrified by the state of the flat and said that it was not heated. The fruit vendor also reported that the situation was horrific. When Mrs B.F., the head of the social services, had been asked how [the applicant] responded to the nursing home, she had answered that she had been present when [the applicant] had arrived. At that time [the applicant] had not been able to walk, she was not properly dressed (she was wearing nylon tights and a torn woollen jacket) and smelled badly. Mrs B.F. was shocked and declared that she had never seen a person in such a state, although she had a long experience in guardianship matters.”

23. In its decision the Appeals Commission considered that two grounds had been made out under Article 397a of the Swiss Civil Code that justified withdrawing the applicant's liberty on grounds of welfare assistance. Firstly, the applicant had been neglected, as she was no longer able to tend to her most basic dietary and hygiene needs. She could not even dress herself. Without outside help she was confined to bed. Since the Association for Home Visits to the Sick and Housebound had stopped visiting, the problem was unresolved, particularly as the applicant refused to go into the S. Nursing Home voluntarily. In respect of the second ground, the Appeals Commission considered that "during the hearing it had come to the conclusion that the applicant had a mental disability (senile dementia)" (*Geistesschwäche (altersbedingte Demenz)*). In view of that disability, the Appeals Commission considered that the applicant's placement in a nursing home "would be justified even if it was considered that the degree of neglect was not sufficiently serious". The decision continued:

"In this context, the appellants' argument is not helped by the fact that [the applicant] has accepted that she needs to go into a nursing home, as she explained during the appeal hearing. It is true that there would be no need for deprivation of liberty on grounds of welfare assistance if [the applicant] went to reside at the S. Nursing Home of her own free will. However, it transpires from the case file that although she has already frequently stated that she was now willing to enter S. voluntarily, finally this has not happened."

24. In the Appeals Commission's view, if the applicant were released, she would return to her son, who was unable to provide sufficient care for her, as he was himself an invalid with poor eyesight. Yet, the S. Nursing Home, which could provide the necessary care, was ideal for the applicant as it was in an area she knew. Indeed, the applicant was hardly aware of the deprivation of liberty, which was minimal, and in fact it mainly affected her son, who did not want to leave his mother. The Appeals Commission further found that the deprivation of liberty on grounds of welfare assistance complied with Article 5 § 1 (e) of the Convention, since that provision also permitted a deprivation of liberty in cases of vagrancy, a term that was to be understood in a wide sense.

C. Proceedings before the Federal Court

25. The applicant and her son He.M. lodged a public-law appeal (*staatsrechtliche Beschwerde*) which the Federal Court (*Bundesgericht*) dismissed on 15 May 1997. The decision was served on 17 June 1997.

26. In so far as the applicant and her son complained that the Appeals Commission had not examined whether less stringent measures were possible, the court found:

“The Commission concludes on the facts that the first appellant [the applicant] is no longer capable of looking after and caring for herself, feeding herself or even dressing herself; without outside help she would be confined to bed; the second appellant [the applicant’s son] who is an invalid, and is in fact no longer able to see, is unable to look after her, and there is nobody else who is in a position to care for her; other attempts which have been made to resolve this problem have failed; in the end, placement in the S. Nursing Home at Worben has been considered to be the only means of preventing neglect. The Appeals Commission has therefore duly considered the proportionality of the deprivation of liberty ...

Whether in the case of the first appellant there exists, apart from serious neglect, some mental disability which would also justify a deprivation of liberty in itself – a point which is challenged by the appellants – and whether procedural rules have allegedly been breached in connection with this ground of detention, are matters which do not need to be examined, particularly as the appellants have been unsuccessful in their appeal against the [applicant’s] detention for serious neglect.”

D. Subsequent developments

27. On 14 January 1998 the Aarberg District Government Office lifted the applicant’s placement order as she had agreed to reside in the nursing home of her own free will.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

28. Articles 397a et seq. of the Swiss Civil Code concern the withdrawal of liberty on grounds of welfare assistance (*fürsorgerische Freiheitsentziehung*). Article 397a provides:

“An elderly or incapacitated person may be placed or retained in a suitable institution on account of mental illness, mental disability, alcoholism, other addictions or serious neglect, if the person cannot otherwise be afforded the necessary personal care.

In this context, account must be taken of the burden which the person places on his or her environment.

The person concerned must be released as soon as the situation permits.”

29. Article 397e, which lays down the procedure in such cases, provides that “in the case of mentally ill persons a decision can only be taken on the basis of an expert opinion”.

30. The Deprivation of Liberty on Grounds of Welfare Assistance Act of the Canton of Berne implements Articles 397a et seq. of the Civil Code. Sections 3 et seq. of the Act concern “measures without deprivation of liberty”. Section 3 provides that the Guardianship Office (*Vormundschaftsbehörde*) shall secure the necessary personal assistance for persons who put themselves or others in danger on account of mental illness, mental disability, alcoholism, other addictions or serious neglect. Under section 4, the Guardianship Office may order care measures if guardianship

measures do not suffice; such measures may be renewed after two years and standard social-work procedures are to be followed. Sections 8 et seq. concern the “deprivation of liberty on grounds of welfare assistance”. Section 8 mentions, *inter alia*, the institutions in which such persons may be placed, namely a psychiatric clinic, a therapeutic home or a nursing home. Section 9 mentions the competent decision-making bodies, in particular the District Government Office.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 5 § 1 OF THE CONVENTION

31. The applicant complained of the unlawfulness of her deprivation of liberty in that she had been placed in a nursing home on account of neglect. She submitted that neglect is not cited as a ground of detention in Article 5 § 1 (e) of the Convention, the relevant part of which provides as follows:

“1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

...

(e) the lawful detention of persons ... of unsound mind ... or vagrants;

...”

A. The parties’ submissions

1. *The applicant*

32. The applicant submitted that she had been placed in a nursing home against her will. She said that she could wash and dress herself, her son could cook for her and she did not wish to leave him on his own. In the nursing home she was no longer free to make decisions about her place of residence or her daily life. She was unable to return home, as she would have been brought back again. It was irrelevant that she had later agreed to stay in the nursing home, since she disagreed with the original decision which had deprived her of her liberty.

33. The applicant contended that she did not fall into the vagrancy category, as defined in the “vagrancy cases” (see *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*, judgment of 18 June 1971, Series A no. 12, pp. 37-38, § 68). At the time of her placement in the nursing home, she had a home and a regular income. She could not understand why the Association for Home Visits to the Sick and Housebound had stopped providing her assistance at

home, as she had been very happy with their services. When they stopped, her health had deteriorated, thus providing the authorities with an opportunity to place her in a nursing home. In so far as reference had been made to the Appeals Commission's decision that she also suffered from mental disability, the applicant pointed out that she had never had the right to reply to that accusation before the Appeals Commission, and that she had never been examined by a medical expert in that connection.

34. The applicant emphasised that Article 5 § 1 (e) of the Convention only listed "vagrancy" and not "neglect" as a ground of detention, and that the two notions were not comparable. On the one hand, neglect implied that the usual conventions in respect of cleanliness, diet and health care were not met. Vagrancy, on the other hand, implied lack of a home or financial means, with the person concerned becoming a burden to the public. The applicant claimed that she had had a fixed domicile with her son and, as an old-age pensioner, drew a regular pension. Thus, none of the justifiable grounds of detention under Article 5 § 1 were met in her case.

2. *The Government*

35. The Government submitted that the grounds listed in Articles 397a et seq. of the Civil Code amounted, in principle, to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1 of the Convention. However, the applicant had not been deprived of her liberty within the meaning of that provision. All the circumstances of her case had to be considered, in particular the nature and duration of the alleged deprivation, its intensity, and the manner in which it was effected. In the present case, the S. Nursing Home was an open institution with complete freedom of movement, to the extent that the applicant was able to occupy herself. The applicant, who was never in the secure ward, was free to have personal contacts, write letters or make telephone calls. The only limitation on the applicant was that she had to respect the hours fixed for the necessary medical treatment. From the outset, the applicant herself did not regard the placement in the nursing home as a deprivation of liberty and, before the Appeals Commission, she even welcomed the assistance given to her. In the meantime, she had agreed to stay in the nursing home of her own free will. As a result, the applicant's freedom of movement was, in fact, enhanced thanks to the care provided in the home.

36. Assuming that there had been a deprivation of liberty, the Government considered that the notion of "neglect" did not entirely tally with that of "vagrancy" in Article 5 § 1 (e) of the Convention, since it involved insufficient care, food, medical assistance and clothing. The criteria established in the Court's judgment in the vagrancy cases (cited above) related to a danger to public security. However, as the Court found in *Guzzardi v. Italy*, a person's own interests may also warrant a deprivation

of liberty (judgment of 6 November 1980, Series A no. 39, p. 37, § 98). The Government also drew attention to *Witold Litwa v. Poland* (no. 26629/95, ECHR 2000-III) in which the Court considered, in relation to Article 5 § 1 (e) of the Convention, that the predominant reason for depriving persons of their liberty was not only the danger to public safety but also the persons' own interests, for instance in receiving medical care.

37. The Government pointed out that other means had been employed before the applicant was placed in the nursing home. Thus, she had been the subject of a guardianship order, although this was terminated on account of the applicant's son, He.M. Until 1996 the applicant was treated by a doctor who visited her at home. Until 1996 the Association for Home Visits to the Sick and Housebound also assisted the applicant at home. However, it eventually withdrew its help in view of the lack of cooperation by the applicant and her son.

38. In the Government's view, the notion of "vagrancy" could not be clearly circumscribed by reference to a precise catalogue of material conditions, such as whether the person concerned had a fixed domicile or independent financial means. Rather, account had to be taken of whether he or she could still lead a normal life, and the adverse effects his or her not being able to do so would have on that person or others. The question was not whether the person concerned was of fixed abode, but whether the accommodation prevented him or her from receiving proper care. Similarly, in addition to financial means, account had to be taken of the person's need to lead a dignified life, degree of integration into a social network and state of health. As a result, the applicant's placement in a nursing home complied with the requirements of Article 5 § 1 (e) of the Convention.

39. The Government also pointed out that the Appeals Commission had considered that the applicant was suffering from a mental disability, in particular senile dementia, a view that was confirmed, as required by law, by the medical expert who sat on that Appeals Commission. The Appeals Commission found that the applicant's placement in the nursing home was justified on those grounds alone, regardless of whether she was suffering from neglect. In the Government's view, a mental disability of that type was one of the grounds mentioned in Article 397a of the Swiss Civil Code and constituted a justified ground of detention under Article 5 § 1 (e) of the Convention.

B. The Court's assessment

40. The Court must first examine whether there was in the instant case a deprivation of liberty to which Article 5 § 1 applies. Under its established case-law, this provision is not concerned with mere restrictions on liberty of movement, which are governed by Article 2 of Protocol No. 4.

41. The applicant complained that she had been placed in the nursing home against her will, whereas the Government contested that the applicant had been deprived of her liberty within the meaning of Article 5 of the Convention.

42. In order to determine whether there has been a deprivation of liberty, the starting-point must be the specific situation of the individual concerned and account must be taken of a whole range of factors such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question. The distinction between a deprivation of and restriction upon liberty is merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance (see *Ashingdane v. the United Kingdom*, judgment of 28 May 1985, Series A no. 93, p. 19, § 41).

43. The Court refers to *Nielsen v. Denmark*, which concerned the placement of a 12-year-old boy, at his mother's request, in the psychiatric ward of a State hospital for five and a half months. In that case, in which no deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1 of the Convention was found, the Court considered that:

"The applicant was in need of medical treatment for his nervous condition and the treatment administered to him was curative, aiming at securing his recovery from his neurosis. ...

The restrictions on the applicant's freedom of movement and contacts with the outside world were not much different from restrictions which might be imposed on a child in an ordinary hospital: it is true that the door of the Ward, like all children's wards in the hospital, was locked, but this was to prevent the children exposing themselves to danger or running around and disturbing other patients; the applicant was allowed to leave the Ward, with permission, to go for instance to the library and he went with other children, accompanied by a member of the staff, to visit playgrounds and museums and for other recreational and educational purposes; he was also able to visit his mother and father regularly and his old school friends and, towards the end of his stay in hospital, he started going to school again; in general, conditions in the Ward were said to be 'as similar as possible to a real home' ...

The duration of the applicant's treatment was 5 1/2 months. This may appear to be a rather long time for a boy of 12 years of age, but it did not exceed the average period of therapy at the Ward and, in addition, the restrictions imposed were relaxed as treatment progressed ...

...

Nor did the intervention of the police, which would have been appropriate for the return of any runaway child of that age even to parental custody, throw a different light on the situation." (judgment of 28 November 1988, Series A no. 144, pp. 25 and 26, §§ 70 and 72).

44. Turning to the circumstances of the present case, the Court notes that the applicant had had the possibility of staying at home and being cared for by the Lyss Association for Home Visits to the Sick and

Housebound, but she and her son had refused to cooperate with the association. Subsequently, the living conditions of the applicant at home deteriorated to such an extent that the competent authorities of the Canton of Berne decided to take action. On 16 December 1996 the Aarberg District Governor visited the applicant at home in order to assess the situation and, finding that she was suffering from serious neglect, decided on 17 December 1996 to place her in the S. Nursing Home. On 16 January 1997, after carefully reviewing the circumstances of the case, the Cantonal Appeals Commission of the Canton of Berne concluded that the living conditions and standards of hygiene and of medical care at the applicant's home were unsatisfactory, and that the nursing home concerned, which was in an area which the applicant knew, could provide her with the necessary care.

45. Furthermore, it transpires from the Government's submissions that the applicant was not placed in the secure ward of the nursing home (a fact which the applicant did not contest). Rather, she had freedom of movement and was able to maintain social contact with the outside world.

46. The Court notes, in addition, the decision of the Cantonal Appeals Commission of 16 January 1997, according to which the applicant was hardly aware of the effects of her stay in the nursing home, which were mainly felt by her son who did not wish to leave his mother. Moreover, the applicant herself was undecided as to which solution she in fact preferred. For example, at the hearing before the Appeals Commission, she stated that she had no reason to be unhappy with the nursing home.

47. Finally, the Court notes that, after moving to the nursing home, the applicant agreed to stay there. As a result, the Aarberg District Government Office had lifted the order for the applicant's placement on 14 January 1998.

48. Bearing these elements in mind, in particular the fact that the Cantonal Appeals Commission had ordered the applicant's placement in the nursing home in her own interests in order to provide her with the necessary medical care and satisfactory living conditions and standards of hygiene, and also taking into consideration the comparable circumstances in *Nielsen* (cited above), the Court concludes that in the circumstances of the present case the applicant's placement in the nursing home did not amount to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1, but was a responsible measure taken by the competent authorities in the applicant's interests. Accordingly, Article 5 § 1 is not applicable in the present case.

Conclusion

49. Consequently, the Court finds that there has been no violation of Article 5 § 1 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT

Holds by six votes to one that there has been no violation of Article 5 § 1 of the Convention.

Done in English, and notified in writing on 26 February 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

J.-P. COSTA
President

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

- (a) concurring opinion of Mr Gaukur Jörundsson;
- (b) dissenting opinion of Mr Loucaides.

J.-P.C.
S.D.

CONCURRING OPINION
OF JUDGE GAUKUR JÖRUNDSSON

While I agree with the majority that there has been no violation of Article 5 of the Convention in the present case, I have reached this conclusion on different grounds.

1. Whether the applicant was deprived of her liberty

The first question to be examined is whether in the instant case there was a deprivation of liberty to which Article 5 § 1 applies.

I note that the relevant statutory provisions under Swiss law, namely Articles 397a et seq. of the Swiss Civil Code, expressly refer to the measure at issue as one of “deprivation of liberty”, and the same term was employed by all the authorities involved in the present proceedings. By comparison, other less far-reaching measures, such as external care arrangements, are described in section 3 of the Deprivation of Liberty on Grounds of Welfare Assistance Act of the Canton of Berne as “measures without deprivation of liberty”.

Furthermore, when ordering the placement on 16 January 1997, the Cantonal Appeals Commission considered that such a measure had become necessary as the applicant had not accepted placement in the nursing home of her own free will. Indeed, when she later agreed to the placement, the order was discontinued on 14 January 1998.

Finally, it is undisputed that the police were employed to implement the measure, which was of unlimited duration and served the purpose of ensuring that the applicant did not leave the nursing home.

It is true that the applicant was not “under lock and key” within the nursing home, and that she was able to have personal contacts, to write letters and to telephone the outside world. In my opinion, however, it is clear that she was not permitted to leave the institution and go home, and that, if she did, she would have been brought back to the nursing home. Thus, I find that the present circumstances differ from those in *Nielsen v. Denmark* which involved a minor who was temporarily placed in a locked psychiatric ward of a State hospital, at his mother’s request, for therapeutic purposes (judgment of 28 November 1988, Series A no. 144, pp. 25-26, § 70). Thus, the present applicant had been placed under guardianship, though the latter measure was eventually lifted.

In these circumstances, I consider that the applicant’s placement in the nursing home amounted to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1 of the Convention.

2. *Whether there was compliance with the conditions of Article 5 § 1 of the Convention*

The next question is, therefore, whether the conditions of Article 5 § 1 were complied with in the present case.

Article 5 § 1 of the Convention contains an exhaustive list of permissible grounds for deprivation of liberty. Consequently, no deprivation of liberty will be lawful unless it falls within one of the grounds set out in sub-paragraphs (a) to (f) of Article 5. The Government have not relied on any other ground than sub-paragraph (e) to justify the applicant's detention. Accordingly, I shall limit my examination to that provision.

(a) **“The lawful detention ... of persons of unsound mind”**

In particular, I have first examined whether the applicant could be considered as a “person of unsound mind” within the meaning of sub-paragraph (e) of Article 5 § 1 of the Convention.

According to the Court's case-law, the meaning of the term “persons of unsound mind” is continually evolving as research in psychiatry progresses and increasing flexibility in treatment is developing. Nevertheless, sub-paragraph (e) of Article 5 § 1 cannot be taken as permitting the detention of a person simply because his or her views or behaviour deviate from the norms prevailing in society. To hold otherwise would not be reconcilable with the text of Article 5 § 1 which sets out an exhaustive list of exceptions calling for a narrow interpretation (see *Winterwerp v. the Netherlands*, judgment of 24 October 1979, Series A no. 33, p. 16, § 37).

An individual cannot be considered to be of “unsound mind” and deprived of his or her liberty unless the following three minimum requirements are satisfied: firstly, the person must reliably be shown to be of unsound mind; secondly the mental disorder must be of a kind or degree warranting compulsory confinement and, thirdly, the validity of any continued confinement depends on the persistence of such a disorder (see *Johnson v. the United Kingdom*, judgment of 24 October 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VII, pp. 2409-10, § 60).

It remains to be seen whether these conditions were met in the present case.

As regards the first requirement, on 16 January 1997 the Cantonal Appeals Commission, whose composition included a doctor as a specialised judge, heard the applicant, her son, their lawyer, a member of the Guardianship Commission and a representative of the S. Nursing Home. In its decision dated the same day, the Appeals Commission carefully considered the applicant's situation. It stated that it had come to the conclusion that the applicant, who could no longer care for herself,

had a mental disability, namely senile dementia, justifying her placement in a nursing home. In my view, it has, therefore, reliably been established that the applicant was of unsound mind.

In respect of the second requirement, the Cantonal Appeals Commission was satisfied that the applicant's illness warranted her placement in a nursing home, since other less far-reaching measures, for example the appointment of a guardian between 1994 and 1995, or external care by a welfare association, had proved to be insufficient, particularly as the applicant and her son had refused to cooperate.

Finally, the applicant's situation had persisted and indeed had deteriorated over the years, as confirmed by the Aarberg District Government Office on 17 December 1996. Clearly, the applicant's situation presented a danger to herself. The third requirement was, therefore, also met in that the authorities could reasonably assume that the applicant's disorder would persist.

I am therefore satisfied that the applicant's detention fell within the ambit of Article 5 § 1 (e) as being the "lawful detention ... of [a person] of unsound mind" within the meaning of that provision.

It is, therefore, unnecessary to examine the other grounds mentioned in Article 5 § 1 (e).

(b) Whether the measure was "lawful" within the meaning of subparagraph (e) of Article 5 § 1 of the Convention

The authorities, when placing the applicant in the nursing home, relied on Article 397a of the Swiss Civil Code which mentions, *inter alia*, "mental illness [and] mental disability" as grounds for the withdrawal of liberty. In my view, therefore, the measure imposed on the applicant was "lawful" within the meaning of Article 5 § 1 of the Convention.

3. Conclusion

Considering the circumstances of the present case as a whole, I find that there has been no violation of Article 5 § 1 of the Convention.

DISSENTING OPINION OF JUDGE LOUCAIDES

I disagree with the majority that the applicant's placement in the nursing home did not amount to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1. I also disagree with the concurring opinion of Judge Gaukur Jörundsson to the effect that the applicant's deprivation of liberty in this case through the compulsory placement in the nursing home fell within the ambit of Article 5 § 1 (e) as being the "lawful detention ... of [a person] of unsound mind" within the meaning of that provision.

I am of the opinion that the applicant's placement in the nursing home amounted to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1 of the Convention and that such deprivation of liberty did not fall within the ambit of Article 5 § 1 (e) or any other sub-paragraph of that Article. Therefore, I find that there has been a violation of Article 5 § 1 of the Convention in this case.

As regards my finding that there has been a deprivation of the applicant's liberty, I adopt the reasoning of Judge Gaukur Jörundsson. But I would like to add on this subject the following: The applicant's placement in the nursing home was against her will. It was implemented by the police under an order explicitly defined by the national law itself and referred to by the national authorities as a measure of deprivation of liberty (see paragraph 28 of the judgment), and she was not permitted to leave the nursing home. In these circumstances, I cannot see how her situation could be regarded as anything else than a deprivation of liberty.

In *Ashingdane v. the United Kingdom*, also referred to by the majority (see paragraph 42 of the judgment), it was found that a person kept compulsorily in a mental hospital was protected by Article 5 even though he was in an "open" (that is to say, unlocked) ward and was permitted to leave the hospital unaccompanied during the day and over the weekend (see paragraph 43 of the judgment). Therefore, the fact referred to by the majority that "the applicant was not placed in the secure ward of the nursing home ... Rather, she had freedom of movement and was able to maintain social contact with the outside world" does not in any way change the reality and severity of the restrictive regime in which the applicant was placed, as described above (see paragraph 45 of the judgment).

Detainees in prisons and other places of detention, which amount to typical cases of deprivation of liberty for the purposes of Article 5 of the Convention, may be allowed to move freely within defined areas and have social contact with the outside world through telephone calls, correspondence and visits, for example; some may also be allowed day release. Yet, so long as they (like the applicant) are not permitted to leave the place where they are detained and go anywhere they like and at any time they want they are certainly "deprived of their liberty".

In *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium* (judgment of 18 June 1971, Series A no. 12, p. 36, § 65), the Court went as far as to hold that the fact that a person has submitted voluntarily to a particular regime of detention does not exclude the operation of Article 5 when it came to challenging its lawfulness or seeking release. The Court stated:

“... the right to liberty is too important in a ‘democratic society’ within the meaning of the Convention for a person to lose the benefit of the protection of the Convention for the single reason that he gives himself up to be taken into detention. Detention might violate Article 5 even although the person concerned might have agreed to it.”

In the same case the Court also stated:

“In so far as the wishes of the applicants were taken into account, they cannot in any event remove or disguise the mandatory, as opposed to contractual, character of the decisions complained of; this mandatory character comes out unambiguously in the legal texts ...” (ibid.)

Therefore, the view of the majority that “the applicant was hardly aware of the effects of her stay in the nursing home ... [T]he applicant herself was undecided as to which solution she in fact preferred. For example, at the hearing before the Appeals Commission, she stated that she had no reason to be unhappy with the nursing home” runs counter to the above approach in *De Wilde, Ooms and Versyp*.

I also find that the statement of the majority that “after moving to the nursing home, the applicant *agreed* to stay there. *As a result, the ... order for the applicant’s placement [was lifted]*” (emphasis added) highlights rather than attenuates the mandatory restrictive nature of the applicant’s placement in the nursing home.

The majority appear to have relied heavily on “the fact that the Cantonal Appeals Commission ordered the applicant’s placement in the nursing home *in her own interests* in order to provide her with the necessary medical care and satisfactory living conditions and standards of hygiene” (emphasis added). Relying on that consideration and taking into account the “comparable circumstances in *Nielsen*”, the majority concluded that “the applicant’s placement in the nursing home did not amount to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1, *but was a responsible measure* taken by the competent authorities *in the applicant’s interests*” (emphasis added).

It is my opinion that the question whether a measure amounts to a deprivation of liberty does not depend on whether it is intended to serve or actually serves the interests of the person concerned. This is illustrated by *De Wilde, Ooms and Versyp* (cited above) and the examples of minors and persons of unsound mind requiring educational supervision, whose detention is expressly justified under the provisions of Article 5 § 1 (d)

and (e) on the premise that their case concerns “deprivation of liberty”, even though such detention may be exclusively in the detainees’ interests.

I believe that physical freedom is of unique importance and that the exceptions to the prohibition of deprivation of liberty are exhaustively limited to those set out expressly in the sub-paragraphs of Article 5 § 1. If an individual’s deprivation of liberty does not fall within any of these categories then it must be prohibited by Article 5. Indeed, if it were true that those responsible for the application or interpretation of the Convention were free to establish other categories of “deprivation of liberty” in respect of which the prohibition of Article 5 would be inapplicable, either because the compulsory restriction of a person’s physical freedom is a “responsible measure” for his own good (as in the present case) or for any other “useful” purpose, this would render the prohibition in question meaningless and make a mockery of its objectives. Even worse, it would open the door to uncontrolled arbitrariness and real and unwarranted dangers to the freedom of the individual which the Convention aims to avert.

It is true that there are situations not specifically mentioned in Article 5 where deprivation of liberty may be necessary for good reasons. The present case may, possibly, be an example of this. However, these situations could comply with Article 5 in accordance with the safeguards provided thereunder if appropriate national legislation brought them within the exception of sub-paragraph 1 (b) of Article 5. In this way the safeguards of Article 5 § 1 (b) will serve to protect against, for example, the danger of elderly people being deprived of their liberty at the behest of scheming relatives seeking to make personal gain from their compulsory removal to institutions on the general, feeble grounds of “mental disability” or “senile dementia”.

On the other hand, the majority’s reliance on the “comparable circumstances in *Nielsen*” does not, I think, provide a solid ground for their conclusion that Article 5 § 1 is not applicable in the present case. Like Judge Gaukur Jörundsson, I find that the circumstances of the present case differ from those in *Nielsen v. Denmark* (judgment of 28 November 1988, Series A no. 144). The factual basis of the latter case was the placement of a 12-year-old boy in the psychiatric ward of a hospital at the request of the mother, who had sole parental rights. Such a situation cannot be compared with the placement of an adult against her will in a nursing home, which was what happened in the present case. The Court considered that the facts in *Nielsen* amounted to an exercise of parental rights by the mother, not a restriction on freedom of movement by the State (loc. cit., pp. 23 et seq., §§ 63 et seq.). In so far as the Court went on to state that the restriction involved in the child’s placement in a secure psychiatric ward did not amount to a deprivation of liberty, this

statement (which has been subject to certain extra-judicial criticism¹) is linked to the particular facts and circumstances of that case and, specifically, the fact that the decision to hospitalise the child was taken by the mother in the exercise of her parental rights (ibid., pp. 26-27, §§ 72-73)²; *Nielsen* is again clearly distinguishable from the present case.

I must also place on record the reasons for my disagreeing with Judge Gaukur Jörundsson's view that the applicant's detention fell within the ambit of Article 5 § 1 (e) as being the "lawful detention ... of [a person] of unsound mind" within the meaning of that provision. These are as follows:

(a) The list of exceptions to the prohibition on deprivation of liberty under Article 5 § 1 is exhaustive. Given the importance of the right to liberty, the exceptions must be narrowly interpreted. Therefore, the concept of "unsound mind" must likewise be narrowly interpreted. It is not sufficient that a person's views or behaviour deviate from the established norms (see *Winterwerp v. the Netherlands*, judgment of 24 October 1979, Series A no. 33, p. 16, § 37).

(b) As rightly stated by the Court in *Winterwerp* (pp. 17-18, § 39): "except in emergency cases, the individual concerned should not be deprived of his liberty unless he has been reliably shown to be of 'unsound mind'. The very nature of what has to be established before the competent national authority – that is, a true mental disorder – calls for objective medical expertise."

(c) On the basis of the material before the Court, it appears that the applicant was never examined by a doctor qualified as a medical expert, that is to say, in this case, a psychiatrist. In fact, the applicant has never undergone a proper medical examination for the purpose of ascertaining her mental state, in particular, whether she was suffering from a mental illness and, if so, to what degree, in order to determine whether she was of "unsound mind".

(d) It is true that the Appeals Commission which examined the appeals of the applicant and her son against the order for the placement of the applicant in the nursing home consisted of three judges, one of whom was a doctor, and that it held a hearing at which the applicant was to make representations in support of her appeal. In its decision, the Appeals Commission considered that "during the hearing it had come to the conclusion that the applicant had a mental disability (senile dementia)". However, firstly, such a conclusion was not, as already

1. See Harris, O'Boyle and Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, p. 101, and Karen Reid, "Article 25 of the Convention: Applications by Children", in *The Birth of European Human Rights Law*.

2. "It must be possible for a child like the applicant to be admitted to hospital at the request of the holder of parental rights, a case which clearly is not covered by paragraph 1 of Article 5" (*Nielsen*, p. 26, § 72).

pointed out above, the result of a diagnosis by a medical expert on completion of a proper medical examination of the applicant. Secondly, “mental disability” and “senile dementia” are general terms which may or may not coincide with a state of “unsound mind”, depending on the precise nature and gravity of their symptoms and effects. Moreover, no relevant information was given by the Appeals Commission in their decision, presumably because no such information was obtained by them in the absence of a proper medical examination of the applicant. Incidentally, a finding to the effect that the applicant was of “unsound mind” sits ill with the fact set out in paragraph 27 of the judgment that “On 14 January 1998 the Aarberg District Government Office lifted the applicant’s placement order as *she had agreed* to reside in the nursing home of *her own free will*” (emphasis added).

(e) Even more important, and in my view decisive, is the fact that the above finding of the Appeals Commission to the effect that the applicant “had a mental disability (senile dementia)” was disputed by the applicant, who argued that she had never had a right of reply to that accusation before the Appeals Commission, and had never been examined by a medical expert in that connection (see paragraph 33 of the judgment in this case). The applicant challenged this finding before the Federal Court which, however, declined to examine the issue on the ground that the applicant’s detention was justified in any case on account of “serious neglect” (as defined by the Swiss Civil Code). The relevant passage of the judgment of the Federal Court reads as follows:

“Whether in the case of the first appellant there exists, apart from serious neglect, some mental disability which would also justify a deprivation of liberty in itself – a point which is challenged by the appellants – and whether procedural rules have allegedly been breached in connection with this ground of detention, are matters which do not need to be examined, particularly as the appellants have been unsuccessful in their appeal against the [applicant’s] detention for serious neglect.”

Two significant points must be made here:

(i) The relevant finding of the Appeals Commission was not sustained throughout the judicial proceedings because it was not upheld by the Federal Court, which left the matter open. This is admitted by the Government in their reply to the following question of the Court: “Was the applicant declared to be of unsound mind in these proceedings?” The Government, after referring to the relevant finding of the Appeals Commission, state: “Il sied de relever que le Tribunal fédéral *a laissé ouverte la question de savoir si la requérante souffrait également de faiblesse d’esprit ...*” (emphasis added).

(ii) So long as the finding in question was disputed by the applicant before the competent higher court – the Federal Court – and considering that the Federal Court did not determine the question but left it open, I do not think that we can adopt such a finding as a basis for our judgment

because, if we do so, we are in effect ourselves determining the dispute as a third-instance court in the place of the Federal Court.

For all the above reasons, I find that there has been a deprivation of the applicant's liberty in this case in breach of Article 5 of the Convention.

H.M. c. SUISSE
(Requête n° 39187/98)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 26 FÉVRIER 2002¹

1. Traduction ; original anglais.

SOMMAIRE¹**Placement d'une personne âgée dans un foyer médicalisé en raison de son grave état d'abandon****Article 5 § 1**

Privation de liberté – Placement d'une personne âgée dans un foyer médicalisé en raison de son grave état d'abandon – Critères à prendre en compte pour déterminer si une mesure constitue une privation de liberté – Examen de la question de savoir si le placement d'une personne âgée dans un foyer médicalisé constitue une privation de liberté – Mesure prise dans l'intérêt de la personne concernée

*
* *

La requérante est une retraitée née en 1912. En 1996, l'association de visites aux malades à domicile écrit à l'autorité tutélaire pour exprimer sa préoccupation devant les difficultés croissantes qu'elle rencontrait pour dispenser le traitement et les soins nécessaires à la requérante. Elle évoqua en particulier les conditions de vie dans la maison qu'habitaient l'intéressée et son fils. Voyant que la situation ne s'améliorait pas, l'association cessa ses visites à la requérante. Par la suite, malgré l'opposition de l'intéressée, la préfecture ordonna que celle-ci fût placée dans un foyer médicalisé pour une période indéterminée en raison de son grave état d'abandon. La requérante et son fils saisirent la commission cantonale de recours. A l'issue d'une audience au cours de laquelle la requérante expliqua qu'elle n'avait aucune raison d'être mécontente du foyer mais qu'elle ne souhaitait pas y rester, la commission rejeta le recours. Elle estima qu'il existait deux motifs justifiant de priver la requérante de sa liberté à des fins d'assistance: premièrement, l'état d'abandon dans lequel elle se trouvait et, deuxièmement, sa faiblesse d'esprit (démence sénile) qui, selon la commission, justifierait le placement dans un foyer médicalisé même si l'état d'abandon n'était pas suffisamment grave. Elle releva que le fils de la requérante était incapable de prendre suffisamment soin d'elle et ajouta que la requérante avait pu conscience de la privation de liberté, qui était minimale et affectait principalement son fils. La requérante et son fils saisirent en vain le Tribunal fédéral d'un recours de droit public. Par la suite, l'ordonnance de placement fut dûment levée, la requérante ayant consenti à résider au foyer de son plein gré.

Article 5 § 1: pour savoir si l'on se trouve devant une privation de liberté, il faut partir de la situation concrète de l'intéressé et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la

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

mesure considérée. La distinction à établir entre privation et restriction de liberté n'est que de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. En l'espèce, la décision de placer la requérante dans un foyer médicalisé a été prise en raison des conditions inacceptables dans lesquelles elle vivait. Elle ne se trouvait pas dans un pavillon fermé du foyer mais jouissait de toute sa liberté de mouvement et était en mesure d'entretenir des relations sociales avec le monde extérieur. En vérité, selon la commission de recours, la requérante se rendait à peine compte des effets de son séjour au foyer et c'est surtout son fils qui en a été affecté. En outre, la requérante elle-même était indécise quant à savoir quelle solution elle préférerait, puisqu'elle a déclaré n'avoir aucune raison d'être mécontente du foyer. En fait, elle a par la suite consenti à y rester. Compte tenu de ces éléments, et du fait qu'il a été décidé dans le propre intérêt de l'intéressée, le placement de la requérante ne s'analyse pas en une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1, mais constitue une mesure responsable prise par les autorités compétentes dans l'intérêt de la requérante. Partant, l'article 5 § 1 ne trouve pas à s'appliquer.

Conclusion : non-violation (six voix contre une).

Jurisprudence citée par la Cour

Ashingdane c. Royaume-Uni, arrêt du 28 mai 1985, série A n° 93

Nielsen c. Danemark, arrêt du 28 novembre 1988, série A n° 144

En l'affaire H.M. c. Suisse,

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

A.B. BAKA,

L. WILDHABER,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

L. LOUCAIDES,

C. BIRSAN,

M. UGREKHELIDZE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 15 et 29 janvier 2002,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 39187/98) dirigée contre la Confédération suisse et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} H.M. («la requérante»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 16 décembre 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. La requérante est représentée devant la Cour par M^e W. Krähenmann, avocat à Berne. Le gouvernement suisse («le Gouvernement») est représenté par son agent, M. P. Boillat, chef de la division des affaires internationales de l'Office fédéral de la justice. Le président de la chambre a accédé à la demande de non-divulgence de son identité formulée par la requérante (article 47 § 3 du règlement).

3. La requérante, qui a été placée dans un foyer médicalisé parce qu'elle se trouvait dans un état d'abandon, dénonce l'illégalité de sa privation de liberté, en ce que l'article 5 § 1 e) de la Convention ne cite que le «vagabondage», et non l'abandon, comme motif de détention.

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

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

6. Par une décision du 7 décembre 2000, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable¹.

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

7. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Après consultation des parties, la chambre a décidé qu'une audience sur le fond n'était pas nécessaire (article 59 § 2 *in fine*).

8. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. La requérante, ressortissante suisse née en 1912, est retraitée et réside à Worben, en Suisse.

A. Le placement de la requérante dans un foyer médicalisé

10. Jusqu'en 1994, l'intéressée, qui touche une pension de retraite, vécut avec son mari à Lyss, dans le canton de Berne, dans une maison appartenant à He.M., l'un de ses deux fils. En raison des escarres qu'elle présentait sur les jambes, elle était assistée depuis 1987 par l'association de visites aux malades à domicile de Lyss. En 1989, He.M. s'installa avec ses parents.

11. En 1994, à leur demande, la requérante et son mari furent placés sous la tutelle (*Beistandschaft*) de leur autre fils, A.M. Toutefois, He.M. s'y opposa. A la fin de l'année 1994, l'époux de la requérante s'installa dans le foyer médicalisé S. pour personnes âgées de Worben, dans le canton de Berne. Il était convenu que la requérante s'y installerait également dans un délai d'une semaine, mais elle ne le fit pas.

12. Le 29 mars 1995 fut désignée une nouvelle tutrice, M^{me} B.F. A la demande de la requérante, et en raison de l'hostilité de He.M. envers la tutrice, le régime de tutelle fut levé à l'égard de la requérante le 28 juin 1995, mais non à l'égard de son mari.

13. L'époux de la requérante décéda au début de l'année 1996.

14. Le 9 février 1996, l'association de visites aux malades à domicile écrivit à l'autorité tutélaire (*Vormundschaftsbehörde*) de Lyss, déclarant notamment :

« Pour les raisons suivantes, il devient de plus en plus difficile de dispenser le traitement et les soins nécessaires à [la requérante] ; depuis plusieurs jours à présent, c'est devenu impossible. Notre emploi du temps est désorganisé : pratiquement chaque jour, nous nous retrouvons devant une porte fermée et devons attendre jusqu'à ce que He.M., son fils, daigne nous ouvrir, dans une tenue débraillée. Souvent, il nous faut tenter de revenir à un autre moment (...) Un amas de journaux, de cartons et de

sachets en plastique pleins nous empêche d'accéder au matériel dont nous avons besoin pour travailler (...) Si [la requérante] est alitée, ce qui était le cas du 28 janvier au 5 février 1996 parce qu'il n'y avait pas de chauffage, nous ne sommes pas en mesure de lui prodiguer même les soins minimum en raison du désordre qui règne dans la chambre [im räumlichen Debakel] (...) nous sommes en mesure de nous occuper de [la requérante] jusqu'au 29 février 1996. Si l'intéressée ou sa famille souhaite que nous continuions nos activités, cela serait possible après le 1^{er} mars 1996, mais seulement aux conditions suivantes :

- « 1. Nous aimerions que He.M. nous ouvre la porte au plus tard à 10 heures et qu'il se présente correctement vêtu ;
2. Nous aimerions que les pièces soient chauffées en hiver afin de pouvoir dispenser les soins nécessaires ;
3. Nous aimerions que la chambre de [la requérante] soit vidée, que le deuxième lit soit emporté ailleurs ainsi que les cartons et les sacs qui traînent, car ils entravent notre travail ; l'accès au lit de [la requérante] doit être libre ;
4. Une fois par mois, nous aimerions changer les draps du lit de [la requérante], He.M. doit laver les draps ou les faire laver à l'extérieur ;
5. Si [la requérante] est alitée, elle devrait bénéficier d'un déjeuner chaud (par l'intermédiaire des services à domicile de la maison de retraite). »

15. La requérante et He.M. ne réagirent apparemment pas à cette proposition. A compter du 29 février 1996, l'association de visites aux malades à domicile ne se rendit plus chez eux. Par la suite, après une opération des yeux, la vue de la requérante se détériora. A partir de mars 1996, son médecin de famille arrêta également ses visites à l'intéressée, qui continua à vivre avec He.M.

16. Le 13 décembre 1996, la commission des tutelles (*Vormundschaftskommission*) de Lyss demanda à la préfecture (*Regierungsstatthalteramt*) d'Aarberg de placer la requérante dans un foyer médicalisé pour personnes âgées.

17. Le 16 décembre 1996, le préfet d'Aarberg rendit visite à la requérante. Celle-ci lui expliqua qu'en général son fils faisait la cuisine et qu'elle avait suffisamment à manger. Elle pouvait se rendre seule aux toilettes et se lavait dans la cuisine. Ses escarres étaient nettoyées et soignées par une femme qui venait l'aider. La requérante déclara également qu'elle ne voulait pas aller au foyer S.

18. Le 17 décembre 1996, la préfecture d'Aarberg ordonna le placement de la requérante pour une période indéterminée dans le foyer médicalisé S. en raison de son grave état d'abandon (*schwere Verwahrlosung*). La préfecture invoqua les articles 397a et suivants du code civil (*Zivilgesetzbuch*) suisse et l'article 9 de la loi sur la privation de liberté à des fins d'assistance (*Gesetz über die fürsorgliche Freiheitsentziehung*) du canton de Berne. Aux termes de l'ordonnance, la police municipale et la

direction sanitaire devaient procéder au placement le 20 décembre. L'ordonnance indiquait que la requérante avait besoin d'un traitement permanent en raison de ses escarres et de sa cataracte, qu'elle ne bénéficiait plus des soins d'un médecin ou d'une association, et qu'il n'était pas certain qu'elle eût suffisamment à manger. Invoquant des conditions d'hygiène déplorables dans un appartement non chauffé, l'ordonnance énonçait que cette situation, qui durait déjà depuis de nombreuses années, n'était pas appelée à se modifier dans un avenir prévisible.

19. Le 20 décembre 1996, la requérante fut placée dans le foyer médicalisé S. à Worben.

B. Procédure devant la commission cantonale de recours

20. La requérante et son fils, He.M., saisirent tous deux d'un recours (*Rekurs*) la commission de recours (*Rekurskommission*) du canton de Berne en matière de privation de liberté à des fins d'assistance. La commission était composée de trois juges, le président étant juriste de formation. Les deux autres personnes étaient des magistrats spécialisés, dont l'un, le rapporteur, était médecin.

21. Le 16 janvier 1997, la commission de recours tint une audience à laquelle assistèrent la requérante, He.M., leur avocat, un membre de la commission des tutelles et un représentant du foyer S. Selon les procès-verbaux d'audience, la requérante expliqua qu'elle n'avait aucune raison d'être mécontente du foyer, que, puisqu'elle ne pouvait plus marcher, il serait mieux pour elle d'y rester, et qu'elle ne voyait pas comment les choses pouvaient s'arranger pour elle. Toutefois, elle déclara qu'« [elle] voulait sortir de S. ».

22. Le même jour, la commission de recours rejeta les recours. Quant aux faits, elle déclara :

« La situation au [domicile de la requérante] était apparemment catastrophique, puisque même des tiers ont estimé nécessaire d'établir des rapports ou de formuler des déclarations. Il est noté dans le dossier que, récemment, [la requérante] était constamment alitée, que sa vue est très faible et qu'elle ne peut ni marcher ni se tenir debout correctement. Selon ses propres déclarations, elle doit se cramponner à n'importe quoi. Elle a besoin d'un fauteuil roulant mais elle n'en a pas à la maison. L'appartement n'est pas chauffé, il y a des ordures partout et l'alimentation de l'intéressée n'est pas surveillée. L'infirmière responsable des soins prodigués à [la requérante] a déjà déclaré précédemment que ses escarres ne guérissaient pas en raison de ses conditions de vie. Elle affirme à présent que, dans les dernières semaines de soins, elle a noté chez sa patiente une perte de poids importante due, selon elle, au fait que [le fils de la requérante] ne faisait pas suffisamment attention à l'alimentation de sa mère. Un certain M. Hi., qui a ramené [la requérante] chez elle après son séjour à l'hôpital, a été horrifié par l'état du domicile et a déclaré que l'appartement n'était pas

chauffé. Le marchand de fruits et légumes a également rapporté que la situation était intenable. Lorsque M^{me} B.F., chef du service social, a été invitée à décrire comment [la requérante] se comportait vis-à-vis du foyer, elle a déclaré qu'elle était présente lorsque l'intéressée était arrivée au foyer. Elle ne pouvait alors pas marcher, elle n'était pas habillée correctement (elle portait des collants en nylon et une veste en laine déchirée) et elle sentait mauvais. M^{me} B.F. a été choquée et a déclaré que jamais elle n'avait vu une personne dans un tel état, malgré sa longue expérience en matière de tutelles.»

23. Dans sa décision, la commission de recours estima que deux motifs au regard de l'article 397a du code civil suisse justifiaient de priver la requérante de sa liberté à des fins d'assistance. Premièrement, l'intéressée se trouvait dans un état d'abandon, car elle n'était plus en mesure de parvenir aux normes minimales d'alimentation et d'hygiène. Elle ne pouvait même plus s'habiller elle-même. Sans l'aide de tiers, elle devait rester alitée. Puisque l'association de visites aux malades à domicile ne se rendait plus chez elle, aucune solution n'avait été apportée au problème, du fait notamment que la requérante refusait d'entrer au foyer S. de sa propre volonté. Quant au second motif, la commission de recours estima que «pendant l'audience elle était parvenue à la conclusion que la requérante souffrait d'une faiblesse d'esprit (démence sénile)» (*Geisteschwäche (alterbedingte Demenz)*). En raison de cette faiblesse, la commission de recours jugea que le placement de la requérante dans un centre de soins «se justifierait même si l'on considérait que l'état d'abandon n'était pas suffisamment grave». La décision se poursuivait ainsi:

«Dans ce contexte, l'argument des demandeurs est affaibli par le fait que [la requérante] a admis la nécessité pour elle d'aller dans un foyer, comme elle l'a expliqué pendant l'audience de recours. Certes, une privation de liberté à des fins d'assistance ne serait pas utile si [la requérante] entrait de son plein gré au foyer S. Toutefois, il ressort du dossier que, alors que la requérante a déjà déclaré à de fréquentes reprises qu'elle souhaitait désormais être admise volontairement au foyer S., cela ne s'est finalement pas produit.»

24. De l'avis de la commission de recours, si la requérante était libérée, elle retournerait chez son fils qui était incapable de prendre suffisamment soin d'elle, puisqu'il était lui-même invalide et malvoyant. Toutefois, le foyer S., qui pouvait lui assurer les soins nécessaires, était idéal pour l'intéressée puisqu'il s'agissait d'un lieu qu'elle connaissait. En effet, la requérante avait peu conscience de la privation de liberté, qui était minimale, et c'était en fait son fils, qui ne voulait pas quitter sa mère, qui en souffrait le plus. La commission de recours estima en outre que la privation de liberté à des fins d'assistance publique était conforme à l'article 5 § 1 e) de la Convention, puisque cette disposition autorisait également la privation de liberté en cas de vagabondage, terme qu'il fallait interpréter largement.

C. Procédure devant le Tribunal fédéral

25. La requérante et son fils He.M. présentèrent un recours de droit public (*staatsrechtliche Beschwerde*) au Tribunal fédéral (*Bundesgericht*), lequel les débouta le 15 mai 1997. La décision leur fut signifiée le 17 juin 1997.

26. Quant au grief de la requérante et de son fils selon lequel la commission de recours n'avait pas examiné si des mesures moins rigoureuses auraient été possibles, le Tribunal estima :

«La commission conclut à partir des faits que la première demanderesse [la requérante] n'est plus capable de se prendre en charge, de s'alimenter ou même de se vêtir seule; sans l'aide de tiers, elle serait obligée de rester alitée; le deuxième demandeur [le fils de la requérante], qui est invalide, et qui en fait ne voit plus, est incapable de s'occuper d'elle, et personne d'autre n'est en mesure de le faire; les autres tentatives qui ont été conduites pour résoudre ce problème n'ont pas abouti; finalement, le placement dans le foyer médicalisé S. à Worben a été considéré comme le seul moyen d'empêcher l'état d'abandon. La commission de recours a donc dûment pris en considération la proportionnalité de la mesure privative de liberté (...)

La question de l'existence ou non, dans le cas de la première demanderesse, outre un grave état d'abandon, d'une faiblesse d'esprit qui justifie également en soi une privation de liberté – point qui est contesté par les demandeurs – et la question de savoir si les règles procédurales ont déjà été enfreintes relativement à ce motif de détention sont des problèmes qu'il n'y a pas lieu d'examiner, considérant en particulier que les demandeurs ont contesté sans succès la détention [de la requérante] en raison de son grave état d'abandon.»

D. Evénements ultérieurs

27. Le 14 janvier 1998, la préfecture d'Aarberg leva l'ordonnance de placement concernant la requérante, l'intéressée ayant consenti à résider au foyer de son plein gré.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

28. Les articles 397a et suivants du code civil suisse portent sur la privation de liberté à des fins d'assistance (*fürsorgerische Freiheitsentziehung*). L'article 397a se lit ainsi :

«Une personne majeure ou interdite peut être placée ou retenue dans un établissement approprié lorsque, en raison de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon, l'assistance personnelle nécessaire ne peut lui être fournie d'une autre manière.

En l'occurrence, il y a lieu de tenir compte aussi des charges que la personne impose à son entourage.

La personne en cause doit être libérée dès que son état le permet.»

29. L'article 397e, qui prévoit la procédure applicable en la matière, dispose qu'«une décision touchant un malade psychique ne peut être prise qu'avec le concours d'experts».

30. La loi sur la privation de liberté à des fins d'assistance du canton de Berne met en œuvre les articles 397a et suivants du code civil. Les articles 3 et suivants de cet instrument traitent des «mesures sans privation de liberté». Aux termes de l'article 3, l'autorité tutélaire (*Vormundschaftsbehörde*) veille à ce que les individus, qui, en raison de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon mettent leur propre personne ou des tiers en danger, reçoivent l'assistance personnelle nécessaire. En vertu de l'article 4, l'autorité tutélaire peut ordonner des mesures d'encadrement si les mesures de tutelle ne suffisent pas; pareilles mesures peuvent être renouvelées après deux ans et doivent suivre les principes de rigueur dans le domaine du travail social. Les articles 8 et suivants concernent la «privation de liberté à des fins d'assistance». Cette disposition énumère notamment les institutions destinées au placement de telles personnes, à savoir les cliniques psychiatriques, les foyers thérapeutiques ou les centres de soins. L'article 9 mentionne les organes compétents pour prendre des décisions en la matière, en particulier le préfet.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 1 DE LA CONVENTION

31. La requérante se plaint de l'illégalité de la privation de liberté qu'elle a subie, en ce qu'elle a été placée dans un foyer médicalisé parce qu'elle se trouvait dans un grave état d'abandon. Elle soutient que l'abandon n'est pas cité en tant que motif de détention par l'article 5 § 1 e) de la Convention, dont les passages pertinents se lisent ainsi:

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:

(...)

c) s'il s'agit de la détention régulière (...) d'un aliéné (...) ou d'un vagabond;»

A. Arguments des parties

1. La requérante

32. La requérante soutient qu'elle a été placée dans un foyer médicalisé contre sa volonté. Elle affirme qu'elle pouvait faire sa toilette

et s'habiller seule, que son fils pouvait lui préparer ses repas et qu'elle ne désirait pas le laisser seul. Au foyer, il ne lui était plus possible de prendre librement des décisions quant à son lieu de résidence ou sa vie quotidienne. Elle ne pouvait pas retourner chez elle, car on l'aurait ramenée. Son consentement ultérieur à rester au foyer est hors de propos, puisqu'elle était en désaccord avec la décision initiale qui l'a privée de sa liberté.

33. Selon la requérante, elle ne remplissait pas les conditions, telles qu'elles ont été définies dans les affaires de vagabondage (arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique* du 18 juin 1971, série A n° 12, pp. 37-38, § 68) pour être considérée comme vagabonde. Au moment de son placement dans un foyer médicalisé, elle avait un domicile et un revenu régulier. La requérante ne comprend pas pourquoi l'association de visites aux malades à domicile a mis un terme à l'assistance qu'elle lui apportait chez elle, car elle était très satisfaite de ses services. Par la suite, sa santé s'est détériorée, ce qui a fourni aux autorités l'occasion de la placer dans un foyer médicalisé. Quant à la décision de la commission de recours selon laquelle elle souffrait également d'une faiblesse d'esprit, la requérante souligne qu'elle n'a jamais eu la possibilité de répondre à cette allégation devant la commission, et qu'elle n'a jamais été examinée par un médecin expert à cet égard.

34. L'intéressée souligne que l'article 5 § 1 e) de la Convention ne cite que le « vagabondage » et non l'« abandon » comme motif de détention, et que les deux notions ne sont pas comparables. Par ailleurs, l'abandon implique un non-respect des normes usuelles en matière de propreté, d'alimentation et d'hygiène. En revanche, le vagabondage sous-entend que la personne concernée n'a ni domicile ni ressources financières, et est donc à la charge de la société. La requérante fait valoir qu'elle avait un domicile fixe puisqu'elle vivait avec son fils et qu'elle touchait une pension de vieillesse à intervalles réguliers. Dès lors, aucun des motifs justifiant la détention en vertu de l'article 5 § 1 ne peut être invoqué dans son affaire.

2. Le Gouvernement

35. Le Gouvernement soutient que les motifs énumérés aux articles 397e et suivants du code civil justifient en principe des privations de liberté compatibles avec l'article 5 § 1 de la Convention. Toutefois, la requérante n'a pas été privée de sa liberté au sens de cette disposition. Il convient de considérer l'ensemble des circonstances de son affaire, notamment la nature et la durée de la privation alléguée, son intensité et ses modalités d'exécution. En l'espèce, le foyer S. est une institution ouverte, où la requérante jouissait d'une complète liberté de mouvement pour autant qu'elle était capable de s'occuper d'elle-même. L'intéressée,

qui n'a jamais été dans le pavillon fermé, était libre d'avoir des contacts personnels, d'écrire des lettres ou de passer des appels téléphoniques. Elle avait pour seule obligation de se conformer aux contraintes horaires du traitement médical dont elle avait besoin. Elle n'a pas quant à elle considéré d'emblée le placement dans ce foyer comme une privation de liberté et, devant la commission de recours, elle s'est même montrée satisfaite de l'assistance qu'on lui apportait. Dans l'intervalle, elle avait consenti de son plein gré à rester au foyer. Dès lors, la liberté de mouvement de la requérante était en fait facilitée grâce aux soins dispensés dans cet établissement.

36. A supposer qu'il y ait eu privation de liberté, le Gouvernement estime que la notion de «vagabondage» peut difficilement s'étendre à celle d'«abandon» puisque ce dernier terme dénote des soins, une alimentation, une assistance médicale et un habillement insuffisants. Les critères énoncés dans l'arrêt de la Cour sur les affaires de vagabondage (précité) se rapportent à une menace pour la sûreté publique. Toutefois, comme la Cour l'a estimé dans l'affaire *Guzzardi c. Italie*, le propre intérêt d'une personne peut également nécessiter son internement (arrêt du 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 37, § 98). Le Gouvernement attire également l'attention sur l'arrêt *Witold Litwa c. Pologne* (n° 26629/95, CEDH 2000-III) dans lequel la Cour a estimé, quant à l'article 5 § 1 e) de la Convention, que la raison prédominante pour priver une personne de sa liberté n'était pas seulement le risque pour la sûreté publique mais également le propre intérêt de cette personne à bénéficier, par exemple, de soins médicaux.

37. Le Gouvernement souligne que d'autres moyens ont été employés avant le placement de la requérante dans un foyer médicalisé. Ainsi, elle a été mise sous tutelle, bien que celle-ci ait été levée sous la pression de He.M., fils de l'intéressée. Jusqu'en 1996, la requérante a été suivie par un médecin qui lui rendait visite à son domicile, et l'association de visites aux malades à domicile lui apportait également une assistance chez elle. Toutefois, l'association a fini par mettre un terme à cette aide en raison du manque de coopération de la requérante et de son fils.

38. Du point de vue du Gouvernement, la notion de «vagabondage» ne peut être clairement délimitée au moyen d'une énumération précise de conditions matérielles, telles qu'un domicile fixe ou des ressources financières indépendantes. Il convient plutôt de prendre en compte l'impossibilité pour la personne concernée de continuer à mener une vie normale, et les conséquences négatives de cette incapacité pour cette personne ou pour des tiers. La question n'est pas de savoir si l'intéressée avait un domicile fixe, mais si ses conditions de logement interdisaient de lui dispenser des soins appropriés. De même, outre les ressources financières, il faut tenir compte de la nécessité que la personne mène une vie digne, de son degré d'intégration dans un réseau social et de son

état de santé. Dès lors, le placement de la requérante dans un foyer médicalisé était conforme aux exigences de l'article 5 § 1 e) de la Convention.

39. Le Gouvernement souligne également que la commission de recours a jugé que la requérante souffrait d'une faiblesse d'esprit, à savoir la démence sénile, ce qui a été confirmé, comme la loi le requiert, par l'expert médical qui siégeait à cette commission de recours. Celle-ci a estimé que le placement de la requérante dans le foyer se justifiait pour ce seul motif, indépendamment du point de savoir si l'intéressée se trouvait ou non dans un état d'abandon. De l'avis du Gouvernement, pareille faiblesse d'esprit constitue l'un des motifs prévus à l'article 397a du code civil suisse et représente un motif légitime de détention sous l'angle de l'article 5 § 1 e) de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

40. La Cour doit d'abord examiner si dans la présente affaire il y a eu une privation de liberté entrant dans le cadre de l'article 5 § 1. Selon sa jurisprudence constante, cette disposition ne concerne pas les simples restrictions à la liberté de circuler, lesquelles relèvent de l'article 2 du Protocole n° 4.

41. La requérante se plaint d'avoir été placée dans un foyer médicalisé contre sa volonté, alors que le gouvernement défendeur conteste que l'intéressée ait été privée de cette liberté au sens de l'article 5 de la Convention.

42. Pour savoir si l'on se trouve devant une privation de liberté, il faut partir de la situation concrète de l'intéressé et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée. La distinction à établir entre privation et restriction de liberté n'est que de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence (arrêt *Ashingdane c. Royaume-Uni* du 28 mai 1985, série A n° 93, p. 19, § 41).

43. La Cour invoque l'affaire *Nielsen c. Danemark*, qui portait sur l'internement d'un garçon de douze ans, à la demande de sa mère, dans le pavillon de psychiatrie infantile d'un hôpital public pendant cinq mois et demi. Dans cette affaire, dans laquelle la Cour a estimé qu'il n'y avait pas privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention, elle a déclaré que :

« Le requérant avait besoin de soins en raison de son état nerveux. Le traitement qu'il reçut était curatif et destiné à le guérir de sa névrose. (...) »

Les restrictions à la liberté de mouvement de Jon et à ses contacts avec le monde extérieur ne différaient guère de celles qu'un enfant peut subir dans un hôpital ordinaire. Sans doute la porte du pavillon, comme celle de chacun des pavillons

infantiles de l'hôpital, était-elle verrouillée, mais à seule fin d'empêcher les enfants de s'exposer à des dangers, de courir de tous côtés et de déranger d'autres patients; le requérant avait la faculté, sur autorisation, de quitter le pavillon pour aller, par exemple, à la bibliothèque; avec des camarades et un membre du personnel, il se rendait sur des terrains de jeux, dans des musées ou à d'autres activités récréatives ou éducatives; il pouvait aussi voir sa mère et son père régulièrement, de même que ses anciens condisciples; vers la fin de son séjour il recommença de fréquenter l'école; d'une manière générale, l'existence au pavillon passait pour «aussi proche que possible de la vie [dans] un véritable foyer» (...)

Le traitement s'étala sur cinq mois et demi. Pareil laps de temps peut paraître plutôt long pour un garçon de douze ans, mais il n'excéda pas la durée moyenne d'une thérapie au pavillon; en outre, les restrictions s'assouplissaient à mesure que les soins progressaient. (...)

(...)

L'intervention de la police, qui se fût justifiée même pour remettre un enfant fugueur de cet âge sous la garde parentale, ne jette pas un éclairage différent sur la situation.» (arrêt du 28 novembre 1988, série A n° 144, pp. 25 et 26, §§ 70 et 72)

44. En l'espèce, la Cour relève que la requérante avait la possibilité de rester à son domicile et de bénéficier de l'assistance de l'association de visites aux malades à domicile de Lyss, mais que l'intéressée et son fils ont refusé de coopérer avec cette association. Par la suite, ses conditions de vie à son domicile se sont détériorées à un point tel que les autorités compétentes du canton de Berne ont décidé de prendre des mesures. Le 16 décembre 1996, le préfet d'Aarberg a rendu visite à l'intéressée chez elle afin d'apprécier la situation et, estimant qu'elle se trouvait dans un grave état d'abandon, a décidé le 17 décembre 1996 de la placer dans le foyer médicalisé S. pour personnes âgées. Le 16 janvier 1997, après avoir minutieusement examiné les circonstances de la cause, la commission de recours du canton de Berne a conclu que les conditions de vie, les normes d'hygiène et la dispense de soins médicaux au domicile de la requérante n'étaient pas satisfaisantes et qu'il serait possible dans ce foyer particulier, situé à un endroit qu'elle connaissait, de lui apporter le traitement nécessaire.

45. En outre, il ressort des observations du Gouvernement que la requérante ne se trouvait pas dans un pavillon fermé du foyer (ce que ne conteste pas l'intéressée). Bien au contraire, elle jouissait de toute sa liberté de mouvement et était en mesure d'entretenir des relations sociales avec le monde extérieur.

46. La Cour relève en outre la décision de la commission cantonale de recours du 16 janvier 1997, selon laquelle la requérante se rendait à peine compte des effets de son séjour au foyer; la situation entraînait surtout des conséquences pour son fils, qui ne souhaitait pas quitter sa mère. En outre, la requérante elle-même était indécise quant à savoir quelle solution elle préférerait en fait. Par exemple, à l'audience devant la

commission de recours, elle a déclaré n'avoir aucune raison d'être mécontente du foyer.

47. Enfin, la Cour constate qu'une fois arrivée au foyer, la requérante a consenti à y rester. Dès lors, la préfecture d'Aarberg a levé l'ordonnance de placement le 14 janvier 1998.

48. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, notamment du fait que la commission cantonale de recours a ordonné le placement de la requérante dans le propre intérêt de celle-ci, en vue de lui procurer les soins médicaux nécessaires et des conditions de vie et d'hygiène satisfaisantes, et eu égard aux circonstances comparables de l'affaire *Nielsen* précitée, la Cour conclut que, dans les circonstances de l'espèce, le placement de M^{me} H.M. ne s'analysait pas en une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1, mais constituait une mesure responsable prise par les autorités compétentes dans le propre intérêt de la requérante. Partant, l'article 5 § 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

Conclusion

49. Dès lors, la Cour estime qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 26 février 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion concordante de M. Gaukur Jörundsson;
- opinion dissidente de M. Loucaides.

J.-P.C.
S.D.

OPINION CONCORDANTE
DE M. LE JUGE GAUKUR JÖRUNDSSON

(Traduction)

A l'instar de la majorité, je parviens à la conclusion qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 de la Convention en l'espèce, mais pour des motifs différents.

1. Question de savoir si la requérante a été privée de sa liberté

La première question à examiner est de savoir si, en l'espèce, la requérante a subi une privation de liberté relevant de l'article 5 § 1.

Je constate que les dispositions légales pertinentes du droit suisse, soit les articles 397a et suivants du code civil, invoquent expressément la mesure litigieuse comme étant une mesure de «privation de liberté» et que le même terme a été employé par toutes les autorités impliquées dans la procédure en question dans la présente affaire. Par comparaison, d'autres dispositions ayant des conséquences bien moindres, telles qu'un traitement ambulatoire, sont qualifiées à l'article 3 de la loi sur la privation de liberté à des fins d'assistance du canton de Berne de «mesures sans privation de liberté».

En outre, en ordonnant le placement le 16 janvier 1997, la commission cantonale de recours a estimé qu'une telle mesure était devenue nécessaire puisque la requérante n'avait pas accepté de son plein gré son admission au foyer. De fait, lorsque l'intéressée a ultérieurement consenti au placement, l'ordonnance a été levée, le 14 janvier 1998.

Enfin, il n'est pas contesté que l'on a fait appel à la police pour mettre en œuvre la mesure, qui n'était pas limitée dans le temps et qui avait pour but d'assurer que la requérante ne quitterait pas le foyer.

Certes, l'intéressée n'était pas «enfermée à clé» au sein du foyer et elle était en mesure d'avoir des contacts personnels, d'écrire des lettres et de passer des appels téléphoniques en direction du monde extérieur. A mon sens, toutefois, il est clair qu'elle n'était pas autorisée à quitter l'institution pour rentrer chez elle; et que, si elle l'avait fait, elle aurait été ramenée au foyer. J'estime donc que les circonstances de la cause diffèrent de celles de l'affaire *Nielsen c. Danemark* qui concernait un mineur temporairement placé, à la demande de sa mère et à des fins thérapeutiques, dans un pavillon de psychiatrie infantile fermé à clé d'un hôpital public (arrêt du 28 novembre 1988, série A n° 144, pp. 25-26, § 70). D'ailleurs, la requérante en l'espèce avait été placée sous tutelle, bien que celle-ci ait en définitive été levée.

Dans ces conditions, j'estime que le placement de la requérante dans le foyer s'analyse en une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention.

2. Sur l'observation des conditions de l'article 5 § 1 de la Convention

En conséquence, il convient ensuite de déterminer si les conditions posées par l'article 5 § 1 ont été respectées en l'espèce.

L'article 5 § 1 de la Convention dresse une liste limitative de motifs légitimes de priver une personne de sa liberté. Dès lors, aucune privation de liberté n'est légale si elle ne relève pas de l'un des motifs exposés aux alinéas a) à f) de l'article 5. Le Gouvernement s'étant borné à invoquer les motifs exposés à l'alinéa e) afin de justifier la détention de la requérante, je limiterai mon examen à cette disposition.

a) «La détention régulière (...) d'un aliéné»

J'ai tout d'abord examiné en particulier si la requérante pouvait être considérée comme une «aliénée» au sens de l'alinéa e) de l'article 5 § 1 de la Convention.

Selon la jurisprudence de la Cour, le sens du terme «aliéné» ne cesse d'évoluer avec le progrès de la recherche psychiatrique et la souplesse croissante du traitement. En tout cas, on ne saurait considérer que l'alinéa e) de l'article 5 § 1 autorise à détenir quelqu'un du seul fait que ses idées ou son comportement s'écartent des normes prédominantes dans une société donnée. L'opinion contraire ne se concilierait pas avec le texte de l'article 5 § 1 qui dresse une liste limitative d'exceptions appelant une interprétation étroite (arrêt *Winterwerp c. Pays-Bas* du 24 octobre 1979, série A n° 33, p. 16, § 37).

Un individu ne peut passer pour aliéné et faire l'objet d'une privation de liberté que si les trois conditions suivantes au moins se trouvent réunies : premièrement, son aliénation doit avoir été établie de manière probante ; deuxièmement, le trouble doit revêtir un caractère ou une ampleur légitimant l'internement ; troisièmement, l'internement ne peut se prolonger valablement sans la persistance de pareil trouble (arrêt *Johnson c. Royaume-Uni* du 24 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII, pp. 2409-2410, § 60).

Reste à examiner si ces conditions étaient remplies en l'espèce.

Quant à la première exigence, le 16 janvier 1997 la commission cantonale de recours, qui comprenait un docteur en médecine et un juriste, a entendu la requérante, son fils, leur avocat, un membre de la commission des tutelles et un représentant du foyer S. Dans sa décision datée du même jour, la commission de recours a minutieusement examiné la situation de la requérante. Elle a déclaré être parvenue à la conclusion que celle-ci, qui ne pouvait plus prendre soin d'elle-même,

souffrait d'une faiblesse d'esprit, à savoir la démence sénile, qui justifiait son placement dans un centre de soins. A mon sens, l'aliénation de la requérante a donc été établie de manière probante.

Quant à la deuxième condition, la commission cantonale de recours s'est déclarée convaincue que la maladie de la requérante exigeait son placement dans un centre de soins puisque d'autres mesures moins lourdes, par exemple le régime de tutelle appliqué entre 1994 et 1995, ou des visites à domicile par une association d'aide aux malades, s'étaient révélées insuffisantes, notamment en raison du manque de coopération de la requérante et de son fils.

Enfin, la situation de la requérante avait perduré et s'était en fait détériorée au fil des ans, comme l'a confirmé la préfecture d'Aarberg le 17 décembre 1996. Manifestement, sa situation entraînait un danger pour la requérante elle-même. Dès lors, la troisième condition était également remplie en ce que les autorités pouvaient raisonnablement supposer que le trouble de la requérante persisterait.

Je suis donc convaincu que la détention de la requérante relève de l'article 5 § 1 e) comme étant la «détention régulière (...) d'un aliéné» au sens de cette disposition.

Il n'y a donc pas lieu d'examiner les autres motifs énoncés à l'article 5 § 1 e).

b) Mesure «régulière» au sens de l'alinéa e) de l'article 5 § 1 de la Convention

Lorsqu'elles ont placé la requérante dans le foyer, les autorités ont invoqué l'article 397a du code civil suisse qui mentionne notamment la «maladie mentale [et la] faiblesse d'esprit» dans les motifs légitimant de priver quelqu'un de sa liberté. Selon moi, la mesure imposée à la requérante était donc «régulière» au sens de l'article 5 § 1 de la Convention.

3. Conclusion

Eu égard à l'ensemble des circonstances de la cause, j'estime qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE LOUCAIDES

(Traduction)

Je ne partage pas l'avis de la majorité selon lequel le placement de la requérante dans un foyer médicalisé ne constituait pas une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1. Je ne souscris pas davantage à l'opinion concordante de M. le juge Gaukur Jörundsson selon laquelle la privation de liberté de la requérante en l'espèce, consécutive à son placement forcé dans ce foyer, entre dans le cadre de l'article 5 § 1 e) comme étant la « détention régulière (...) d'un aliéné » au sens de cette disposition.

Je suis d'avis que le placement de la requérante dans le foyer médicalisé s'analyse en une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention et que cette privation de liberté ne tombait pas sous l'empire de l'alinéa e) ou d'un autre alinéa de l'article 5 § 1. Dès lors, j'estime qu'il y a eu violation de cet article en l'espèce.

Quant à ma conclusion selon laquelle la requérante a été privée de sa liberté, j'adhère au raisonnement du juge Gaukur Jörundsson. Mais j'aimerais ajouter à cet égard les observations suivantes : le placement de la requérante s'est effectué contre son gré. Il a été mis en œuvre par la police conformément à une décision explicitement prévue par le droit national lui-même et invoquée par les autorités nationales comme une mesure de privation de liberté (paragraphe 28 de l'arrêt); en outre, l'intéressée n'était pas autorisée à quitter le foyer. Dans ces conditions, je ne vois pas comment sa situation pouvait s'analyser en autre chose qu'une privation de liberté.

Dans l'arrêt *Ashingdane c. Royaume-Uni*, auquel se réfère également la majorité (paragraphe 42 de l'arrêt), la Cour a estimé qu'une personne subissant un internement forcé dans un hôpital psychiatrique était protégée par l'article 5 même si elle se trouvait dans un pavillon « ouvert » (c'est-à-dire non verrouillé) et était autorisée à quitter l'hôpital non accompagnée pendant la journée ou le week-end (paragraphe 43 de l'arrêt). Dès lors, le fait, invoqué par la majorité, que « la requérante ne se trouvait pas dans un pavillon fermé du foyer (...) Bien au contraire, elle jouissait de toute sa liberté de mouvement et était en mesure d'entretenir des relations sociales avec le monde extérieur » ne change en aucune façon la réalité et la sévérité du régime restrictif appliqué à l'intéressée, tel qu'il est décrit dans l'arrêt (paragraphe 45).

Les personnes incarcérées dans des prisons ou dans d'autres lieux de détention, qui constituent des cas typiques de privation de liberté aux fins de l'article 5 de la Convention, peuvent être autorisées à circuler librement dans des zones définies et à avoir des relations sociales avec le monde extérieur à travers des appels téléphoniques, leur correspondance

et des visites, par exemple; certaines peuvent aussi bénéficier de permissions de sortie. Toutefois, tant que ces personnes (comme la requérante) ne sont pas autorisées à quitter l'endroit en question et à aller là où elles veulent et quand elles veulent, elles sont assurément «privées de leur liberté».

Dans l'arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique* (18 juin 1971, série A n° 12, p. 36, § 65), la Cour est allée jusqu'à dire que le fait qu'une personne se soumette volontairement à un régime particulier de détention n'excluait pas l'application de l'article 5 s'agissant de contester sa légalité ou de chercher à obtenir sa libération. Elle a déclaré :

«(...) le droit à la liberté revêt une trop grande importance dans une «société démocratique», au sens de la Convention, pour qu'une personne perde le bénéfice de la protection de celle-ci du seul fait qu'elle se constitue prisonnière. Une détention pourrait enfreindre l'article 5 quand bien même l'individu dont il s'agit l'aurait acceptée.»

Dans la même affaire, la Cour a ajouté :

«Dans la mesure où elle a joué un rôle, la volonté des intéressés ne saurait d'ailleurs effacer ni masquer le caractère impératif, et non «contractuel», des décisions incriminées, qui ressort sans ambiguïté des textes légaux (...)» (*ibidem*)

Dès lors, l'avis de la majorité selon lequel «la requérante se rendait à peine compte des effets de son séjour au foyer; (...) la requérante elle-même était indécise quant à savoir quelle solution elle préférerait en fait. Par exemple, à l'audience devant la commission cantonale de recours, elle a déclaré n'avoir aucune raison d'être mécontente du foyer» va à l'encontre du raisonnement ci-dessus qui fut adopté dans l'affaire *De Wilde, Ooms et Versyp*.

J'estime aussi que la déclaration de la majorité aux termes de laquelle «une fois arrivée au foyer, la requérante a *consenti* à y rester. Dès lors, la préfecture (...) a levé l'*ordonnance de placement*» (italique ajouté par moi) souligne plus qu'elle n'atténue la nature restrictive et obligatoire du placement de la requérante dans le foyer.

Il semble que la majorité se soit fondée pour une large part sur le «fait que la commission cantonale de recours a ordonné le placement de la requérante dans *le propre intérêt de celle-ci*, en vue de lui procurer les soins médicaux nécessaires et des conditions de vie et d'hygiène satisfaisantes» (italique ajouté par moi). Eu égard à cet argument et aux «circonstances comparables de l'affaire *Nielsen*», la majorité a conclu que «le placement de M^{me} H.M. ne s'analysait pas en une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1, *mais constituait une mesure responsable* prise par les autorités compétentes *dans le propre intérêt de la requérante*» (italique ajouté par moi).

J'estime pour ma part que le fait d'établir si une mesure s'analyse en une privation de liberté ne dépend pas du point de savoir si elle visait à servir ou servait bien les intérêts de la personne concernée. Cela est

illustré par l'affaire précitée *De Wilde, Ooms et Versyp* et les exemples d'aliénés et de mineurs nécessitant une éducation surveillée, dont la détention est spécifiquement justifiée en vertu des dispositions de l'article 5 § 1 d) et e) sur le fondement que leur affaire concerne une «privation de liberté» même si une telle détention peut être ordonnée exclusivement dans l'intérêt des détenus.

Je pense que la liberté physique revêt une importance unique et que les exceptions à l'interdiction de toute privation de liberté sont limitativement restreintes à celles qui sont énoncées expressément aux alinéas de l'article 5 § 1. Si la privation de liberté d'un individu ne tombe pas dans l'une de ces catégories, elle doit alors être interdite par l'article 5. En effet, si les personnes chargées d'appliquer ou d'interpréter la Convention étaient libres d'établir d'autres catégories de «privation de liberté» pour lesquelles l'interdiction énoncée à l'article 5 serait inapplicable, soit parce que la restriction obligatoire de la liberté physique d'une personne est une «mesure responsable» pour son propre bien (comme en l'espèce), soit pour tout autre objectif «utile», pareille démarche viderait l'interdiction en question de son sens et aboutirait à une caricature de ses objectifs. Pire, cela ouvrirait la porte à un arbitraire incontrôlé et à des dangers réels et illimités pour la liberté de l'individu, ce que la Convention vise précisément à éviter.

Certes, il est des situations qui ne sont pas spécifiquement mentionnées à l'article 5 et où la privation de la liberté d'un individu peut être nécessaire pour de bonnes raisons. La présente affaire en constitue peut-être un exemple. Toutefois, ces situations pourraient être compatibles avec l'article 5 et les garanties qu'il prévoit si une législation nationale appropriée les faisait relever de l'exception prévue à l'alinéa 1 b) de l'article 5. De cette façon, les garanties de l'article 5 § 1 b) permettraient d'éviter le risque que des personnes âgées, par exemple, soient privées de leur liberté sur les instances de parents peu scrupuleux cherchant à tirer un profit personnel de l'internement obligatoire de telle ou telle personne dans des institutions sous de vagues et fallacieux prétextes de «faiblesse d'esprit» ou de «démence sénile».

Par contre, le poids accordé par la majorité aux «circonstances comparables de l'affaire *Nielsen*» ne fournit pas, à mon sens, un fondement très solide pour conclure à l'inapplicabilité de l'article 5 § 1. Comme le juge Gaukur Jörundsson, j'estime que les circonstances de la cause diffèrent de celles de l'affaire *Nielsen c. Danemark* (arrêt du 28 novembre 1988, série A n° 144). Le fait à l'origine de cette affaire était le placement d'un garçon de douze ans dans le pavillon de psychiatrie infantile d'un hôpital, à la demande de sa mère qui était l'unique titulaire de l'autorité parentale. Pareille situation ne saurait se comparer avec le placement d'un adulte contre son gré dans un foyer, ce qui est le cas en l'espèce. La Cour a considéré que les faits de l'affaire *Nielsen* constituaient un cas d'exercice

par la mère de l'autorité parentale et non un exemple de situation impliquant des restrictions imposées par l'État à la liberté de mouvement d'un individu (*loc. cit.* pp. 23 *et seq.* §§ 63 *et seq.*). L'affirmation de la Cour selon laquelle la restriction impliquée par le placement de l'enfant dans un pavillon fermé de psychiatrie infantile ne s'analysait pas en une privation de liberté (affirmation qui a fait l'objet de certaines critiques extrajudiciaires¹) se rapporte aux faits et circonstances particuliers de cette affaire, notamment au fait qu'elle concernait l'hospitalisation d'un enfant, décidée par la mère dans le cadre de ses droits parentaux (*ibidem*, pp. 26-27, §§ 72-73)²; de ce point de vue également, l'affaire *Nielsen* se distingue manifestement de la présente espèce.

Il me faut aussi exposer les motifs de mon désaccord avec la position du juge Gaukur Jörundsson selon laquelle la détention de la requérante tombait sous l'empire de l'article 5 § 1 e) comme étant la «détention régulière (...) d'un aliéné» au sens de cette disposition. Ces raisons sont les suivantes:

a) La liste d'exceptions à l'interdiction de privation de liberté en vertu de l'article 5 § 1 est limitative. Eu égard à l'importance du droit à la liberté, ces exceptions appellent une interprétation étroite. Par conséquent, la notion d'«aliéné» doit de même être interprétée de façon étroite. Il ne suffit pas que les idées ou le comportement d'une personne s'écartent des normes prédominantes (arrêt *Winterwerp c. Pays-Bas* du 24 octobre 1979, série A n° 33, p. 16, § 37).

b) Comme la Cour l'a dit à juste titre dans l'arrêt *Winterwerp* (pp. 17-18, § 39), «pour priver l'intéressé de sa liberté on doit, sauf dans les cas d'urgence, avoir établi son «aliénation» de manière probante. La nature même de ce qu'il faut démontrer devant l'autorité nationale compétente – un trouble mental réel – appelle une expertise médicale objective».

c) Sur la base des éléments dont dispose la Cour, il apparaît que la requérante n'a jamais été examinée par un médecin pouvant se prévaloir du titre d'expert médical, c'est-à-dire en l'espèce un psychiatre. En fait, la requérante n'a jamais subi d'examen médical adéquat aux fins de vérifier son état mental, notamment de déterminer si elle souffrait d'une maladie mentale et, dans l'affirmative, à quel degré, afin de définir si elle était «aliénée».

d) Certes, la commission de recours, qui a examiné les recours de la requérante et de son fils contre l'ordonnance de placement de l'intéressée

1. Harris, O'Boyle et Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, p. 101, et Karen Reid, «Article 25 of the Convention: Applications by Children» paru dans l'ouvrage *The Birth of European Human Rights Law*.

2. «Un enfant comme le requérant doit pouvoir être hospitalisé à la demande du titulaire de l'autorité parentale, hypothèse manifestement non couverte par le paragraphe 1 de l'article 5»: p. 26, § 72, de l'arrêt *Nielsen*.

dans un foyer, comprenait trois magistrats, dans l'un était médecin, et cette commission a tenu une audience pendant laquelle la requérante a pu présenter ses arguments à l'appui de son recours. Dans sa décision, cette commission a déclaré que « pendant l'audience elle était parvenue à la conclusion que la requérante souffrait d'une faiblesse d'esprit (démence sénile) ». Toutefois, premièrement, pareille conclusion ne résultait pas, comme je l'ai souligné ci-dessus, d'un diagnostic établi par un expert médical à l'issue d'un examen médical adéquat de la requérante. Deuxièmement, « faiblesse d'esprit » et « démence sénile » sont des termes généraux qui peuvent coïncider ou non avec l'état d'« aliéné », en fonction de la nature et de la gravité précises de leurs symptômes et effets. En outre, la commission n'a fourni dans sa décision aucune information pertinente, probablement parce qu'elle n'en avait obtenu aucune de la sorte, faute de tout examen médical adéquat de la requérante. Soit dit en passant, la conclusion que la requérante était « aliénée » cadre mal avec le fait exposé au paragraphe 27 de l'arrêt selon lequel « le 14 janvier 1998, la préfecture d'Aarberg leva l'ordonnance de placement concernant la requérante, *l'intéressée ayant consenti* à résider au foyer de son plein gré » (italique ajouté par moi).

e) Il est un fait plus important, et, à mon avis, décisif: la conclusion ci-dessus de la commission de recours selon laquelle la requérante « souffrait d'une faiblesse d'esprit (démence sénile) » a été contestée par l'intéressée, qui a allégué ne jamais avoir bénéficié devant la commission d'un droit de réponse à cette allégation, et ne jamais avoir été examinée par un médecin expert à cet égard (paragraphe 33 de l'arrêt en l'espèce). La requérante a contesté cette conclusion devant le Tribunal fédéral, qui a toutefois refusé d'examiner cette question au motif que la détention de l'intéressée se justifiait en tout cas en raison de son « grave état d'abandon » (tel que le définit le code civil suisse). Le passage pertinent de l'arrêt du Tribunal fédéral se lit ainsi:

« La question de l'existence ou non, dans le cas de la première demanderesse, outre un grave état d'abandon, d'une faiblesse d'esprit qui justifie également en soi une privation de liberté – point qui est contesté par les demandeurs – et la question de savoir si les règles procédurales ont déjà été enfreintes relativement à ce motif de détention sont des problèmes qu'il n'y a pas lieu d'examiner, considérant en particulier que les demandeurs ont contesté sans succès la détention [de la requérante] en raison de son grave état d'abandon. »

Deux remarques importantes doivent être formulées ici:

i. La conclusion pertinente de la commission de recours n'a pas été confirmée jusqu'à la fin de la procédure judiciaire, puisqu'elle n'a pas été entérinée par le Tribunal fédéral, qui a laissé la question ouverte. Cela a été admis par le Gouvernement dans sa réponse à l'interrogation suivante de la Cour: « La requérante a-t-elle été déclarée aliénée au cours de cette procédure? » Le Gouvernement, après avoir invoqué la conclusion

pertinente de la commission, déclare : « Il sied de relever que le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si la requérante souffrait également de faiblesse d'esprit (...) » (italique ajouté par moi).

ii. Dès lors que la conclusion en question était contestée par la requérante devant la juridiction supérieure compétente – à savoir le Tribunal fédéral – et considérant que cette juridiction n'a pas tranché la question mais l'a laissée ouverte, je ne pense pas que nous puissions adopter une telle conclusion comme fondement de notre arrêt puisque, si nous le faisons, nous statuerions en fait nous-mêmes sur le litige en tant que juridiction de troisième instance, en lieu et place du Tribunal fédéral.

Pour toutes les raisons qui précèdent, j'estime qu'en l'espèce la requérante a été privée de sa liberté en violation de l'article 5 de la Convention.

DEL SOL c. FRANCE
(Requête n° 46800/99)

TROISIÈME SECTION¹

ARRÊT DU 26 FÉVRIER 2002²

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

SOMMAIRE¹**Accès à un tribunal – rejet d’une demande d’aide juridictionnelle pour se pourvoir en cassation, faute de moyen sérieux de cassation****Article 6 § 1**

Accès à un tribunal – Procédure civile – Rejet d’une demande d’aide juridictionnelle pour se pourvoir en cassation, faute de moyen sérieux de cassation – Absence de droit à l’aide judiciaire en matière civile – Limitation légitime de l’allocation des deniers publics aux demandeurs ayant une chance raisonnable de succès – Spécificité du système d’assistance judiciaire national – Garanties contre l’arbitraire – Composition du bureau d’aide juridictionnelle – Possibilité de recours contre sa décision

*
* *

Le divorce des époux Del Sol fut prononcé par le tribunal de grande instance. La requérante interjeta appel de ce jugement mais la cour d’appel la débouta de ses demandes et confirma le jugement entrepris. Souhaitant former un pourvoi en cassation contre l’arrêt de la cour d’appel, la requérante saisit le bureau d’aide juridictionnelle près la Cour de cassation d’une demande d’admission au bénéfice de l’aide juridictionnelle. Tout en reconnaissant que les ressources de la requérante étaient insuffisantes, le bureau d’aide juridictionnelle rejeta sa demande au motif qu’aucun moyen de cassation sérieux ne pouvait être relevé contre l’arrêt critiqué. La requérante forma alors un recours contre cette décision. Le premier président de la Cour de cassation rejeta le recours en estimant que le bureau d’aide juridictionnelle avait souverainement apprécié les éléments du litige et qu’aucun moyen sérieux de cassation ne pouvait être relevé.

Article 6 § 1 : le motif retenu pour rejeter la demande d’aide juridictionnelle est expressément prévu par la loi applicable et s’inspire du légitime souci de n’allouer des deniers publics au titre de l’aide qu’aux demandeurs dont le pourvoi a une chance raisonnable de succès. Certes dans l’affaire *Aerts c. Belgique*, portant sur le rejet d’une demande d’assistance judiciaire au motif que la prétention ne paraissait pas « actuellement juste », la Cour a conclu à une violation de l’article 6 § 1. Toutefois, il est important de prendre concrètement en compte la qualité du système d’assistance judiciaire dans un Etat. Or le système établi par la loi française offre, tant au vu de la composition du bureau d’aide juridictionnelle que du recours existant devant le premier président de la Cour de cassation, des garanties substantielles contre l’arbitraire. Au surplus, la requérante avait pu faire entendre sa cause en première instance, puis en appel. Partant, le refus de

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

lui accorder l'aide judiciaire pour saisir la Cour de cassation n'a pas atteint dans sa substance même son droit d'accès à un tribunal.

Conclusion : non-violation (cinq voix contre deux).

Jurisprudence citée par la Cour

X c. Royaume-Uni, n° 8158/78, décision de la Commission du 10 juillet 1980, Décisions et rapports 21

Garcia c. France, n° 14119/88, décision de la Commission du 10 janvier 1991, non publiée

Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni, arrêt du 13 juillet 1995, série A n° 316-B

Aerts c. Belgique, arrêt du 30 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V

En l'affaire Del Sol c. France,

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

MM. L. LOUCAIDES, *président*,

J.-P. COSTA,

P. KÜRIS,

M^{me} F. TULKENS,

M. K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

M. K. TRAJA, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 3 avril 2001 et
30 janvier 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 46800/99) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Marie-Françoise Del Sol («la requérante»), a saisi la Cour le 12 novembre 1998 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée devant la Cour par M^e J.-M. Hocquard, avocat à Paris. Le gouvernement français («le Gouvernement») est représenté par son agent, M^{me} M. Dubrocard, sous-directrice des droits de l'homme à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait, sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, que le rejet de sa demande d'aide juridictionnelle pour se pourvoir en cassation avait porté atteinte à son droit d'avoir accès à un tribunal.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, une 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 3 avril 2001, la chambre a déclaré la requête recevable¹.

6. La chambre ayant décidé après consultation des parties qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire

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

(article 59 § 2 *in fine* du règlement), les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a cependant continué à être examinée par la chambre de l'ancienne troisième section telle qu'elle existait avant cette date.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Par un jugement en date du 6 octobre 1995, le tribunal de grande instance de Paris prononça le divorce des époux Del Sol, ordonna la liquidation et le partage des intérêts patrimoniaux des conjoints, fixa à 1 300 francs français (FRF) la pension alimentaire mensuelle accordée à la requérante et débouta cette dernière de sa demande de dommages et intérêts.

9. Le 8 décembre 1995, la requérante interjeta appel dudit jugement. Elle affirmait notamment que son époux, demandeur en divorce, ne remplissait pas les conditions fixées par le code civil, dans la mesure où il se proposait de laisser à son épouse des biens sur lesquels il n'avait aucun droit. La requérante arguait subsidiairement de l'exceptionnelle dureté des conséquences du prononcé du divorce, justifiant un rejet de la demande de son époux conformément à l'article 240 du code civil. Aux termes de cette disposition, le juge peut rejeter la demande en divorce si l'époux défendeur établit «que le divorce aurait, soit pour lui, (...) soit pour les enfants, des conséquences matérielles ou morales d'une exceptionnelle dureté (...)». La requérante sollicitait en outre le versement d'une pension alimentaire sous la forme d'une rente mensuelle de 3 000 FRF.

10. Le 25 février 1997, la cour d'appel de Paris confirma le jugement attaqué en toutes ses dispositions, sauf en ce qui concerne le montant de la pension alimentaire, qui fut fixé à 1 000 FRF par mois. Elle relevait notamment que le demandeur en divorce remplissait les conditions de recevabilité de la requête en divorce puisqu'il proposait d'abandonner à la requérante ses droits sur un immeuble commun sis en Italie, et que la preuve de l'exceptionnelle dureté du divorce pour la requérante, sur un plan tant moral que matériel, n'était pas rapportée.

11. Le 20 mai 1997, la requérante saisit le bureau d'aide juridictionnelle établi près la Cour de cassation d'une demande tendant à obtenir l'aide juridictionnelle, afin de former un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel. Sa demande fut rejetée le 2 avril 1998, au motif qu'aucun moyen de cassation sérieux ne pouvait être relevé

contre l'arrêt critiqué. Le bureau d'aide juridictionnelle nota toutefois que les ressources de la requérante avaient été reconnues insuffisantes.

12. Le 22 mai 1998, la requérante forma un recours contre cette décision. Par une ordonnance du 11 juin 1998, le premier président de la Cour de cassation confirma la décision critiquée, en considérant que cette dernière «avait souverainement apprécié les éléments de fait du litige, aucun moyen sérieux ne pouvant être relevé».

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

13. La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et son décret d'application n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ont institué le système français d'aide juridictionnelle permettant aux personnes dont les ressources sont insuffisantes de faire valoir leurs droits en justice.

En application de l'article 33 du décret, «la demande d'aide juridictionnelle (...) contient les indications suivantes: (...) objet de la demande en justice avec exposé sommaire de ses motifs».

Ce sont les bureaux d'aide juridictionnelle instaurés auprès de chaque juridiction qui examinent les demandes relatives aux affaires portées devant la juridiction concernée. Le bureau établi près la Cour de cassation est présidé par un magistrat du siège de cette cour; le greffier en chef est le vice-président du bureau, qui comprend également deux membres choisis par la haute juridiction, deux fonctionnaires, deux auxiliaires de justice, dont au moins un avocat ainsi qu'un membre désigné au titre des usagers (article 16 de la loi).

Ce bureau peut rejeter la demande en application de l'article 7 alinéa 3 de la loi, en vertu duquel «en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé». Le demandeur peut alors former un recours contre la décision du bureau auprès du premier président de la Cour de cassation (article 23 de la loi).

EN DROIT

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

14. La requérante se plaint de ce que le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation, puis le premier président de cette juridiction, ont rejeté sa demande d'aide juridictionnelle au motif qu'aucun moyen de cassation sérieux ne pouvait être relevé. Elle soutient que les décisions susmentionnées ont abouti à préjuger sa cause et à porter atteinte au

droit d'accès à un tribunal que l'article 6 § 1 de la Convention garantit en ces termes :

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

15. Le Gouvernement affirme à titre liminaire que le fait de ne consentir le bénéfice de l'aide juridictionnelle qu'aux seuls demandeurs dont l'argumentation a au moins une chance – fût-elle faible – de prospérer devant le juge de cassation traduit le souci de concilier une bonne administration de la justice avec le droit d'accès effectif à un tribunal. Il ne s'agit nullement, pour les instances appelées à se prononcer sur la demande d'aide juridictionnelle, d'apprécier de façon détaillée les mérites des arguments invoqués par le demandeur ; il s'agit au contraire d'écarter uniquement les recours qui ne contiennent que des arguments insusceptibles d'aboutir à la remise en cause de la décision entreprise. Ce sont, d'une part, les arguments qui contestent l'appréciation souveraine des juges du fond. Le Gouvernement rappelle à cet égard que le pourvoi en cassation est une voie de recours spécifique, dans la mesure où la Cour de cassation ne juge pas les questions de fait mais seulement de droit. Ce sont, d'autre part, les arguments dont les pièces du dossier permettent d'ores et déjà de démontrer le caractère grossièrement erroné. Il en va de même, *a fortiori*, des recours qui ne comprennent l'exposé d'aucun motif.

16. Ainsi, le Gouvernement considère que l'appréciation portée par les membres du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation français diffère largement de celle censurée par la Cour dans l'affaire *Aerts c. Belgique* (arrêt du 30 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V, pp. 1964-1965, § 60), où des organes similaires avaient tranché la question de savoir si le recours du requérant était « actuellement juste », c'est-à-dire s'il était fondé. Ce contrôle allait donc au-delà du contrôle prévu par le système français, qui se limite à écarter les moyens dépourvus de tout caractère sérieux. Sur ce point, le Gouvernement souligne que, postérieurement à l'arrêt de la Cour dans cette affaire, le législateur belge a modifié la loi relative à l'assistance judiciaire et a adopté une formule proche de celle figurant dans la loi française, selon laquelle seules « les demandes manifestement mal fondées sont rejetées ».

17. Le Gouvernement affirme en outre que la composition du bureau d'aide juridictionnelle établi près la Cour de cassation permet d'écarter tout reproche de partialité qui pourrait être adressé à ce service. Ce dernier comprend des magistrats, des avocats, des fonctionnaires et des justiciables. Cette diversité permet que soient pris en compte de manière effective aussi bien les nécessités du bon fonctionnement de la juridiction que les droits de la défense, et notamment le libre accès au juge. Il ne peut donc être soutenu que les décisions du bureau d'aide juridictionnelle

traduisent une volonté d'écarter abusivement les demandeurs des prétoires. Le Gouvernement souligne que le caractère objectif de l'appréciation portée sur le pourvoi est garanti par la voie de recours ouverte par l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991 contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, lesquelles peuvent être déférées au premier président de la Cour de cassation. Par ce biais, le demandeur a la faculté de contester l'appréciation portée par le bureau sur le sérieux des moyens qu'il a présentés, et de rapporter, le cas échéant, la preuve du caractère mal fondé de cette appréciation. Le Gouvernement estime par conséquent que le dispositif de contrôle mis en œuvre par le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation et par le premier président de cette juridiction, en application de la loi relative à l'aide juridictionnelle, n'est pas contraire en soi aux garanties de l'article 6 § 1 de la Convention.

18. Pour ce qui est de la présente affaire, le Gouvernement souligne que les décisions rendues par le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation et le premier président de cette juridiction reposaient sur l'article 7, alinéa 3, de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, aux termes duquel l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si « aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé ». Ce critère serait « objectif » et son application se ferait en dehors de tout examen au fond du pourvoi. Il viserait à éviter que l'aide judiciaire soit allouée dans des cas où le pourvoi est manifestement voué à l'échec ; ainsi, en la présente cause, il ressort des lettres adressées par la requérante au bureau d'aide juridictionnelle que l'intéressée n'a à aucun moment indiqué les motifs de son pourvoi en cassation et n'a, *a fortiori*, fait valoir aucun moyen de cassation, alors que l'article 33 du décret de 1991 impose au demandeur de faire connaître « l'objet de sa demande et un exposé sommaire de ses motifs ». De toute évidence, l'absence d'indication de tout moyen de cassation ne pouvait conduire les autorités chargées d'examiner la demande qu'à constater l'absence de moyen de cassation sérieux. En tout état de cause, il ressort du courrier adressé par la requérante au greffe de la Cour qu'elle fait grief à la cour d'appel de ne pas avoir retenu à son encontre la clause d'exceptionnelle dureté prévue par l'article 240 du code civil. Or, aux termes d'une jurisprudence constante, la Cour de cassation considère que l'appréciation de l'exceptionnelle dureté des conséquences du divorce relève du pouvoir souverain des juges du fond. Par conséquent, même dans l'hypothèse où la requérante aurait invoqué ce moyen de cassation tiré de la violation de l'article 240 du code civil, force est de constater, selon le Gouvernement, qu'il aurait été inopérant devant la Cour de cassation et qu'il n'aurait pu être considéré comme un moyen de cassation sérieux. Le Gouvernement conclut au défaut manifeste de fondement de la présente requête.

19. La requérante affirme que le refus qui fut opposé à sa demande d'aide juridictionnelle équivalait à lui dénier l'accès à la haute

juridiction. Elle note que, lorsqu'il présente une demande d'aide juridictionnelle, le plaideur, démuné et non juriste, n'est pas à même de mettre en forme son argumentation, laquelle en matière de cassation répond à des directives dont les spécificités justifient l'appel quasi obligatoire à un avocat aux Conseils. Dès lors, l'examen auquel se livre le bureau d'aide juridictionnelle risque d'écarter des moyens qui, réexaminés par un avocat, auraient pu aboutir.

20. La Cour souligne d'emblée que la Convention n'oblige pas à accorder l'aide judiciaire dans toutes les contestations en matière civile. En effet, il y a une nette distinction entre les termes de l'article 6 § 3 c), qui garantit le droit à l'aide judiciaire gratuite sous certaines conditions dans les procédures pénales, et ceux de l'article 6 § 1, qui ne renvoie pas du tout à l'aide judiciaire.

21. Certes, le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 est un droit « concret et effectif » et non pas « théorique ou illusoire ». Les Etats contractants qui instituent un système d'appel sont tenus de veiller à ce que les personnes relevant de leur juridiction jouissent des garanties fondamentales de l'article 6 devant les instances de recours (voir, par exemple, *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 juillet 1995, série A n° 316-B, pp. 78-79, § 59). Toutefois, il appartient aux Etats contractants de décider de la manière dont doivent être respectées les obligations découlant de la Convention. La Cour doit se convaincre que la méthode choisie par les autorités internes dans un cas précis est conforme à la Convention.

22. En l'espèce, la requérante, qui n'avait pas les moyens de rémunérer un avocat, se plaint que le refus de lui accorder l'assistance judiciaire lui a totalement barré l'accès à la Cour de cassation.

23. La Cour note tout d'abord que le motif retenu par le bureau d'aide juridictionnelle et le premier président de la Cour de cassation pour rejeter la demande de la requérante – à savoir l'absence de moyen sérieux de cassation –, est expressément prévu par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et s'inspire sans nul doute du légitime souci de n'allouer des deniers publics au titre de l'aide juridictionnelle qu'aux demandeurs dont le pourvoi a une chance raisonnable de succès. Comme le soulignait la Commission européenne des Droits de l'Homme, à l'évidence, un système d'assistance judiciaire ne peut fonctionner sans la mise en place d'un dispositif permettant de sélectionner les affaires susceptibles d'en bénéficier (voir, par exemple, ses décisions du 10 juillet 1980 dans l'affaire *X c. Royaume-Uni*, n° 8158/78, Décisions et rapports 21, p. 95, et du 10 janvier 1991 dans l'affaire *Garcia c. France*, n° 14119/88, non publiée).

24. Il est vrai que, dans l'affaire *Aerts*, la Cour a conclu à une violation de l'article 6 § 1 après avoir souligné qu'« en rejetant la demande [d'assistance judiciaire] au motif que la prétention ne paraissait pas actuellement juste, le bureau d'assistance judiciaire a porté atteinte à la

substance même du droit [du requérant] à un tribunal» (*Aerts* précité, pp. 1964-1965, § 60).

25. Toutefois, la Cour estime qu'il est important de prendre concrètement en compte la qualité du système d'assistance judiciaire dans un Etat.

26. Or elle considère que le système mis en place par le législateur français offre des garanties substantielles aux individus, de nature à les préserver de l'arbitraire: d'une part, le bureau d'aide juridictionnelle établi près la Cour de cassation est présidé par un magistrat du siège de cette cour et comprend également son greffier en chef, deux membres choisis par la haute juridiction, deux fonctionnaires, deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ainsi qu'un membre désigné au titre des usagers (article 16 de la loi du 10 juillet 1991 susmentionnée); d'autre part, les décisions de rejet peuvent faire l'objet d'un recours devant le premier président de la Cour de cassation (article 23 de la loi). Au surplus, la requérante avait pu faire entendre sa cause en première instance, puis en appel.

27. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que le refus du bureau d'aide juridictionnelle de lui accorder l'aide judiciaire pour saisir la Cour de cassation n'a pas atteint dans sa substance même le droit d'accès à un tribunal de la requérante.

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

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 26 février 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

L. LOUCAIDES
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune à M^{me} Tulkens et M. Loucaides.

L.L.
S.D.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE À M^{me} TULKENS ET M. LOUCAIDES, JUGES

Nous ne pouvons partager l'avis de la majorité selon lequel «le refus (...) [d']accorder [à la requérante] l'aide judiciaire pour saisir la Cour de cassation n'a pas atteint dans sa substance même [son] droit d'accès à un tribunal» (paragraphe 27 de l'arrêt).

1. L'article 6 § 1 garantit aux justiciables un droit «effectif» d'accès aux tribunaux. Certes, comme la Cour l'a exprimé en 1979, les Etats sont libres du choix des moyens à employer à cette fin et ils ne sont astreints à pourvoir à l'assistance d'un avocat que lorsque celle-ci se révèle indispensable à un accès effectif à un juge, soit parce que la loi prescrit la représentation par un avocat, soit en raison de la complexité de la procédure en cause (*Airey c. Irlande*, arrêt du 9 octobre 1979, série A n° 32, pp. 14-16, § 26). Tel est bien le cas en l'espèce. La requérante se plaignait sur le terrain de l'article 6 § 1 du fait que le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation, puis le premier président de cette juridiction, tout en reconnaissant l'insuffisance de ses ressources, ont rejeté sa demande d'aide juridictionnelle au motif «qu'aucun moyen de cassation sérieux ne pouvait être relevé».

2. Dans l'arrêt *Gnahoré c. France* du 19 septembre 2000 (n° 40031/98, § 41 *in fine*, CEDH 2000-IX), la Cour précise, en se référant à l'arrêt *Aerts c. Belgique* du 30 juillet 1998 (*Recueil des arrêts et décisions* 1998-V), qui avait conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, qu'«il n'est pas douteux que la circonstance que M. Aerts était tenu d'être représenté par un avocat [à la Cour de cassation] fut décisive». La Cour s'en expliquait d'ailleurs en précisant qu'en matière d'assistance éducative, les parties sont dispensées du ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et que le rejet de la demande d'aide juridictionnelle n'empêchait pas *ipso facto* la poursuite de la procédure (*Gnahoré* précité, § 39). Or, en l'espèce, il n'est pas contesté que la requérante devait être représentée par un avocat aux Conseils et ne pouvait donc mener la procédure sans l'assistance d'un avocat spécialisé. En concluant à la non-violation de l'article 6 de la Convention, la Cour opère donc, de toute évidence, un revirement de jurisprudence. Il est surprenant qu'une chambre puisse ainsi revenir sur deux arrêts antérieurs (*Airey* et *Aerts*), seule la Grande Chambre étant autorisée à opérer un revirement de jurisprudence d'une telle ampleur.

3. La Cour observe que l'absence de «moyen de cassation sérieux» comme motif du rejet de la demande d'aide juridictionnelle est prévu par l'article 7, alinéa 3, de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et elle estime qu'il «s'inspire sans nul doute du légitime souci de n'allouer des deniers publics au titre de l'aide juridictionnelle qu'aux demandeurs dont le pourvoi a une

chance raisonnable de succès» (paragraphe 23 de l'arrêt). Il ne revient pas à la Cour, dont la tâche est d'assurer le respect et la mise en œuvre des droits garantis par la Convention, de juger en soi légitimes ou non les choix effectués par les législateurs nationaux et, dans de nombreux arrêts en matière de durée de procédure notamment, la Cour n'a pas accepté de prendre en compte les implications budgétaires qu'un constat de violation impliquerait.

4. Lorsque la Cour fait sienne la jurisprudence de la Commission selon laquelle «un système d'assistance judiciaire ne peut fonctionner sans la mise en place d'un dispositif permettant de sélectionner les affaires susceptibles d'en bénéficier» (paragraphe 23 de l'arrêt), il ne peut en être déduit qu'un tel dispositif peut porter atteinte à l'égalité des justiciables. Or tel est manifestement le cas en l'espèce, puisque seuls les justiciables les plus démunis, ceux qui sont amenés à demander l'aide judiciaire, sont soumis à un examen préalable du caractère sérieux de leur pourvoi en cassation. A défaut de «justification objective et raisonnable», la différence de traitement est susceptible de constituer une discrimination. Aucun dispositif ne peut avoir pour effet de porter atteinte, pour une catégorie de justiciables, à la substance du droit à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention, atteinte qui ne peut être compensée par les garanties, même substantielles, qui entourent le système mis en place et qui, comme le présent arrêt le souligne, sont de nature à préserver de l'arbitraire (paragraphe 26).

Si un des objectifs de la restriction de l'aide légale devant la Cour de cassation est de contribuer au filtrage des pourvois en cassation, un tel dispositif ne nous paraît plus nécessaire. En effet, l'article 27 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001, qui a modifié l'article L.131-6 du code de l'organisation judiciaire, donne à la Cour de cassation, statuant en formation à trois membres, la possibilité de déclarer non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen de cassation sérieux, et cette disposition s'applique indifféremment à tous les justiciables.

5. Loin d'être neutre, le motif retenu pour refuser l'aide judiciaire, «l'absence de moyen de cassation sérieux», préjuge par la force des choses des chances éventuelles de succès d'un pourvoi en cassation. Même si telle n'était pas la situation dans la présente affaire, il convient cependant d'observer, comme dans l'arrêt *Gnahoré*, que lorsque la personne est autorisée à poursuivre, sans l'assistance judiciaire refusée, la procédure en cassation, elle le fait nécessairement avec un «préjugé» quant au caractère sérieux des moyens soulevés, ce qui la place dans une situation de désavantage par rapport au justiciable qui n'a pas formulé de demande au titre de l'aide juridictionnelle. En outre, il faut aussi singulièrement relativiser la possibilité réelle pour une partie, même autorisée à mener une procédure en cassation sans le ministère d'un avocat spécialisé, d'assurer elle-même une défense qui respecte le

principe de l'égalité des armes, dès lors que, comme l'observe le premier président de la Cour de cassation française, «statistiquement les chances de succès de la demande en cassation sont beaucoup plus grandes si l'on est assisté d'un tel auxiliaire de justice»¹.

6. Un des arguments soulevés par le Gouvernement revient, en définitive, à enfermer les justiciables dans un cercle vicieux. Le Gouvernement souligne, en effet, qu'il ressort des lettres adressées par la requérante au bureau d'aide juridictionnelle que l'intéressée n'a à aucun moment indiqué les motifs de son pourvoi en cassation et n'a, *a fortiori*, fait valoir aucun moyen de cassation, alors que l'article 33 du décret de 1991 impose au demandeur de faire connaître «l'objet de sa demande et un exposé sommaire de ses motifs». Il en conclut que «de toute évidence, l'absence d'indication de tout moyen de cassation ne pouvait conduire les autorités chargées d'examiner la demande qu'à constater l'absence de moyen de cassation sérieux» (paragraphe 18). Sauf à penser que la formulation d'un moyen de cassation sérieux est à la portée de tout justiciable, *quod non*, il est paradoxal de reprocher à la requérante, non assistée par un conseil, de ne pas pouvoir formuler un moyen de cassation sérieux. C'est précisément le caractère technique et hautement spécialisé de la procédure en cassation qui justifie, à notre avis, l'assistance des avocats aux Conseils.

Telles sont, en substance, les raisons pour lesquelles nous ne pouvons partager l'opinion de la majorité et pensons qu'il y a, en l'espèce, une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Au-delà même de la doctrine libérale initiée en 1979 par l'arrêt *Airey*, nous croyons que le temps est venu pour la Cour de s'engager plus avant dans la reconnaissance pleine et entière de l'accès au droit, et donc à la justice, pour les plus démunis.

1. G. Canivet, «Economie de la justice et procès équitable», *JCP*, Etude, I 361, n° 46, 14 novembre 2001, p. 2089.

DEL SOL v. FRANCE
(Application no. 46800/99)

THIRD SECTION¹

JUDGMENT OF 26 FEBRUARY 2002²

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

SUMMARY¹**Access to a court – legal aid to appeal to the Court of Cassation refused on the ground that there was no arguable ground of appeal****Article 6 § 1**

Access to a court – Legal aid to appeal to the Court of Cassation refused on the ground that there was no arguable ground of appeal – No right to legal aid in civil proceedings – Legitimate to restrict the use of public funds to applicants who have reasonable prospects of success – Special nature of the domestic legal aid scheme – Guarantees against arbitrariness – Composition of the legal aid office – Right of appeal against its decision

*
* *

Mr and Mrs Del Sol were divorced by an order of the *tribunal de grande instance*. The applicant appealed but the court of appeal dismissed her claims and upheld the impugned judgment. The applicant applied to the Legal Aid Office of the Court of Cassation for legal aid to appeal to that court against the court of appeal's judgment. Although it accepted that the applicant was eligible for legal aid on a means test, the Legal Aid Office refused her application on the ground that no arguable ground of appeal could be made out against the impugned judgment. The applicant appealed against that decision. The President of the Court of Cassation dismissed her appeal holding that the Legal Aid Office had found no arguable ground of appeal after assessing the facts of the case in its unfettered discretion.

Held

Article 6 § 1: The reason that had been relied on for refusing the application for legal aid was expressly contemplated by the applicable law and was intended to meet the legitimate concern that public money should only be made available to applicants for legal aid whose appeals to the Court of Cassation had a reasonable prospect of success. It was true that in *Aerts v. Belgium*, which concerned a refusal of legal aid on the ground that the appeal did not at that time appear to be well-founded, the Court had held that there had been a violation of Article 6 § 1. However, it was important to have due regard to the quality of a legal aid scheme within a State. The scheme set up by the French legislature offered individuals substantial guarantees to protect them from arbitrariness, both as regards the composition of the Legal Aid Office and the right of appeal to the President of the Court of Cassation. Moreover, the applicant had been able to put forward her case both at first instance and on appeal. Consequently, the refusal to grant the

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

applicant legal aid to appeal to the Court of Cassation had not infringed the very essence of her right of access to a court.

Conclusion: no violation (five votes to two).

Case-law cited by the Court

X v. the United Kingdom, no. 8158/78, Commission decision of 10 July 1980, Decisions and Reports 21

Garcia v. France, no. 14119/88, Commission decision of 10 January 1991, unreported

Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom, judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B

Aerts v. Belgium, judgment of 30 July 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-V

In the case of Del Sol v. France,

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

Mr L. LOUCAIDES, *President*,

Mr J.-P. COSTA,

Mr P. KÜRIS,

Mrs F. TULKENS,

Mr K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

Mr K. TRAJA, *judges*,

and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 3 April 2001 and 30 January 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 46800/99) against the French Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a French national, Ms Marie-Françoise Del Sol (“the applicant”), on 12 November 1998.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented by Mr J.-M. Hocquard, a lawyer practising in Paris. The French Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mrs M. Dubrocard, Deputy Head of Human Rights, Legal Affairs Department, Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged that the refusal of her application for legal aid to appeal to the Court of Cassation had infringed her right of access to a court, contrary to Article 6 § 1 of the Convention.

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

5. By a decision of 3 April 2001, the Chamber declared the application admissible¹.

6. The Chamber having decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*), the parties replied in writing to each other’s observations.

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

7. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1), but this case remained with the Chamber constituted within the former Third Section.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. By a judgment of 6 October 1995, the Paris *tribunal de grande instance* made a divorce order terminating the marriage of Mr and Mrs Del Sol, ordered the liquidation and partition of the matrimonial property, set the level of maintenance to be paid to the applicant at 1,300 French francs (FRF) monthly and dismissed a claim for damages by the applicant.

9. On 8 December 1995 the applicant appealed against that judgment, stating, *inter alia*, that her husband, the petitioner in the proceedings, had failed to satisfy the conditions set out in the Civil Code, as he had no rights in the assets he had offered to leave her. She argued in the alternative that a divorce would cause her exceptional hardship and that her husband's petition should be dismissed in accordance with Article 240 of the Civil Code, which empowered the court to dismiss a divorce petition if the respondent showed that "the divorce would cause the respondent ... or the children exceptional material or psychological hardship ...". The applicant also sought maintenance in the form of monthly payments of FRF 3,000.

10. On 25 February 1997 the Paris Court of Appeal upheld all the provisions of the impugned judgment, with the exception of the decision relating to maintenance, which was reduced to FRF 1,000 monthly. It held, *inter alia*, that the applicant's husband satisfied all the conditions on which the admissibility of the divorce petition depended, as he had offered to assign to the applicant his rights in property which the couple jointly owned in Italy. It further held that the applicant had failed to show that the divorce would cause her exceptional hardship, either psychologically or materially.

11. On 20 May 1997 the applicant applied to the Legal Aid Office at the Court of Cassation for legal aid to enable her to appeal to that court against the Court of Appeal's decision. Her application was refused on 2 April 1998 on the ground that no arguable ground of appeal could be made out against the impugned judgment. The Legal Aid Office noted, however, that the applicant satisfied the means test for legal aid.

12. On 22 May 1998 the applicant appealed against that decision. By an order of 11 June 1998 the President of the Court of Cassation upheld it,

holding that the Legal Aid Office had “found no arguable ground of appeal after assessing the facts of the case in its unfettered discretion”.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

13. The French system of legal aid enabling persons of limited means to assert their right through the courts was established by Law no. 91-647 of 10 July 1991 and its implementing Decree no. 91-1266 of 19 December 1991.

Under Article 33 of the decree: “Applications for legal aid ... shall contain the following information: ... the purpose of the application and a brief summary of the reasons”.

Applications for legal aid are examined by the legal aid office of the court dealing with the case in respect of which the application is made. The Legal Aid Office at the Court of Cassation is composed of a judge of that court, who acts as its president, the senior registrar who acts as vice-president, two members chosen by the Court of Cassation, two civil servants, two court officers one at least of whom must be a lawyer and a member appointed by the general public (section 16 of the Law).

The Legal Aid Office may refuse an application under section 7(3) of the Law, which provides: “In cases before the Court of Cassation, an application for legal aid shall be refused if no arguable ground of appeal can be made out.” An appeal lies against a decision of the Legal Aid Office to the President of the Court of Cassation (section 23 of the Law).

THE LAW

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION

14. The applicant complained that the Legal Aid Office of the Court of Cassation and subsequently the President of that court had refused her application for legal aid on the ground that no arguable ground of appeal could be made out. She maintained that their decisions had resulted in her case being prejudged and had infringed her right of access to a court as guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention in these terms:

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

15. The Government prefaced their remarks by stating that the fact that legal aid was only granted to applicants if their argument had at least some prospect, albeit slight, of succeeding in the Court of Cassation reflected the legislature’s concern to reconcile the demands of the proper administration of justice with the right of effective access to a court. That

did not mean that the bodies responsible for deciding legal aid applications conducted a detailed analysis of the merits of the applicant's arguments. On the contrary, their task was confined to eliminating appeals that were based solely on arguments that were incapable of constituting a valid ground of appeal against the impugned decision. Instances of this were to be found, firstly, in cases in which the arguments challenged issues that were within the sole discretion of the tribunals of fact. In that connection, the Government pointed out that appeals to the Court of Cassation were in a special category, as the Court of Cassation decided only issues of law, not fact. Other examples were to be found in cases in which it was immediately apparent from the documents in the file that the argument was seriously flawed or, *a fortiori*, in which the notice of appeal disclosed no ground of appeal.

16. Thus, the Government submitted that the test used by the members of the Legal Aid Office of the French Court of Cassation was very different from that which had been censured by the Court in *Aerts v. Belgium* (judgment of 30 July 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-V, pp. 1964-65, § 60), in which similar bodies had determined whether the applicant's appeal was "[currently] well-founded", that is to say whether it was founded. The latter test was therefore stricter than that used in the French system, in which legal aid was only refused for grounds of appeal that were unsustainable. On that subject, the Government said that following the Court's judgment in *Aerts*, the Belgian legislature had amended the provisions on legal aid, which now provided, in wording similar to that of the French statute, that only "manifestly ill-founded applications shall be refused".

17. The Government added that the composition of the Legal Aid Office at the Court of Cassation meant that it was immune to any accusation of bias. The Legal Aid Office was composed of judges, lawyers, civil servants and members of the public. That diversity ensured that it had due regard to the demands of the proper administration of justice and the rights of the defence, in particular to free access to a court. The suggestion that the decisions of the Legal Aid Office reflected a policy of unfairly depriving applicants for legal aid of access to the courts was untenable. The right of appeal to the President of the Court of Cassation against decisions of the Legal Aid Office, which was afforded by section 23 of the Law of 10 July 1991, guaranteed an objective scrutiny of the proposed grounds of appeal to the Court of Cassation. It enabled applicants for legal aid to contest the Legal Aid Office's assessment of the validity of their arguments and, if applicable, to demonstrate that it was ill-founded. The Government consequently submitted that the system used by the Legal Aid Office of the Court of Cassation and the President of that court for examining legal aid applications, pursuant to the Law on legal aid, did not in itself contravene the guarantees of Article 6 § 1 of the Convention.

18. As regards the present case, the Government said that the decisions of the Legal Aid Office of the Court of Cassation and the President of that court were based on section 7(3) of Law no. 91-647 of 10 July 1991, which laid down that an applicant had to be refused legal aid if “no arguable ground of appeal [could] be made out”. That criterion was “objective” and was applied without any examination of the merits of the appeal. Its purpose was to avoid legal aid being granted in cases where the appeal was manifestly bound to fail. Thus, in the instant case, the letters sent by the applicant to the Legal Aid Office showed that she had at no stage set out her reasons for appealing to the Court of Cassation or, *a fortiori*, any ground of appeal on points of law, despite the fact that Article 33 of the decree of 1991 required applicants for legal aid to set out “the purpose of the application and a brief summary of the reasons”. Quite obviously, the authorities responsible for examining the application for legal aid were obliged in the absence of any indication of the ground of appeal on points of law to rule that there were no arguable grounds of appeal. In any event, the applicant’s letters to the registry of the Court showed that her complaints against the Court of Appeal concerned its refusal to allow her to rely on the “exceptional hardship” clause contained in Article 240 of the Civil Code. However, it was the settled case-law of the Court of Cassation that the issue of exceptional hardship lay within the sole discretion of the tribunals of fact. Consequently, even if the applicant had relied on a violation of Article 240 of the Civil Code as a ground of appeal to the Court of Cassation, it would have carried no weight before the Court of Cassation and could not be regarded as an arguable ground of appeal. The Government submitted in conclusion that the application was manifestly ill-founded.

19. The applicant contended that the refusal of her application for legal aid was tantamount to a denial of access to the Court of Cassation. She said that, when they submitted their applications, applicants for legal aid, who were of limited means and lay persons, were incapable of formulating their arguments, which in cases before the Court of Cassation had to comply with strict rules that warranted almost systematic recourse to a member of the *Conseil d’Etat* and Court of Cassation Bar. Accordingly, there was a danger that the Legal Aid Office’s examination would result in grounds of appeal being discounted, when review by a lawyer may have rendered them viable.

20. The Court points out at the outset that there is no obligation under the Convention to make legal aid available for all disputes (*contestations*) in civil proceedings, as there is a clear distinction between the wording of Article 6 § 3 (c), which guarantees the right to free legal assistance on certain conditions in criminal proceedings, and of Article 6 § 1, which makes no reference to legal assistance.

21. Admittedly, the right of access to a court guaranteed by Article 6 § 1 is “practical and effective”, not “theoretical or illusory”. A Contracting

State which sets up an appeal system is required to ensure that persons within its jurisdiction enjoy before appellate courts the fundamental guarantees in Article 6 (see, among other authorities, *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B, pp. 78-79, § 59). However, it is for the Contracting States to decide how they should comply with the obligations arising under the Convention. The Court must satisfy itself that the method chosen by the domestic authorities in a particular case is compatible with the Convention.

22. In the instant case, the applicant, who did not have the means to retain the services of a lawyer, complained that the refusal to grant her legal aid had deprived her of all access to the Court of Cassation.

23. The Court notes, firstly, that the reason relied on by the Legal Aid Office and the President of the Court of Cassation for refusing the applicant's application for legal aid – namely the lack of an arguable ground of appeal on points of law – is expressly contemplated in Law no. 91-647 of 10 July 1991 and was undoubtedly intended to meet the legitimate concern that public money should only be made available to applicants for legal aid whose appeals to the Court of Cassation have a reasonable prospect of success. As the European Commission of Human Rights has said, it is obvious that a legal aid system can only operate if machinery is in place to enable a selection to be made of those cases qualifying for it (see, among other authorities, its decisions of 10 July 1980 in *X v. the United Kingdom*, no. 8158/78, Decisions and Reports 21, p. 95, and of 10 January 1991 in *Garcia v. France*, no. 14119/88, unreported).

24. It is true that in *Aerts*, the Court found a violation of Article 6 § 1 after noting that by “refusing the application [for legal aid] on the ground that the appeal did not at that time appear to be well-founded, the Legal Aid Board impaired the very essence of Mr Aerts's right to a tribunal” (judgment cited above, pp. 1964-65, § 60).

25. However, the Court considers it important to have due regard to the quality of a legal aid scheme within a State.

26. The scheme set up by the French legislature offers individuals substantial guarantees to protect them from arbitrariness. The Legal Aid Office of the Court of Cassation is presided over by a judge of that court and also includes its senior registrar, two members chosen by the Court of Cassation, two civil servants, two members of the *Conseil d'Etat* and Court of Cassation Bar and a member appointed by the general public (section 16 of the Law of 10 July 1991 cited above). Moreover, an appeal lies to the President of the Court of Cassation against refusals of legal aid (section 23 of the Law). In addition, the applicant was able to put forward her case both at first instance and on appeal.

27. In the light of the foregoing, the Court holds that the Legal Aid Office's refusal to grant the applicant legal aid to appeal to the Court of Cassation did not infringe the very essence of her right of access to a court.

Consequently, there has been no violation of Article 6 § 1 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT

Holds by five votes to two that there has been no violation of Article 6 § 1 of the Convention.

Done in French, and notified in writing on 26 February 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

L. LOUCAIDES
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the joint dissenting opinion of Mrs Tulkens and Mr Loucaides is annexed to this judgment.

L.L.
S.D.

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES TULKENS AND LOUCAIDES

(Translation)

We are unable to agree with the majority that “the ... refusal to grant the applicant legal aid to appeal to the Court of Cassation did not infringe the very essence of her right of access to a court” (see paragraph 27 of the judgment).

1. Article 6 § 1 guarantees to litigants an effective right of access to the courts. Admittedly, as the Court said in 1979, the States have a free choice of the means to be used towards this end and are not compelled to provide for the assistance of a lawyer unless such assistance proves indispensable for an effective access to court either because legal representation is rendered compulsory, as is done by the domestic law of certain Contracting States for various types of litigation, or by reason of the complexity of the procedure (see *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, pp. 14-16, § 26). That was the position in the present case. The applicant complained under Article 6 § 1 that the Legal Aid Office of the Court of Cassation and subsequently the President of that court had refused her application for legal aid, despite acknowledging that she satisfied the means test, on the ground that “no arguable ground of appeal [could] be made out”.

2. In its judgment of 19 September 2000 in *Gnahoré v. France* (no. 40031/98, § 41 *in fine*, ECHR 2000-IX) the Court, referring to *Aerts v. Belgium* (judgment of 30 July 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-V), in which it had found a violation of Article 6 § 1 of the Convention, noted that “there is no doubt that the fact that Mr Aerts was required to have legal representation [by a member of the *Conseil d’Etat* and Court of Cassation Bar] was decisive”. Indeed, the Court explained that the reason for this was that litigants in cases concerning educative assistance measures were exempted from the requirement of representation by a member of the *Conseil d’Etat* and Court of Cassation Bar and that the refusal of legal aid did not *ipso facto* prevent them from pursuing their appeal (*Gnahoré*, cited above, § 39). However, in the instant case, it is common ground that the applicant was required to be represented by a member of the *Conseil d’Etat* and Court of Cassation Bar and could not therefore conduct her appeal without the assistance of a specialised lawyer. The Court’s finding that there has been no violation of Article 6 of the Convention therefore quite clearly marks a departure from its previous case-law. We find it surprising that a Chamber should thus decline to follow two previous decisions (*Airey* and *Aerts*), as such a

major change to the case-law is within the sole province of the Grand Chamber.

3. The Court observes that the lack of an “arguable ground of appeal on points of law” is a ground for refusing legal aid under section 7(3) of Law no. 91-647 of 10 July 1991 and considers that that provision was “intended to meet the legitimate concern that public money should only be made available to applicants for legal aid whose appeals to the Court of Cassation have a reasonable prospect of success” (see paragraph 23 of the judgment). It is not for the Court, whose task is to ensure compliance with the rights guaranteed by the Convention and their implementation, to determine the inherent validity or not of choices made by the national legislatures and in a number of decisions concerning, notably, length-of-proceedings cases it has declined to take the budgetary implications of a finding a violation into account.

4. When the Court, adopting the Commission’s case-law, states: “a legal aid system can only operate if machinery is in place to enable a selection to be made of those cases qualifying for it” (see paragraph 23 of the judgment), it is not immediately apparent that such a scheme may result in inequality between litigants. However, that is clearly the position in the present case, since only the least well-off litigants, those who have to apply for legal aid, are subjected to a prior scrutiny of the merits of their ground of appeal to the Court of Cassation. Unless there is an “objective and reasonable justification” for it, such difference in treatment may amount to discrimination. No system may impair the essence of the right of a particular class of litigant to a court, as guaranteed by Article 6 of the Convention, and the existence of safeguards, even substantive ones, against abuse of the system intended, as the present judgment notes, to afford protection from arbitrariness, will not suffice to compensate for any such impairment (see paragraph 26 of the judgment).

Although one of the objectives of restricting legal aid is to help filter appeals to the Court of Cassation, it is our view that that system is no longer necessary, as section 27 of Institutional Law no. 2001-539 of 25 June 2001, amending Article L.131-6 of the Judicature Code, which applies indiscriminately to all litigants, enables a three-member committee of the Court of Cassation to declare appeals on points of law inadmissible or, in cases where there is an arguable ground of appeal, unfunded.

5. Far from being neutral, the reason given for refusing legal aid, namely “the lack of an arguable ground of appeal on points of law”, necessarily has an adverse affect on the prospects of success of an appeal to the Court of Cassation. Even though not of direct relevance to the present case, it is worth observing that where, as in *Gnahoré*, appellants are permitted to pursue their proceedings in the Court of Cassation

despite being refused legal aid, the court will necessarily have a “preconception” of the merits of the grounds of appeal, putting such appellants at a disadvantage in comparison to appellants who have not applied for legal aid. In addition, even in cases in which parties are permitted to pursue proceedings before the Court of Cassation without representation by a specialised lawyer, the real prospects of their being able to do so on equal terms needs to be put into its proper perspective for, as the President of the French Court of Cassation has observed: “Statistically, the prospects of success of an appeal to the Court of Cassation are far higher if the appellant is assisted by such an officer of the court.”¹

6. One of the arguments raised by the Government ultimately amounts to consigning litigants to a vicious circle. The Government state that the letters sent by the applicant to the Legal Aid Office showed that she had at no stage set out her reasons for appealing to the Court of Cassation or, *a fortiori*, any ground of appeal on points of law, despite the fact that Article 33 of the decree of 1991 required applicants for legal aid to set out “the purpose of the application and a brief summary of the reasons”. The Government concluded: “Quite obviously, the authorities responsible for examining the application for legal aid were obliged in the absence of any indication of the ground of appeal on points of law to rule that there were no arguable grounds of appeal” (see paragraph 18 of the judgment). Unless one considers the drafting of an arguable ground of appeal on points of law to be within the grasp of all litigants, *quod non*, it seems perverse to suggest that the applicant, who was unassisted by counsel, was to blame for her inability to formulate an arguable ground of appeal to the Court of Cassation. It is precisely the technical and highly specialised nature of proceedings in the Court of Cassation that justifies, in our view, requiring appellants to seek the assistance of members of the *Conseil d’Etat* and Court of Cassation Bar.

These, in essence, are the reasons why we are unable to share the opinion of the majority and consider that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention in the present case. We believe that the time has now come for the Court to make a fuller commitment, pursuing the liberal line it first took in 1979 in *Airey*, to securing full and complete access to the law, and therefore to justice, for society’s least well-off members.

1. G. Canivet, “The system of justice and fair trials”, *Juris-classeur périodique*, Study, I 361, no. 46, 14 November 2001, p. 2089.

KUTIĆ v. CROATIA
(Application no. 48778/99)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 1 MARCH 2002¹

1. English original.

SUMMARY¹**Legislation staying all civil proceedings relating to claims for damages in respect of terrorist acts****Article 6 § 1**

Right to a court – Access to a court – Civil proceedings – Legislation staying all civil proceedings relating to claims for damages in respect of terrorist acts – Length of time elapsed without enactment of new legislation to permit determination of civil claims

*
* *

The applicants' house was destroyed in 1991 by an explosion. In November 1994 they brought an action for damages against the Republic of Croatia. In January 1996, while the proceedings were pending, an amendment to the Civil Obligations Act was introduced, providing that all proceedings concerning actions in respect of damage resulting from terrorist acts were to be stayed pending the enactment of new legislation and that in the meantime damages could not be sought in respect of such acts. The proceedings brought by the applicants were duly stayed in April 1998. Further proceedings which they had brought in connection with the destruction of their garage and other buildings in an explosion were similarly stayed in July 2000.

Held

Article 6 § 1: The right of access to a court is not limited to the right to institute proceedings but includes the right to obtain a determination of the dispute by a court. The legislative provision at issue had hindered the applicants' right to have their civil claims for damages decided by a court and they were thus prevented from pursuing their claims. While the decisions to stay the proceedings were taken in April 1998 and July 2000 respectively, the proceedings had been stayed *de facto* since enactment of the amendment in January 1996, as the court was unable to continue its examination of the cases thereafter. Having regard to the time which had elapsed since then, the impossibility of having the claims decided was not only temporary. A situation where a significant number of legal actions claiming large sums of money are lodged against a State may call for further regulation by the State, which enjoys a certain margin of appreciation in that respect, but such measures must be compatible with the requirements of Article 6. Given that the proceedings had been pending for over six years and no new legislation had been passed which would have enabled the applicants to have

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

their claims determined, the degree of access afforded under national legislation was not sufficient to secure the applicants' right to a court.

Conclusion: violation (unanimously).

The Court concluded unanimously that it was unnecessary to examine separately the issue of the length of the proceedings, which was absorbed in the issue of access to a court.

Article 41: The Court made an award in respect of non-pecuniary damage.

Case-law cited by the Court

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

Airey v. Ireland, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32

Hornsby v. Greece, judgment of 19 March 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-II

Immobiliare Saffi v. Italy [GC], no. 22774/93, ECHR 1999-V

Garcia Manibardo v. Spain, no. 38695/97, ECHR 2000-II

In the case of Kutić v. Croatia,

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

Mr C.L. ROZAKIS, *President*,

Mr G. BONELLO,

Mr P. LORENZEN,

Mrs N. VAJIĆ,

Mrs S. BOTOCHAROVA,

Mr V. ZAGREBELSKY,

Mrs E. STEINER, *judges*,

and Mr E. FRIBERGH, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 4 October 2001 and 21 February 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 48778/99) against the Republic of Croatia lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by two Croatian nationals, Mr Vojin Kutić and Ms Ana Kutić (“the applicants”), on 15 February 1999.

2. The applicants, who had been granted legal aid, were represented before the Court by Mr A. Nobile, a lawyer practising in Zagreb. The Croatian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Ms L. Lukina-Karajković.

3. The applicants alleged, in particular, that they had had no access to a court in so far as they had been prevented from having their civil claim for damages decided owing to the enactment in 1996 of legislation providing that all proceedings concerning actions in respect of damage resulting from terrorist acts were to be stayed. They also complained that the proceedings had failed to satisfy the “reasonable time” requirement.

4. The application was allocated to the Fourth 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 4 October 2001, the Chamber declared the application admissible¹.

6. The applicants and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1). The Court decided, after consulting the parties, that

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

no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*). The parties replied in writing to each other's observations.

7. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed First Section (Rule 52 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Proceedings instituted on 29 November 1994

8. On 26 December 1991 the applicants' house in the village of Martinec (Croatia) was destroyed by an explosion.

9. On 29 November 1994 the applicants brought an action for damages against the Republic of Croatia in the Zagreb Municipal Court (*Općinski sud u Zagrebu*).

A hearing was held on 2 May 1995.

10. On 12 May 1995 the applicants asked the court to request the Bjelovar Police Department (*Policijska uprava Bjelovarska*) to submit their report concerning the events that had led to the destruction of the applicants' property. On 19 May 1995 the court requested the report.

11. On 17 January 1996 the Croatian parliament introduced an amendment to the Civil Obligations Act which provided that all proceedings concerning actions in respect of damage resulting from terrorist acts were to be stayed pending the enactment of new legislation on the subject and that before the enactment of such new legislation damages for terrorist acts could not be sought. So far, the Croatian authorities have not enacted any new legislation regulating the matter.

12. It appears that several constitutional claims were lodged, though not by the applicants in the present case, challenging the above legislation. The Constitutional Court has not yet reached any decision.

13. On 24 April 1998 the Zagreb Municipal Court stayed the proceedings in accordance with the above legislation. No appeal was lodged against that decision.

B. Proceedings instituted on 14 December 1994

14. On 13 November 1994 the applicants' garage and the adjacent storage room and a meat-curing shed in Bjelovar were destroyed, also as a result of an explosion.

15. On 14 December 1994 the applicants brought an action for damages against the Republic of Croatia in the Zagreb Municipal Court.

16. A hearing was held on 8 May 1995. The court requested the Bjelovar Police Department to submit their report concerning the events that had led to the destruction of the applicants' property.

17. On 19 July 2000 the court stayed the proceedings. No appeal was lodged against that decision.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

18. The relevant part of the Civil Obligations Act (*Zakon o obveznim odnosima*) reads as follows:

Section 180(1)

“Responsibility for loss caused by death or bodily injury or by damage or destruction of another’s property, when it results from violent acts or terror or from public demonstrations or manifestations, lies with the ... authority whose officers were under a duty, according to the laws in force, to prevent such loss.”

19. The relevant parts of the Act amending the Civil Obligations Act (*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima* – Official Gazette no. 7/1996) read as follows:

Section 1

“Section 180 of the Civil Obligations Act (Official Gazette nos. 53/91, 73/91 and 3/94) is repealed.”

Section 2

“Proceedings for damages instituted under section 180 of the Civil Obligations Act shall be stayed.

The proceedings referred to in the first paragraph of this section shall be continued after the enactment of special legislation governing responsibility for damage resulting from terrorist acts.”

20. The relevant part of the Civil Procedure Act provides:

Section 212

“Proceedings shall be stayed:

...

(6) where another statute so prescribes.”

THE LAW

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

21. The applicants alleged two violations of Article 6 § 1 of the Convention, which provides as follows:

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

In the first place they claimed that they had been deprived of their right of access to a court because the Zagreb Municipal Court had stayed the proceedings pursuant to the legislative amendments to the Civil Obligations Act.

Secondly, the length of the proceedings concerning their claims for damages in the Zagreb Municipal Court, instituted on 29 November and 14 December 1994 respectively, had exceeded a “reasonable time”.

A. Access to a court

22. The Government contended that the applicants had had access to a court and that they had availed themselves of it when they brought two civil actions for damages in the Zagreb Municipal Court.

It was true that the proceedings had been stayed following the enactment of new legislation. However, this situation was only temporary and the proceedings would be resumed after the enactment of a new law governing responsibility for damage resulting from terrorist acts.

The Government stated that the sole purpose was to enact regulations which would provide for a better solution, compatible with European standards and the State’s resources.

23. The applicants submitted that the proceedings had hardly progressed at all even before the amendments to the legislation. Furthermore, their right of access to a court had been seriously infringed since there had been no new regulation governing responsibility for damage caused by terrorist acts for over six years. This showed the lack of intention to remedy their situation.

24. The Court reiterates that the procedural guarantees laid down in Article 6 secure to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal; in this way it embodies the “right to a court”, of which the right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect (see *Golder v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, pp. 13-18, §§ 28-36).

It has held further that the right of access to a court also protects the implementation of final, binding judicial decisions, which, in States that accept the rule of law, cannot remain inoperative to the detriment of one party (see *Hornsby v. Greece*, judgment of 19 March 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-II, pp. 510-11, § 40).

25. The Court notes that the applicants in the present case had the possibility of bringing legal proceedings; they availed themselves of it by suing the State in the Zagreb Municipal Court for damages in respect of their destroyed property.

This of itself does not satisfy all the requirements of Article 6 § 1. It must also be established that the degree of access afforded under the national legislation was sufficient to secure the individual's "right to a court", having regard to the rule of law in a democratic society (see *Ashingdane v. the United Kingdom*, judgment of 28 May 1985, Series A no. 93, pp. 24-25, § 57). The Court recalls that the Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective (see, *mutatis mutandis*, *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, pp. 12-14, § 24, and *García Manibardo v. Spain*, no. 38695/97, § 43, ECHR 2000-II).

In this connection, the Court reiterates that Article 6 § 1 of the Convention guarantees the right of access to a court for the determination of civil disputes. The Court considers that this right of access to a court includes not only the right to institute proceedings but also the right to obtain a "determination" of the dispute by a court. It would be illusory if a Contracting State's domestic legal system allowed an individual to bring a civil action before a court without ensuring that the case would be determined by a final decision in the judicial proceedings. It would be inconceivable for Article 6 § 1 to describe in detail procedural guarantees afforded to litigants – proceedings that are fair, public and expeditious – without guaranteeing the parties that their civil disputes will be finally determined (see, *mutatis mutandis*, *Hornshy*, cited above, pp. 510-11, § 40).

26. Section 2 of the Act amending the Civil Obligations Act stood in the way of the applicants' right to have their civil claim for damages decided by a civil court in so far as it provided that all proceedings concerning actions in respect of damage resulting from terrorist acts were to be stayed until new provisions had been enacted to regulate the matter.

Thus the applicants were prevented from pursuing their claims by operation of law (see paragraphs 13 and 17 above).

27. The Court notes that in *Immobiliare Saffi* it found a violation of the applicant company's right of access to a court, under Article 6 § 1 of the Convention, in so far as the enforcement of the final judgment had been stayed for over six years as a result of the intervention of the legislature (*Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, § 70, ECHR 1999-V).

28. In the present case, the Court notes that the proceedings were stayed, not at the stage of the execution of a final judgment, but earlier, even before the first-instance court had adopted any judgment concerning the applicants' civil claim for damages.

29. The proceedings were stayed as a result of the Zagreb Municipal Court's decisions of 24 April 1998 and 19 July 2000 respectively. However, the proceedings have been stayed *de facto* ever since 17 January 1996 when the Act amending the Civil Obligations Act was enacted providing that all

proceedings concerning actions in respect of damage resulting from terrorist acts were to be stayed. Pursuant to that Act, the Zagreb Municipal Court was not able to continue examining the applicants' claims and no procedural steps have been possible since then.

30. Having regard to the time which has elapsed since the enactment of the Act amending the Civil Obligations Act, the Court cannot agree with the Government's contention that the applicants' inability to have their claims decided is only temporary pending the enactment of new legislation concerning the applicants' situation.

31. The Court acknowledges that a situation where a significant number of claims for large sums of money are lodged against a State may call for some further regulation by the State and that in this respect the States enjoy a certain margin of appreciation. However, the measures taken must still be compatible with Article 6 § 1 of the Convention.

32. In the present case, however, the proceedings have so far been stayed for over six years, more than four of which have been after the Convention entered into force in respect of Croatia, and no new legislation has been passed in the meantime that would enable the applicants to have their civil claims determined.

In these circumstances, the Court cannot accept that the degree of access afforded under the national legislation was sufficient to secure the applicants' "right to a court".

33. The Court finds, therefore, that the long period for which the applicants have been prevented from having their civil claims determined by the domestic courts as a consequence of a legislative measure entailed a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

B. The length of the proceedings

34. The Court notes that at the time when the Convention came into force in respect of Croatia the Zagreb Municipal Court had been prevented from continuing to deal with the applicants' cases pursuant to the 1996 legislation, although the decisions to stay the proceedings were delivered only later.

It follows that all the delays in the proceedings within the period to be taken into account resulted from the 1996 legislation. The Court has already taken this aspect into account in its consideration of the applicants' right of access to a court above. Having regard to its findings on that point (see paragraph 33 above), it finds that the issue of the length of the proceedings must be regarded as having been absorbed by the issue of access to a court.

35. The Court therefore finds that it is not necessary to examine separately the issue of the length of the proceedings.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

36. 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

37. The applicants requested 227,738.70 kunas (HRK) in compensation for pecuniary damage. They explained that that sum, according to an expert’s opinion, would cover the real damage to their property. They submitted that the Court was justified in awarding them compensation for pecuniary damage since they had not been able to realise their claim in Croatia. In respect of non-pecuniary damage they claimed HRK 100,000.

38. The Government submitted that the sums in question were excessive. They argued that the applicants could seek compensation only in respect of a possible violation of Article 6 of the Convention. Thus any claim in respect of pecuniary damage was unfounded since it was not for the Court to speculate as to whether the applicants would succeed with their claim before the domestic courts.

In respect of non-pecuniary damage, the Government asked the Court to assess the amount of just satisfaction to be awarded for the excessive length of the proceedings, if it found such a violation, on the basis of its case-law.

In respect of the applicants’ right of access to a court, the Government contended that the finding of a violation would constitute sufficient just satisfaction.

39. The Court finds no causal link between the violation complained of and the pecuniary damage alleged. It cannot speculate about the outcome of the proceedings had they been in conformity with Article 6.

However, it accepts that the violation has caused the applicants non-pecuniary damage which cannot be made good by the mere finding of a violation. Making its assessment on an equitable basis and having regard to the circumstances of the case, the Court awards the applicants jointly 10,000 euros as compensation for non-pecuniary damage.

B. Default interest

40. According to the information available to the Court, the statutory rate of interest applicable in Croatia at the date of adoption of the present judgment is 18% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention in respect of the applicants' right of access to a court;
2. *Holds* that no separate issue arises under Article 6 § 1 of the Convention in respect of the length of the proceedings;
3. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicants jointly, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 10,000 (ten thousand euros) in respect of non-pecuniary damage to be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement, together with any tax that may be chargeable;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 18% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
4. *Dismisses* the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 1 March 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Erik FRIBERGH
Registrar

Christos ROZAKIS
President

KUTIĆ c. CROATIE
(Requête n° 48778/99)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 1^{er} MARS 2002¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Législation suspendant toutes les procédures civiles relatives à des demandes de dommages-intérêts pour actes terroristes****Article 6 § 1**

Droit à un tribunal – Accès à un tribunal – Procédures civiles – Législation suspendant toutes les procédures civiles relatives à des demandes de dommages-intérêts pour actes terroristes – Laps de temps écoulé sans que soit édictée une nouvelle législation permettant de statuer sur des actions au civil

*
* *

La maison des requérants fut détruite en 1991 par une explosion. En novembre 1994, les intéressés assignèrent la République de Croatie en dommages-intérêts. En janvier 1996, alors que la procédure était pendante, un amendement fut apporté à la loi sur les obligations civiles; il disposait que toutes les actions en réparation des dommages causés par des actes terroristes devaient être suspendues en attendant la promulgation d'une nouvelle législation et que dans l'intervalle de tels actes ne pouvaient donner lieu à réparation. La procédure engagée par les requérants fut dûment suspendue en avril 1998. D'autres procédures qu'ils introduisirent à raison de la destruction de leur garage et d'autres bâtiments au cours d'une explosion furent elles aussi suspendues en juillet 2000.

Article 6 § 1: le droit d'accès à un tribunal comprend non seulement le droit d'engager une action, mais aussi le droit à une «solution» juridictionnelle du litige. La disposition législative litigieuse a fait obstacle au droit des requérants d'obtenir d'une juridiction civile une décision sur leur demande de dommages-intérêts et ils ont donc été empêchés de poursuivre leurs actions. Si les décisions de suspendre les procédures ont été prises respectivement en avril 1998 et juillet 2000, ces procédures avaient été suspendues *de facto* depuis la promulgation de l'amendement en janvier 1996, puisque le tribunal n'a pu poursuivre l'examen des affaires après cette date. Eu égard à l'intervalle qui s'est écoulé depuis lors, l'impossibilité d'obtenir une décision sur les demandes des intéressés n'a pas été simplement provisoire. Lorsque de nombreuses actions tendant à l'obtention d'importantes sommes d'argent sont engagées contre un Etat, cette situation peut requérir l'adoption de nouvelles dispositions. L'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation à cet égard, mais les mesures prises doivent être compatibles avec l'article 6. Les procédures en question étant suspendues depuis

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

plus de six ans et aucune loi n'ayant été adoptée qui soit de nature à permettre aux requérants d'obtenir une décision sur leurs actions, le degré d'accès offert par la législation nationale n'est pas suffisant pour garantir aux intéressés un droit à un tribunal.

Conclusion : violation (unanimité).

La Cour conclut à l'unanimité qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément la question de la durée de la procédure, absorbée par celle de l'accès à un tribunal.

Article 41 : la Cour alloue une somme pour dommage moral.

Jurisprudence citée par la Cour

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

Airey c. Irlande, arrêt du 9 octobre 1979, série A n° 32

Hornsby c. Grèce, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II

Immobiliare Saffi c. Italie [GC], n° 22774/93, CEDH 1999-V

García Manibardo c. Espagne, n° 38695/97, CEDH 2000-II

En l'affaire Kutić c. Croatie,

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

G. BONELLO,

P. LORENZEN,

M^{mcs} N. VAJÍĆ,

S. BOTOUCHAROVA,

M. V. ZAGREBELSKY,

M^m E. STEINER, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 4 octobre 2001 et
21 février 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 48778/99) dirigée contre la République de Croatie et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Vojin Kutić et M^m Ana Kutić (« les requérants »), ont saisi la Cour le 15 février 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants, qui ont été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, sont représentés devant la Cour par M^e A. Nobile, avocat à Zagreb. Le gouvernement croate (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^m L. Lukina-Karajković.

3. Les requérants alléguaient en particulier qu'ils avaient été privés d'accès à un tribunal en ce qu'ils n'avaient pu obtenir de décision sur leurs actions civiles en dommages-intérêts du fait de la promulgation en 1996 d'une loi prévoyant la suspension de toutes les actions en réparation des dommages causés par des actes terroristes. Ils se plaignaient également de ce que la procédure eût failli à l'exigence du « délai raisonnable ».

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

5. Par une décision du 4 octobre 2001, la chambre a déclaré la requête recevable¹.

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

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

Après consultation des parties, la Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine*). Les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). L'affaire est ainsi passée à la première section telle que remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. La procédure engagée le 29 novembre 1994

8. Le 26 décembre 1991, la maison des requérants, située dans le village de Martinec (Croatie), fut détruite par une explosion.

9. Le 29 novembre 1994, les requérants saisirent le tribunal municipal de Zagreb (*Općinski sud u Zagrebu*) d'une action en réparation contre la République de Croatie.

Une audience eut lieu le 2 mai 1995.

10. Le 12 mai 1995, les requérants prièrent le tribunal d'inviter le service de police de Bjelovar (*Policajska uprava Bjelovarska*) à présenter son rapport sur les faits à l'origine de la destruction de leur bien, ce que le tribunal fit à la date du 19 mai 1995.

11. Le 17 janvier 1996, le Parlement croate adopta un amendement à la loi sur les obligations civiles, lequel disposait que toutes les actions en réparation des dommages causés par des actes terroristes devaient être suspendues en attendant la promulgation d'une nouvelle législation en la matière et que dans l'intervalle de tels actes ne pouvaient donner lieu à réparation. A ce jour, les autorités croates n'ont édicté aucune nouvelle loi à ce sujet.

12. En fait, plusieurs recours constitutionnels ont été formés par d'autres personnes que les requérants pour contester la validité de la loi susmentionnée. La Cour constitutionnelle n'a pas encore statué sur ces actions.

13. Le 24 avril 1998, le tribunal municipal de Zagreb suspendit la procédure en application de la loi susmentionnée. Cette décision n'a fait l'objet d'aucun recours.

B. La procédure engagée le 14 décembre 1994

14. Le 13 novembre 1994, à Bjelovar, le garage des requérants ainsi qu'une pièce contiguë servant au stockage et un hangar de fumaison furent détruits, également par une explosion.

15. Le 14 décembre 1994, les requérants intentèrent une action en réparation contre la République de Croatie auprès du tribunal municipal de Zagreb.

16. Une audience eut lieu le 8 mai 1995. Le tribunal pria le service de police de Bjelovar de fournir son rapport sur les faits à l'origine de la destruction du bien des requérants.

17. Le 19 juillet 2000, le tribunal suspendit la procédure, décision qui ne donna lieu à aucun recours.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

18. Le passage pertinent de la loi sur les obligations civiles (*Zakon o obveznim odnosima*) dispose :

Article 180 (1)

« La responsabilité en cas de préjudice causé par un décès, par des lésions corporelles ou par l'endommagement ou la destruction des biens d'autrui, s'il résulte d'actes de violence, du terrorisme, ou de manifestations ou rassemblements publics, incombe à (...) l'autorité dont les membres étaient tenus de prévenir pareil préjudice selon les lois en vigueur. »

19. Les parties pertinentes de la loi portant modification de la loi sur les obligations civiles (*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima* – Journal officiel n° 7/1996) sont ainsi libellées :

Article 1

« L'article 180 de la loi sur les obligations civiles (Journal officiel n°s 53/91, 73/91 et 3/94) est abrogé. »

Article 2

« Les actions en réparation engagées au titre de l'article 180 de la loi sur les obligations civiles sont suspendues.

Les procédures visées au premier alinéa du présent article reprendront après la promulgation d'une législation spéciale sur la responsabilité en cas de dommages résultant d'actes terroristes. »

20. Le passage pertinent de la loi sur la procédure civile dispose :

Article 212

« Une procédure est suspendue :

(...)

6) lorsque pareille mesure est prévue par un autre texte. »

EN DROIT

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

21. Les requérants dénoncent deux violations de l'article 6 § 1 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« 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 (...) »

En premier lieu, ils allèguent avoir été privés de leur droit d'accès à un tribunal du fait que le tribunal municipal de Zagreb a suspendu leurs actions en application des amendements législatifs à la loi sur les obligations civiles.

En second lieu, ils soutiennent que les procédures relatives à leurs demandes en dommages-intérêts auprès du tribunal municipal de Zagreb, engagées respectivement le 29 novembre et le 14 décembre 1994, ont dépassé un « délai raisonnable ».

A. Accès à un tribunal

22. Le Gouvernement affirme que les requérants avaient bien accès à un tribunal et se sont prévalus de cette faculté en engageant au civil deux actions en réparation auprès du tribunal municipal de Zagreb.

Il ajoute que, si ces procédures ont été suspendues après la promulgation d'une nouvelle loi, cette situation n'est que temporaire puisqu'elles reprendront leur cours dès qu'aura été édictée une nouvelle loi régissant la responsabilité en cas de dommages résultant d'actes terroristes.

Le Gouvernement déclare que le seul objectif est l'adoption de dispositions qui apporteront une solution plus satisfaisante et compatible avec les normes européennes comme avec les ressources de l'Etat.

23. Les requérants font valoir que, même avant la modification de la loi, les procédures ne progressaient guère. De plus, leur droit d'accès à un tribunal serait sérieusement compromis dans la mesure où, depuis plus de six ans, aucune nouvelle disposition n'est intervenue en matière de responsabilité en cas de dommages causés par des actes terroristes. Cela montre selon eux l'absence d'intention de remédier à leur situation.

24. La Cour rappelle que les garanties de procédure énoncées à l'article 6 assurent à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil ; il consacre de la sorte le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, constitue un aspect (arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, série A n° 18, pp. 13-18, §§ 28-36).

Par ailleurs, la Cour a dit que le droit d'accès à un tribunal protège également la mise en œuvre des décisions judiciaires définitives et obligatoires qui, dans un Etat ayant accepté la prééminence du droit, ne sauraient rester inopérantes au détriment d'une partie (arrêt *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 510-511, § 40).

25. En l'espèce, la Cour observe que les requérants avaient la possibilité d'engager une action en justice et qu'ils s'en sont prévalus en assignant l'Etat en dommages-intérêts devant le tribunal municipal de Zagreb pour la destruction de leurs biens.

En soi, cela ne satisfait pas à tous les impératifs de l'article 6 § 1 : encore faut-il constater que le degré d'accès procuré par la législation nationale suffisait pour assurer à l'individu le «droit à un tribunal», eu égard au principe de la «prééminence du droit» dans une société démocratique (arrêt *Ashingdane c. Royaume-Uni* du 28 mai 1985, série A n° 93, pp. 24-25, § 57). La Cour rappelle que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, série A n° 32, pp. 12-14, § 24, et *García Manibardo c. Espagne*, n° 38695/97, § 43, CEDH 2000-II).

A cet égard, la Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention garantit le droit d'accès à un tribunal pour la résolution de différends à caractère civil. La Cour estime que ce droit d'accès à un tribunal comprend non seulement le droit d'engager une action, mais aussi le droit à une «solution» juridictionnelle du litige. Il serait illusoire que l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permette qu'un individu engage devant un tribunal une action au civil sans veiller à ce que la cause fasse l'objet d'une décision définitive à l'issue de la procédure judiciaire. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure – équité, publicité et célérité – accordées aux parties et qu'il n'assure pas à celles-ci le droit d'obtenir une solution à leurs litiges d'ordre civil (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Hornsby* précité, pp. 510-511, § 40).

26. L'article 2 de la loi portant modification de la loi sur les obligations civiles a fait obstacle au droit des requérants d'obtenir d'une juridiction civile une décision sur leur demande de dommages-intérêts dans la mesure où cette disposition prévoit la suspension de toute procédure relative à une demande en réparation de dommages résultant d'actes terroristes jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions en la matière.

Ainsi, le jeu de la loi a empêché les requérants de poursuivre leurs actions (paragraphe 13 et 17 ci-dessus).

27. La Cour rappelle que dans l'affaire *Immobiliare Saffi* elle a conclu à la violation du droit d'accès à un tribunal de la société requérante, au titre de l'article 6 § 1 de la Convention, du fait que l'exécution de la décision définitive avait été reportée pendant plus de six ans en raison de l'intervention du législateur (arrêt *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 70, CEDH 1999-V).

28. En l'espèce, la Cour observe que les procédures ont été suspendues, non pas au stade de l'exécution d'un jugement définitif, mais avant même que le tribunal de première instance ait statué sur l'action en dommages-intérêts engagée au civil par les requérants.

29. Les procédures ont été suspendues en application des décisions rendues respectivement le 24 avril 1998 et le 19 juillet 2000 par le tribunal municipal de Zagreb. Toutefois, elles avaient été suspendues *de facto* dès le 17 janvier 1996, date de promulgation de la loi portant modification de la loi sur les obligations civiles, qui prévoyait la suspension de toutes les actions relatives à des dommages résultant d'actes terroristes. En raison de cette loi, le tribunal municipal n'a pu poursuivre l'examen des griefs des requérants et aucune mesure d'ordre procédural n'a pu être prise depuis cette date.

30. Eu égard au laps de temps qui s'est écoulé depuis la promulgation de la loi portant modification de la loi sur les obligations civiles, la Cour ne saurait souscrire à l'argument du Gouvernement selon lequel l'impossibilité pour les requérants d'obtenir une décision sur leurs demandes n'est que provisoire puisqu'il s'agit d'attendre l'adoption d'une nouvelle loi qui réglera la situation des intéressés.

31. La Cour admet que, lorsque de nombreuses actions tendant à l'obtention d'importantes sommes d'argent sont engagées contre l'Etat, cette situation peut requérir l'adoption de nouvelles dispositions, et que les Etats jouissent d'une certaine marge d'appréciation à cet égard. Les mesures prises n'en doivent pas moins être compatibles avec l'article 6 § 1 de la Convention.

32. Or, en l'espèce, les procédures en question sont à présent suspendues depuis plus de six ans, dont plus de quatre années ultérieures à l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Croatie; dans l'intervalle aucune nouvelle loi n'a été adoptée qui soit de nature à permettre aux requérants d'obtenir une décision sur leurs actions au civil.

Dans ces conditions, la Cour ne saurait admettre que le degré d'accès offert par la législation nationale était suffisant pour garantir aux requérants un «droit à un tribunal».

33. En conséquence, la Cour estime que le long laps de temps qui s'est écoulé depuis qu'une mesure législative empêche les requérants d'obtenir une décision des juridictions nationales sur leurs actions au civil emporte violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Durée des procédures

34. La Cour observe qu'à la date à laquelle la Convention est entrée en vigueur à l'égard de la Croatie, le tribunal municipal de Zagreb n'était plus en mesure de poursuivre l'examen des causes des requérants en

raison de la loi de 1996, bien que les décisions d'ajournement eussent été rendues postérieurement.

Il s'ensuit que tous les retards accusés par les procédures durant la période à prendre en considération sont dus à la loi de 1996. La Cour a déjà tenu compte de cet aspect ci-dessus, lorsqu'elle a examiné le droit des requérants à accéder à un tribunal. Eu égard à ses conclusions sur ce point (paragraphe 33), elle estime que la question de la durée des procédures doit être considérée comme étant absorbée par celle de l'accès à un tribunal.

35. Partant, la Cour estime qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément la question de la durée des procédures.

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

36. 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

37. Au titre du dommage matériel, les requérants demandent 227 738,70 kunas (HRK). Ils expliquent que, selon l'avis d'un expert, cette somme couvrirait le dommage réel causé à leurs biens. A leurs yeux, il serait justifié que la Cour leur alloue une somme en réparation du préjudice matériel dans la mesure où ils n'ont pu mener à bien leurs actions en réparation en Croatie. Au titre du dommage moral, ils réclament 100 000 HRK.

38. Le Gouvernement estime que ces montants sont excessifs et que les requérants ne peuvent demander réparation que d'une éventuelle violation de l'article 6 de la Convention. Toute prétention au titre du dommage matériel serait dénuée de fondement, la Cour n'ayant pas à spéculer sur la question de savoir si les requérants obtiendront gain de cause devant les juridictions nationales.

En ce qui concerne le dommage moral, le Gouvernement invite la Cour à se fonder sur sa jurisprudence pour évaluer le montant de la satisfaction équitable à allouer pour la durée excessive des procédures, si toutefois elle devait conclure à une violation de ce chef.

Quant au droit d'accès des requérants à un tribunal, le Gouvernement affirme qu'un constat de violation constituerait une satisfaction équitable suffisante.

39. La Cour n'aperçoit aucun lien de causalité entre la violation incriminée et le dommage matériel allégué. Elle ne saurait spéculer sur l'issue des procédures dans l'hypothèse où elles auraient été conformes à l'article 6.

Elle admet toutefois que la violation dont il s'agit a occasionné aux requérants un dommage moral qui ne peut être redressé par un simple constat de violation. Statuant en équité et compte tenu des circonstances, elle alloue aux requérants conjointement 10 000 euros en réparation du dommage moral.

B. Intérêts moratoires

40. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en Croatie à la date d'adoption du présent arrêt est de 18 % l'an.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention quant au droit des requérants à accéder à un tribunal ;
2. *Dit* qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne la durée des procédures ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants conjointement, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 10 000 EUR (dix mille euros) pour dommage moral, somme à convertir dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) que ce montant sera à majorer d'un intérêt simple de 18 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 1^{er} mars 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Erik FRIBERGH
Greffier

Christos ROZAKIS
Président

GAWĘDA v. POLAND
(Application no. 26229/95)

FIRST SECTION¹

JUDGMENT OF 14 MARCH 2002²

1. In its composition prior to 1 November 2001.
2. English original.

SUMMARY¹**Refusal to register titles of periodicals****Article 10**

Freedom of expression – Refusal to register titles of periodicals – Interference – Prescribed by law – Foreseeability – Novel interpretation of subordinate legislation

*
* *
* *

The regional court refused the applicant's request for registration of the title of a periodical, *The Social and Political Monthly – A European Moral Tribunal*, to be published in Kęty. The court considered that the title suggested that a European institution had been established in Kęty, which was untrue and misleading for prospective buyers. The court of appeal rejected the applicant's appeal. The regional court subsequently refused the applicant's request for registration of the title, *Germany – A thousand-year-old enemy of Poland*, considering that registration of a periodical with such a title would be harmful to Polish-German relations. The court of appeal upheld the decision, considering that the title would be in conflict with reality. At the material time, an ordinance of the Minister of Justice on the registration of periodicals, issued pursuant to the Press Act, provided that registration was not permissible if it would be in conflict with the regulations in force and with reality. The Press Act itself provides for refusal of registration if the request does not contain the required data or if the proposed title would prejudice a right to protection of the title of an existing periodical.

Held

Article 10: Under Polish law, the refusal to register the title of a periodical is tantamount to a refusal to allow its publication and the refusal of the applicant's requests thus amounted to an interference with his Article 10 rights. Although Article 10 does not in terms prohibit the imposition of prior restraints on publications, the relevant law must provide a clear indication of the circumstances in which such restraints are permissible, especially when the consequences of the restraint are to block publication completely. In the present case, the courts relied essentially on the ordinance of the Minister of Justice in so far as it required that registration be refused if "in conflict with reality". They thus inferred from that notion a power to refuse registration where they considered that a title conveyed an essentially false picture. While the terms used were ambiguous and lacked the clarity to be expected in a legal provision of this nature, they suggested at most that registration could be refused where the request for registration did not

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

comply with the technical requirements specified in the Press Act. To go further and require that the title of a magazine embody truthful information was inappropriate from the standpoint of freedom of the press: a title of a periodical is not a statement as such, since its function is essentially to identify the periodical on the press market for its actual and prospective readers. Moreover, such an interpretation would require a legislative provision which clearly authorised the courts to do so. In short, the interpretation given by the courts introduced new criteria, which could not be foreseen on the basis of the text specifying situations in which the registration of a title could be refused. Previous interpretations of the provisions had not provided a basis for the approach adopted by the courts in the present case and the fact that the case-law of the Polish courts did not show that the provisions were particularly difficult to interpret only highlighted the lack of foreseeability of the interpretation given by the courts in the present case. While the judicial character of the system of registration was a valuable safeguard of freedom of the press, the decisions given by the national courts in this area must also conform to the principles of Article 10. In the present case, this in itself did not prevent the courts from imposing a prior restraint on the printed media in a manner which entailed a ban on publication of entire periodicals on the basis of their titles. The law applicable was not formulated with sufficient precision to enable the applicant to regulate his conduct. Therefore, the manner in which restrictions were imposed on the applicant's exercise of his freedom of expression was not "prescribed by law".

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court made awards in respect of non-pecuniary damage and costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Handyside v. the United Kingdom, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24

Lingens v. Austria, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103

Oberschlick v. Austria (no. 1), judgment of 23 May 1991, Series A no. 204

The Observer and The Guardian v. the United Kingdom, judgment of 26 November 1991, Series A no. 216

Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, judgment of 25 June 1992, Series A no. 239

Jersild v. Denmark, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298

Prager and Oberschlick v. Austria, judgment of 26 April 1995, Series A no. 313

De Haes and Gijssels v. Belgium, judgment of 24 February 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I

Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC], no. 21980/93, ECHR 1999-III

Rekviényi v. Hungary [GC], no. 25390/94, ECHR 1999-III

Öztürk v. Turkey [GC], no. 22479/93, ECHR 1999-VI

Thoma v. Luxembourg, no. 38432/97, ECHR 2001-III

Feldek v. Slovakia, no. 29032/95, ECHR 2001-VIII

In the case of Gawęda v. Poland,

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

Mrs E. PALM, *President*,
Mrs W. THOMASSEN,
Mr GAUKUR JÖRUNDSSON,
Mr J. MAKARCZYK,
Mr R. TÜRMEN,
Mr J. CASADEVALL,
Mr B. ZUPANČIČ, *judges*,

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

Having deliberated in private on 21 February 2002;

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case was referred to the Court, in accordance with the provisions applicable prior to the entry into force of Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention"), by the European Commission of Human Rights ("the Commission") on 17 May 1999 (Article 5 § 4 of Protocol No. 11 and former Articles 47 and 48 of the Convention).

2. The case originated in an application (no. 26229/95) against the Republic of Poland lodged with the Commission under former Article 25 of the Convention by a Polish national, Józef Gawęda ("the applicant"), on 30 January 1994.

3. The applicant alleged, in particular, that the Polish courts had refused to register the titles of two periodicals, preventing him thereby from publishing them.

4. The Commission declared the application partly admissible on 15 January 1996. In its report of 4 December 1998 (former Article 31 of the Convention), it expressed, by twenty-five votes to one, the opinion that there had been a violation of Article 10 of the Convention¹.

5. The applicant was represented before the Court by Mr W. Grzyb, a lawyer practising in Żywiec. The Polish Government ("the Government") were represented by their Agent, Mr K. Drzewicki, from the Ministry of Foreign Affairs. On 31 March 1999 a panel of the Grand Chamber determined that the case should be decided by one of the Sections of the Court (Rule 100 § 1 of the Rules of Court). It was thereupon assigned to the First Section. Within that Section, the Chamber that would consider

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

the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. On 9 September 1993 the Bielsko-Biała Regional Court dismissed the applicant's request for registration of the title of a periodical, *The Social and Political Monthly – A European Moral Tribunal* (*Miesięcznik społeczno-polityczny, europejski sąd moralny*) to be published in Kęty. The court considered that in accordance with the Press Act and the Ordinance of the Minister of Justice on the registration of periodicals, the name of a periodical should be relevant to its contents. The name as proposed by the applicant would suggest that a European institution had been established in Kęty, which was untrue and would be misleading to prospective buyers. Moreover, the proposed title would be disproportionate to the periodical's actual importance and readership as it was hardly conceivable that a periodical of a European dimension could be published in Kęty. The court went on to state:

“... the applicant stubbornly applies for registration of periodicals the titles of which would suggest the existence in Kęty of an institution of international character (such as the European Moral Tribunal or the World Tribunal of Morality), and when requested by the court to change the titles he declares that he will not do so.”

7. On 17 December 1993 the Katowice Court of Appeal dismissed an appeal by the applicant against this decision. The court stated, *inter alia*, that in the proceedings before the first-instance court the applicant had been requested to change the proposed title by deleting the term “European Moral Tribunal”, but he had refused to do so.

8. Subsequently, the applicant made a number of further applications for the registration of periodicals. He succeeded in obtaining four registrations.

9. On 6 May 1994 the Minister of Justice refused to grant leave for an extraordinary appeal against the decision of 17 December 1993, finding that it was in accordance with the law.

10. On 17 February 1994 the Bielsko-Biała Regional Court dismissed a new request by the applicant for registration of a periodical, *Germany – A thousand-year-old enemy of Poland*. The court noted that at a hearing on 17 February 1994 the applicant, when requested to change the proposed title so as to remove its negative character, had refused to do so. The court considered that registration of the periodical with the proposed title would be harmful to Polish-German reconciliation and detrimental to good cross-border relations.

11. The applicant appealed against this decision, submitting that it was incomprehensible and amounted to censorship.

12. On 12 April 1994 the Katowice Court of Appeal upheld the contested decision. The court observed that the title, as proposed by the applicant, suggested that the proposed periodical would concentrate unduly on negative aspects of Polish-German relations. The court considered that such a title would be in conflict with reality in that it would give an unbalanced picture of the relevant facts. The court further considered that the lower court had been justified in refusing registration on the ground that the title would be detrimental to Polish-German reconciliation and to good relations between Poland and Germany.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

13. Section 20 of the Press Act of 26 January 1984 requires registration of a press title by the regional court as a prerequisite for publication of a periodical. A request for registration should contain the proposed title, the editor's address, the name of the editor-in-chief and other personal data, the name and address of the publishing house and information on how often the periodical would be published. The decision on registration is to be taken within thirty days of the date on which the request has been filed with the court. The court must refuse registration if the request does not contain the required information or if the proposed title would prejudice a right to protection of the title of any existing periodical. Section 45 of the Press Act provides that a person who publishes a periodical without the required registration is liable to a fine.

14. Section 23(a) of the Press Act authorises the Minister of Justice to issue an ordinance specifying the manner in which the press register should be run.

15. Section 5 of the Ordinance of the Minister of Justice on the registration of periodicals, as applicable at the material time, provided that registration was not possible if it would be "inconsistent with the regulations in force and with the real state of affairs" ("*niezgodny z przepisami prawa lub z istniejącym stanem rzeczy*").

16. On 1 November 1997 the ordinance was amended in that section 5 was deleted.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION

17. The applicant complained that the refusal to register the titles of two periodicals amounted to a breach of Article 10 of the Convention, which reads:

“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

A. Arguments before the Court

18. The Government first declared their profound conviction that freedom of expression constituted one of the principal foundations of a democratic society. Therefore any restrictions imposed in this respect had to be narrowly interpreted and their necessity had to be convincingly established.

19. The Government agreed that in the present case the refusals to register the titles of periodicals amounted to an interference with the applicant’s rights under Article 10 of the Convention. As to the compatibility of this interference with the restrictions laid down by the second paragraph of that Article in that it should be “prescribed by law”, the Government disagreed with the conclusion of the Commission that the domestic law at issue, the Press Act and the ordinance, had not been formulated with sufficient precision for the applicant to be able to regulate his conduct. In their view, the legislation in question was clear, comprehensible, precise and accessible.

20. It was further emphasised that the system for the registration of periodicals as provided for by the law applicable at the material time was of a judicial character. The provisions of both the Act and the ordinance had been, in the process of registration of periodicals, construed and applied by higher courts of law. Such a system had been put in place to ensure that, even if difficulties of interpretation arose, such problems were to be solved by independent and impartial courts. The Government referred in that connection to the case-law of the Court to the effect that the role of adjudication was vested in the courts precisely to dissipate such interpretational doubts (see *Cantoni v. France*, judgment of 15 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, p. 1628, § 32). The Government further recalled that a legal rule would pass the quality test when it was “sufficiently clear in the large majority of cases” (*ibid.*). They argued that the case-law of the Polish courts in most registration cases had not given rise to any particular interpretation problems.

21. Furthermore, in the Government's submission, the legislation in question allowed every person to regulate his or her conduct and thus to foresee its consequences. In the present case, the applicant had himself demonstrated that the domestic legislation was clear enough for him, as shown by the fact that he had successfully instituted registration proceedings many times. Consequently, it had to be acknowledged that the applicant had adequate and operational knowledge of the applicable laws.

22. They further relied on the principle repeatedly reiterated by the Court that the law had to be of such clarity that the party to the proceedings "... must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable" (*Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, § 34, ECHR 1999-III). In the present case, the law in question and the applicant's experience allowed him to regulate his conduct to a much higher degree than that attained in *Rekvényi*.

23. The Government further referred to section 5 of the ordinance, according to which registration of a publication could not be allowed if such registration was not in conformity with the regulations in force. They maintained that the law should be seen as a complex set of rules of a general character. Precise and clear formulation of legal provisions should not necessarily be achieved by excessively casuistic regulations. Whenever legislation required something to be in conformity with legal "regulations in force", this was to be construed to mean that any potentially applicable legal rule was at stake. The courts were perfectly capable of identifying the rules which had to be taken into consideration in an individual case. Therefore no reference to particular regulations was necessary in the present case.

24. They acknowledged that certain difficulties of interpretation might arise in the case of the second condition for registration set forth in section 5 of the ordinance. This condition was that registration could be refused if it would be "inconsistent with the real state of affairs". That was why the Government had repealed section 5 of the ordinance, in order to avoid potential misinterpretations.

25. However, they stressed that in judicial registration proceedings it was a normal role of the courts to examine whether facts relied on by the claimant were true. This was a typical feature of all registration procedures concerning, for instance, births, deaths and marriages, and also registers of associations, trade unions and political parties. Such registration procedures normally required the parties concerned to submit specific information, the truthfulness of which was subject to verification by a registration organ. Legal restrictions applied in the course of registration procedures could be justified, as in the case of the

registration of names, in the public interest (see, *mutatis mutandis*, *Stjerna v. Finland*, judgment of 25 November 1994, Series A no. 299-B, p. 61, § 39).

26. Lastly, the Government emphasised that the applicant could have published his periodicals if he had modified the proposed titles. Consequently, the refusals to register the titles had not amounted to restriction of the freedom of expression or to censorship. It was mainly a question of technical registration of periodicals, not a prohibition on disseminating or imparting specific ideas. The Government asserted that in all periodicals registered by the applicant he could and did exercise his freedom of expression as an author and as a publisher. Nor did the registration procedure amount to “licensing” within the meaning of the third sentence of Article 10 § 1 of the Convention.

27. In conclusion, the Government submitted that the system for the registration of periodicals under Polish law as it stood at the material time was not in irreconcilable conflict with the requirements of Article 10 of the Convention. In the Government’s view, the refusal to register the applicant’s periodicals was not only prescribed by law, but also necessary in a democratic society for the prevention of disorder or crime, for the protection of health and for the protection of the reputation or rights of others. However, the Court notes that no further arguments were developed in support of that submission.

28. The applicant submitted that the refusals to register the titles of the periodicals, *Germany – A thousand-year-old enemy of Poland* and *The Social and Political Monthly – A European Moral Tribunal* by the Bielsko-Biała Regional Court and the Katowice Court of Appeal had undoubtedly violated Article 10 of the Convention. The decisions of the courts were in contravention of the Polish Constitution in so far as it guaranteed freedom of expression and also in breach of the applicable provisions of Polish law.

29. According to the Press Act, the titles of periodicals and the information specified in section 20 of the Act had to be entered in a register at a regional court having territorial jurisdiction. Section 5 of the ordinance of the Minister of Justice, issued on 9 July 1990 by virtue of authorisation contained in section 23(a) of the Press Act, provided that registration had to be refused if it was not in conformity with the regulations in force or was in conflict with reality. The applicant emphasised that the wording of this provision overstepped the limits of the authorisation that the Press Act gave to the minister to regulate, by way of an ordinance, the manner in which the press register should be run. It was also worth mentioning that section 5 had been repealed after the events examined in the present case.

30. The applicant argued that, even at the time when section 5 of the ordinance was still in force, all the judicial decisions under scrutiny by the Court in the present case had in any event contravened the relevant Polish regulations because the courts had dismissed the requests for registration of

the titles on the ground that they were in conflict with reality. However, as regards the periodical *The Social and Political Monthly – A European Moral Tribunal*, it could not reasonably be determined whether this title, which was of a literary and metaphorical character, was or was not “inconsistent with the real state of affairs” within the meaning of section 5 of the ordinance. If it were to be accepted that an examination of a press title from this angle was permissible, it would lead to absurd consequences, for instance that periodicals such as *Der Spiegel* or *The Sun* could not be published for the reason that in fact their authors did not write about “a mirror” or “the sun”. As regards the other title, *Germany – A thousand-year-old enemy of Poland*, it also had the character of a metaphor, and consequently it would be impossible to determine whether it corresponded to reality. This title constituted a value judgment rather than a statement of fact and its aim was to encourage thought and provoke a debate relating to Polish-German relations.

31. In sum, the applicant submitted that the contested decisions clearly violated Article 10 of the Convention.

B. The Court’s assessment

1. General principles

32. The Court reiterates that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual’s self-fulfilment (see *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, § 41). Although freedom of expression may be subject to exceptions, these must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established (see *The Observer and The Guardian v. the United Kingdom*, judgment of 26 November 1991, Series A no. 216, p. 30, § 59).

33. Subject to paragraph 2 of Article 10, freedom of expression is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no “democratic society” (see *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49, and *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, p. 26, § 37).

34. The press plays an essential role in a democratic society. Although it must not overstep certain bounds, in particular in respect of the reputation and rights of others, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest (see *De Haes and Gijssels v. Belgium*, judgment of 24 February 1997, *Reports* 1997-I, pp. 233-34, § 37). Not only

does it have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them. Were it otherwise, the press would be unable to play its vital role of “public watchdog” (see *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, judgment of 25 June 1992, Series A no. 239, p. 28, § 63, and *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 62, ECHR 1999-III). Article 10 protects not only the substance of the ideas and information expressed, but also the form in which they are conveyed (see *Oberschlick v. Austria (no. 1)*, judgment of 23 May 1991, Series A no. 204, p. 25, § 57). Journalistic freedom in particular also covers possible recourse to a degree of exaggeration, or even provocation (see *Prager and Oberschlick v. Austria*, judgment of 26 April 1995, Series A no. 313, p. 19, § 38, and *Thoma v. Luxembourg*, no. 38432/97, §§ 43-45, ECHR 2001-III)

35. Lastly, the Court reiterates that Article 10 of the Convention does not in terms prohibit the imposition of prior restraints on publications. However, the dangers inherent in prior restraints are such that they call for the most careful scrutiny (see *The Observer and The Guardian*, cited above, p. 30, § 60).

2. Application of these principles to the instant case

36. The Court first observes that under Polish law the court’s refusal to register the title of a periodical amounts to prohibiting its publication.

37. Consequently, the Court considers that the refusals of registration complained of amounted to an interference with the applicant’s rights guaranteed by Article 10 of the Convention. Such an interference gives rise to a breach of this provision unless it can be shown that it was “prescribed by law”, pursued one or more legitimate aims as defined in paragraph 2 and was “necessary in a democratic society”.

38. It must first be ascertained whether the restriction complained of was “prescribed by law”.

39. The Court observes that one of the requirements flowing from the expression “prescribed by law” is the foreseeability of the measure concerned. A norm cannot be regarded as a “law” unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (see, for example, *Rekvényi*, cited above, § 34, and *Feldek v. Slovakia*, no. 29032/95, § 56, ECHR 2001-VIII).

40. The Court considers that, although Article 10 of the Convention does not in terms prohibit the imposition of prior restraints on publications (see paragraph 35 above), the relevant law must provide a clear indication of the circumstances when such restraints are permissible and, *a fortiori*, when the consequences of the restraint are to block publication of a periodical completely, as in the present case. This is so

because of the potential threat that such prior restraints, by their very nature, pose to the freedom of expression guaranteed by Article 10.

41. In the present case, the system for the registration of periodicals is governed by the Press Act of 1984. Under section 20 of that Act, a court can refuse registration only if it establishes that the request for registration does not contain various information concerning the prospective periodical or if it finds that it would infringe the right to protection of the titles of any existing periodicals. Section 5 of the Ordinance on the registration of periodicals, as applicable at the material time, provided that registration was not permissible if it would be inconsistent with the regulations in force or “with the real state of affairs”.

42. The courts, when refusing the applicant’s request to have the two periodicals registered, relied essentially on section 5 of the ordinance in so far as it required that the registration be refused if it would be “inconsistent with the real state of affairs”. In its decision of 9 September 1993 the Bielsko-Biała Regional Court refused registration considering that the proposed title would suggest that a European institution had been established in Kęty, which was clearly not true. On 17 February 1994, in its further decision under scrutiny in the present case, the court considered that the registration of a periodical entitled *Germany – A thousand-year-old enemy of Poland* would be inconsistent with the real state of affairs in that it unduly concentrated on negative aspects of Polish-German relations and thus gave an unbalanced picture of the facts.

43. As is clear from the above, the courts in the present case inferred from the notion “inconsistent with the real state of affairs” contained in section 5 of the ordinance a power to refuse registration where they considered that a title did not satisfy the test of truth, i.e. that the proposed titles of the periodicals conveyed an essentially false picture. While the terms used in this limb were ambiguous and lacked the clarity that one would expect in a legal provision of this nature, they suggested at most that registration could be refused where the request for registration did not conform to the technical details specified by section 20 of the Press Act. To go further, as the courts did in the present case, and require of the title of a magazine that it embody truthful information, is, firstly, inappropriate from the standpoint of freedom of the press. The title of a periodical is not a statement as such, since its function is essentially to identify the given periodical on the press market for its actual and prospective readers. Secondly, such interpretation would require a legislative provision which clearly authorised it. In short, the interpretation given by the courts introduced new criteria, which could not be foreseen on the basis of the text specifying situations in which the registration of a title could be refused.

44. The Court also notes the Government’s argument that a legal provision may pass the quality test if it is sufficiently clear in most of the

cases determined by the domestic bodies. They further argued that the case-law of the Polish courts in most registration cases had not given rise to any particular interpretation problems.

45. However, the task of the Court is only to assess the circumstances of the individual case before it. It is observed that previous interpretations of this provision had not provided a basis for the approach adopted by the courts in the present case. Moreover, in the Court's view, the fact that the case-law of the Polish courts regarding the registration of publications did not show that the provisions at issue were particularly difficult to interpret only highlights the lack of foreseeability of the interpretation given by the courts in the present case.

46. Lastly, the Court notes the Government's argument that the special merit of the system for the registration of periodicals established by the Press Act was that it was of a judicial character (see paragraph 20 above). Therefore the task of registering periodicals was entrusted to independent tribunals.

47. The Court acknowledges that the judicial character of the system of registration is a valuable safeguard of freedom of the press. However, the decisions given by the national courts in this area must also conform to the principles of Article 10. The Court observes that in the present case this in itself did not prevent the courts from imposing a prior restraint on the printed media which entailed a ban on publication of entire periodicals on the basis of their titles.

48. The Court concludes that the law applicable in the present case was not formulated with sufficient precision to enable the applicant to regulate his conduct. Therefore, the manner in which restrictions were imposed on the applicant's exercise of his freedom of expression was not "prescribed by law" within the meaning of Article 10 § 2 of the Convention.

49. In the light of the above considerations the Court does not consider it necessary to examine whether the other requirements laid down by paragraph 2 of Article 10 of the Convention were satisfied. The Court also notes in this respect that, in any event, the Government did not develop their arguments in support of their conclusion that in the present case these requirements had been met (see paragraph 27 above).

50. Accordingly, the Court concludes that there has been a violation of Article 10 of the Convention.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

51. 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

52. The applicant submitted that in 1993 he had already had wide experience as a newspaper publisher. In the years from 1992 to 1994, two publishing companies he had been in charge of, Faktor and Gawęda, carried out market research, leading to the conclusion that up to 80% of those questioned had been willing to buy the non-registered periodicals. He had also intended in the periodicals to promote other press titles published or planned to be published by the applicant. He had planned a circulation of 400,000 copies of each magazine per month and expected a future profit of 4,000,000 euros (EUR). The applicant claimed just satisfaction amounting to 10% of the sum estimated as his future profits, i.e. EUR 400,000.

53. The Government submitted that the applicant’s claims were grossly excessive and that the damage sustained by the applicant, if any, should be assessed in the light of the relevant case-law of the Court in its cases against Poland, regard being had to the national economic realities, in particular the purchasing power of the gross minimum salary.

54. The Court observes that the applicant’s claim for pecuniary damage is based on alleged lost business opportunities. It cannot speculate on the amount of profit the applicant might have derived from publishing the periodicals that were not registered. It further notes the impossibility of quantifying precisely, on the basis of the arguments submitted by the applicant in support of his just satisfaction claim, the loss of profit sustained in this respect.

However, the Court does not rule out that the applicant may have suffered some loss of opportunity which must be taken into consideration (*Öztürk v. Turkey* [GC], no. 22479/93, § 80, ECHR 1999-VI). Assessing it on an equitable basis and in the light of all the information in its possession, the Court awards the applicant compensation of 10,000 zlotys (PLN) under this head.

B. Costs and expenses

55. The applicant sought the reimbursement of legal costs incurred in the proceedings in the sum of PLN 30,000.

56. The Government requested the Court to award legal costs and expenses only in so far as they had been actually and necessarily incurred and were reasonable as to quantum. They relied in that connection on *Zimmermann and Steiner v. Switzerland* (judgment of 13 July 1983, Series A no. 66, p. 35, § 36).

57. The Court, ruling on an equitable basis, awards the applicant the sum of PLN 6,000, together with any value-added tax that may be payable.

C. Default interest

58. According to the information available to the Court, the statutory rate of interest applicable in Poland at the date of adoption of the present judgment is 20% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 10 § 1 of the Convention;
2. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months, the following amounts:
 - (i) PLN 10,000 (ten thousand zlotys) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) PLN 6,000 (six thousand zlotys) in respect of costs and expenses;
 - (iii) any value-added tax that may be chargeable;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 20% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
3. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 14 March 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Elisabeth PALM
President

GAWĘDA c. POLOGNE
(Requête n° 26229/95)

PREMIÈRE SECTION¹

ARRÊT DU 14 MARS 2002²

1. Dans sa composition antérieure au 1^{er} novembre 2001.
2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Refus d'enregistrer des titres de périodiques****Article 10**

Liberté d'expression – Refus d'enregistrer des titres de périodiques – Ingérence – Prévue par la loi – Prévisibilité – Interprétation novatrice d'un texte d'application

*
* * *

Le tribunal régional rejeta la demande du requérant visant à faire enregistrer le titre d'une publication périodique, *Le mensuel social et politique – un tribunal moral européen*, qui devait paraître à Kęty. Le tribunal estima que ce titre suggérerait qu'une institution européenne avait été établie à Kęty, ce qui était faux et trompeur pour les acheteurs potentiels. La cour d'appel débouta l'intéressé de son appel. Le tribunal régional rejeta une nouvelle demande du requérant visant à l'enregistrement du titre *Allemagne – l'ennemi séculaire de la Pologne*, considérant que l'enregistrement du périodique ainsi intitulé serait préjudiciable aux relations entre la Pologne et l'Allemagne. La cour d'appel confirma cette décision, observant que le titre proposé serait non conforme à l'état des choses. A l'époque des faits, un arrêté du ministre de la Justice sur le registre des périodiques, pris en application de la loi sur la presse, disposait que l'enregistrement serait refusé s'il n'était pas conforme aux dispositions en vigueur et à l'état des choses. La loi sur la presse prévoit quant à elle le refus de l'enregistrement si la demande n'est pas accompagnée des informations requises ou si le titre proposé risque de nuire à la protection due au titre d'un périodique existant.

Article 10: en vertu du droit polonais, le refus d'enregistrer le titre d'un périodique équivaut à un refus d'autoriser la publication de ce dernier; aussi le rejet des demandes formées par le requérant s'analyse-t-il en une ingérence dans l'exercice de ses droits au regard de l'article 10. Si cette disposition n'interdit pas en elle-même toute restriction préalable à la publication, le droit pertinent doit indiquer clairement les circonstances dans lesquelles pareilles restrictions sont autorisées, spécialement lorsque la restriction en cause a pour effet de bloquer totalement la publication d'un périodique. En l'espèce, les tribunaux se sont fondés essentiellement sur l'arrêté du ministre de la Justice, qui prévoyait le rejet de la demande si l'enregistrement n'était « pas conforme à l'état des choses ». Ils ont donc déduit de cette notion un pouvoir de refuser d'enregistrer un titre de périodique s'ils estimaient qu'il véhiculait une image fautive pour l'essentiel.

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

Certes, les termes employés étaient ambigus et dénués de la clarté que l'on attend d'une disposition légale de cette nature, mais ils suggéraient tout au plus que l'enregistrement pouvait être refusé si la demande y relative ne respectait pas les exigences techniques précisées par la loi sur la presse. Aller plus loin, en exigeant que le titre d'un magazine traduise des informations véridiques, était inapproprié du point de vue de la liberté de la presse. Le titre d'un périodique n'est pas une déclaration en soi, puisque sa fonction essentielle consiste à permettre à ses lecteurs actuels et potentiels d'identifier le journal en question sur le marché de la presse. En outre, pareille interprétation nécessiterait qu'une disposition législative autorise clairement les tribunaux à procéder de la sorte. En bref, l'interprétation donnée par les juges a introduit de nouveaux critères qui n'étaient pas prévisibles sur la base du texte précisant les situations dans lesquelles l'enregistrement d'un titre pouvait être refusé. Les interprétations précédentes de cette disposition n'ont pas permis d'étayer le raisonnement adopté par les tribunaux en l'espèce et le fait que rien dans la jurisprudence interne n'indiquait que les dispositions en question étaient particulièrement difficiles à interpréter souligne précisément le manque de prévisibilité de l'interprétation donnée par les juges dans la présente affaire. Si le caractère judiciaire du système d'enregistrement constitue une garantie précieuse pour la liberté de la presse, les décisions rendues en la matière par les juridictions nationales doivent aussi être conformes aux principes de l'article 10. En l'espèce, cela n'a pas en soi empêché les tribunaux d'imposer à un titre de la presse écrite une restriction préalable qui a entraîné une interdiction de publier des périodiques entiers en raison de leur titre. Le droit applicable en l'espèce n'était pas formulé avec une précision suffisante pour permettre au requérant de régler sa conduite. Dès lors, la manière dont les restrictions en question ont été imposées à l'exercice par le requérant de sa liberté d'expression n'était pas «prévues par la loi».

Conclusion : violation (unanimité).

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

Jurisprudence citée par la Cour

- Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24
Lingens c. Autriche, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 103
Oberschlick c. Autriche (n° 1), arrêt du 23 mai 1991, série A n° 204
Observer et Guardian c. Royaume-Uni, arrêt du 26 novembre 1991, série A n° 216
Thorgeir Thorgeirson c. Islande, arrêt du 25 juin 1992, série A n° 239
Jersild c. Danemark, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298
Prager et Oberschlick c. Autriche, arrêt du 26 avril 1995, série A n° 313
De Haes et Gijssels c. Belgique, arrêt du 24 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I
Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], n° 21980/93, CEDH 1999-III
Rekvenyi c. Hongrie [GC], n° 25390/94, CEDH 1999-III
Öztürk c. Turquie [GC], n° 22479/93, CEDH 1999-VI
Thoma c. Luxembourg, n° 38432/97, CEDH 2001-III
Feldek c. Slovaquie, n° 29032/95, CEDH 2001-VIII

En l'affaire Gawęda c. Pologne,

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

M^{mes} E. PALM, *présidente*,

W. THOMASSEN,

MM. GAUKUR JÖRUNDSSON,

J. MAKARCZYK,

R. TÜRMEN,

J. CASADEVALI,

B. ZUPANČIČ, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 février 2002,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour conformément aux dispositions applicables avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 17 mai 1999 (article 5 § 4 du Protocole n° 11 et anciens articles 47 et 48 de la Convention).

2. A son origine se trouve une requête (n° 26229/95) dirigée contre la République de Pologne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Józef Gawęda (« le requérant »), avait saisi la Commission le 30 janvier 1994 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention.

3. Le requérant alléguait en particulier que les juridictions polonaises avaient refusé d'enregistrer les titres de deux périodiques, l'empêchant ainsi de les publier.

4. Par une décision du 15 janvier 1996, la Commission a déclaré la requête partiellement recevable. Dans son rapport du 4 décembre 1998 (ancien article 31 de la Convention), elle a conclu, par vingt-cinq voix contre une, qu'il y avait eu violation de l'article 10 de la Convention¹.

5. Le requérant est représenté devant la Cour par M^r W. Grzyb, avocat à Żywiec. Le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. K. Drzewicki, du ministère des Affaires étrangères. Le 31 mars 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par l'une des sections de la Cour (article 100 § 1 du règlement de la Cour). La requête a en conséquence été attribuée à la première section. Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner

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

l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le 9 septembre 1993, le tribunal régional de Bielsko-Biała rejeta la demande du requérant visant à faire enregistrer le titre d'une publication périodique, *Le mensuel social et politique – un tribunal moral européen (Miesięcznik społeczno-polityczny, europejski sąd moralny)*, qui devait paraître à Kęty. Le tribunal estima que selon la loi sur la presse et l'arrêté du ministre de la Justice sur l'enregistrement des périodiques, le nom d'un journal devait avoir un rapport avec son contenu. Le titre proposé par l'intéressé suggérait qu'une institution européenne avait été établie à Kęty, ce qui était faux et trompeur pour les acheteurs potentiels. Le tribunal considérait par ailleurs qu'un tel titre serait disproportionné à l'importance réelle et au nombre de lecteurs du périodique, car il était difficilement concevable qu'un journal de dimension européenne pût être publié à Kęty. Enfin, la juridiction déclara :

« (...) le requérant s'obstine à demander l'enregistrement de revues périodiques dont les titres suggèrent qu'il existe à Kęty une institution de caractère international (comme le tribunal moral européen ou le tribunal international de la moralité), et lors que le tribunal le prie de modifier les titres, il déclare qu'il ne le fera pas. »

7. Le 17 décembre 1993, la cour d'appel de Katowice débouta le requérant de son appel contre cette décision. La cour déclara notamment que le tribunal de première instance avait prié le requérant de modifier le titre proposé en supprimant les mots « tribunal moral européen », et que l'intéressé s'y était refusé.

8. Par la suite, le requérant chercha à faire enregistrer d'autres périodiques, dont quatre furent acceptés.

9. Le 6 mai 1994, le ministre de la Justice lui refusa l'autorisation d'introduire un recours extraordinaire contre la décision du 17 décembre 1993, estimant que celle-ci était conforme à la loi.

10. Le 17 février 1994, le tribunal régional de Bielsko-Biała rejeta une nouvelle demande du requérant visant l'enregistrement d'une revue périodique intitulée « Allemagne – l'ennemi séculaire de la Pologne ». Le tribunal releva que lors d'une audience tenue le même jour, le requérant, qui avait été prié de modifier le titre proposé de manière à lui retirer son caractère négatif, s'y était refusé. Le tribunal considérait que l'enregistrement du périodique ainsi intitulé serait préjudiciable à la réconciliation entre la Pologne et l'Allemagne et à de bonnes relations transfrontières.

11. Le requérant fit appel de cette décision, prétendant que la décision du tribunal était incompréhensible et constituait un acte de censure.

12. Le 12 avril 1994, la cour d'appel de Katowice confirma la décision entreprise, observant que le titre proposé par le requérant laissait entendre que le futur périodique se concentrerait outre mesure sur les aspects négatifs des relations germano-polonaises. La cour considéra qu'un tel intitulé serait non conforme à l'état des choses, en ce qu'il présenterait les faits pertinents de manière partiiale. Elle ajouta que la juridiction inférieure avait à juste titre refusé l'enregistrement au motif que le titre de la revue serait préjudiciable à la réconciliation entre la Pologne et l'Allemagne et à de bonnes relations entre les deux Etats.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

13. L'article 20 de la loi du 26 janvier 1984 sur la presse pose comme condition préalable à la publication d'un périodique l'enregistrement de son titre par le tribunal régional. Une demande d'enregistrement doit contenir le titre envisagé, l'adresse du directeur, le nom et d'autres renseignements personnels sur le rédacteur en chef, le nom et l'adresse de la maison d'édition, ainsi que des informations sur la périodicité de la publication. La décision relative à l'enregistrement est prise dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle la demande a été déposée auprès du tribunal. Le tribunal doit refuser l'enregistrement si la demande n'est pas accompagnée des informations requises ou si le titre suggère un risque de nuire à la protection due au titre d'un périodique existant. Selon l'article 45 de la loi sur la presse, est passible d'une amende quiconque fait paraître un périodique sans qu'il ait été dûment enregistré.

14. L'article 23 a) de la loi sur la presse permet au ministre de la Justice de prendre un arrêté précisant la manière dont le registre de la presse doit être tenu.

15. L'article 5 de l'arrêté du ministre de la Justice sur le registre des périodiques qui s'appliquait à l'époque des faits disposait que l'enregistrement serait refusé s'il n'était pas « conforme aux dispositions en vigueur et à l'état des choses » (*« niezgodny z przepisami prawa lub z istniejącym stanem rzeczy »*).

16. Le 1^{er} novembre 1997, l'arrêté a été modifié par l'abrogation de l'article 5.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

17. Le requérant allègue que le refus des tribunaux d'enregistrer les titres de deux revues périodiques s'analyse en une violation de 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 Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

A. Arguments des comparants

18. Le Gouvernement se déclare d'emblée fermement convaincu que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. En conséquence, toute restriction imposée en la matière appelle une interprétation étroite et sa nécessité doit être établie de manière concluante.

19. Le Gouvernement admet qu'en l'espèce le refus d'enregistrer les titres des périodiques équivaut à une ingérence dans l'exercice par le requérant de ses droits au regard de l'article 10 de la Convention. En ce qui concerne la compatibilité de cette ingérence avec les restrictions mentionnées au paragraphe 2 de cet article (nécessité pour l'ingérence d'être « prévue par la loi »), le Gouvernement rejette la conclusion de la Commission selon laquelle le droit interne pertinent (la loi sur la presse et l'arrêté) n'était pas formulé avec une précision suffisante pour permettre au requérant de régler sa conduite. D'après le Gouvernement, la législation en question était claire, compréhensible, précise et accessible.

20. D'autre part, le Gouvernement souligne que le système d'enregistrement des périodiques tel qu'il existait dans le droit applicable à l'époque des faits avait un caractère judiciaire. Concernant l'enregistrement des périodiques, les dispositions de la loi et de l'arrêté ont été interprétées et appliquées par des juridictions supérieures. Ce système a été mis en place de manière que d'éventuels problèmes d'interprétation puissent être résolus par des juridictions indépendantes et impartiales. A cet égard, le Gouvernement renvoie à la jurisprudence de la Cour, qui a déclaré que la fonction de décision confiée aux juridictions sert précisément à dissiper les doutes quant à l'interprétation des normes (*Cantoni c. France*, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1628, § 32). Le Gouvernement rappelle également qu'une norme juridique satisfait au critère de la qualité lorsqu'elle est « suffisamment claire dans la grande majorité des cas » (arrêt *Cantoni*,

ibidem). Il affirme que pour la plupart des affaires d'enregistrement, la jurisprudence interne n'a mis en évidence aucun problème d'interprétation particulier.

21. De plus, le Gouvernement estime que la législation en question permettait à tout individu de régler sa conduite et donc d'en prévoir les conséquences. En l'espèce, le requérant a lui-même prouvé que la législation interne était suffisamment claire pour lui, puisqu'il a engagé, avec succès, maintes procédures d'enregistrement. Il conviendrait donc de reconnaître que le requérant avait une connaissance suffisante et pratique de la législation applicable.

22. Par ailleurs, le Gouvernement invoque le principe maintes fois réitéré par la Cour selon lequel la loi doit être suffisamment claire, de sorte que toute partie à une procédure «en s'entourant au besoin de conseils éclairés (...) [puisse] être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue: l'expérience révèle une telle certitude hors d'atteinte» (*Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, § 34, CEDH 1999-III). En l'espèce, la législation en question et l'expérience du requérant permettaient à celui-ci de régler sa conduite à un degré nettement supérieur à celui atteint dans l'affaire *Rekvényi*.

23. Le Gouvernement renvoie en outre à l'article 5 de l'arrêté, selon lequel l'enregistrement d'une publication n'était pas autorisé dans le cas où il ne serait pas conforme aux dispositions en vigueur. Selon lui, il faut considérer la législation comme un ensemble complexe de normes à caractère général. Une formulation claire et précise des normes juridiques ne passe pas nécessairement par des dispositions extrêmement subtiles. Lorsque la législation requiert la conformité avec les «dispositions en vigueur», il faut l'interpréter comme signifiant que toute règle de droit éventuellement applicable est concernée. Les tribunaux sont parfaitement capables d'identifier les règles à prendre en compte dans telle ou telle affaire. Il n'était donc pas nécessaire en l'espèce de faire référence à des dispositions concrètes.

24. Le Gouvernement admet que certains problèmes d'interprétation peuvent se poser quant au deuxième point de l'article 5 de l'arrêté, à savoir que l'enregistrement peut être refusé s'il n'est pas «conforme à l'état des choses». C'est précisément pour éviter d'éventuelles erreurs d'interprétation que la Pologne a abrogé cet article.

25. Toutefois, dans une procédure judiciaire d'enregistrement, il est normal que les tribunaux recherchent si les faits évoqués par le demandeur sont vrais. Il s'agit là d'un trait caractéristique de toute procédure d'enregistrement concernant par exemple une naissance, un décès ou un mariage, mais aussi une association, un syndicat ou un parti politique. Dans ces procédures, les intéressés doivent généralement

fournir certaines informations dont l'exactitude est soumise au contrôle d'un service d'enregistrement. Les restrictions légales appliquées durant la procédure d'enregistrement peuvent se justifier au nom de l'intérêt public, comme dans le cas de l'enregistrement des noms (voir, *mutatis mutandis*, *Stjerna c. Finlande*, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 299-B, p. 61, § 39).

26. Enfin, le Gouvernement relève que le requérant aurait pu faire paraître ses périodiques s'il avait modifié les titres proposés. En conséquence, le refus d'enregistrer les titres en question n'équivaut pas à une restriction de la liberté d'expression ou à un acte de censure. Il s'agit essentiellement d'un aspect technique de l'enregistrement des périodiques, non d'une interdiction frappant la diffusion ou la communication d'idées spécifiques. Le Gouvernement affirme qu'au travers de tous les périodiques que le requérant a fait enregistrer, celui-ci a pu exercer et a effectivement exercé la liberté d'expression dont il jouit en tant qu'auteur et éditeur. Du reste, la procédure d'enregistrement ne s'analyse pas en une « autorisation » au sens de la troisième phrase de l'article 10 § 1 de la Convention.

27. En conclusion, le Gouvernement estime que le système d'enregistrement des périodiques tel qu'il existait en droit polonais à l'époque des faits n'était pas incompatible avec les exigences découlant de l'article 10 de la Convention. De l'avis du Gouvernement, le refus d'enregistrer les périodiques du requérant était une mesure non seulement prévue par la loi, mais également nécessaire, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé et à celle de la réputation ou des droits d'autrui. La Cour observe néanmoins qu'aucun autre argument n'a été développé à l'appui de cette conclusion.

28. Le requérant soutient que le refus du tribunal régional de Bielsko-Biała et de la cour d'appel de Katowice d'enregistrer les titres des périodiques « Allemagne – l'ennemi séculaire de la Pologne » et « Le mensuel social et politique – un tribunal moral européen » a incontestablement violé l'article 10 de la Convention. Les décisions des tribunaux ont enfreint la constitution polonaise en ce que celle-ci garantit la liberté d'expression, et ont violé les dispositions applicables du droit polonais.

29. La loi sur la presse dispose que les titres de périodiques ainsi que les informations visées par l'article 20 de cette loi doivent être portés sur un registre tenu par le tribunal régional compétent *ratione loci*. L'article 5 de l'arrêté du ministre de la Justice pris le 9 juillet 1990 en vertu des pouvoirs que confère l'article 23 a) de la loi sur la presse, indiquait que l'enregistrement devait être refusé dans le cas où il ne serait pas conforme aux dispositions en vigueur ou à l'état des choses. Le requérant souligne que par son libellé l'article 5 outrepassait les limites des pouvoirs que la loi précitée conférait au ministre de réglementer par arrêté la

manière de tenir le registre de la presse. Par ailleurs, il convient de mentionner que l'article 5 a été abrogé à la suite des faits examinés en l'espèce.

30. Pour le requérant, même lorsque l'article 5 de l'arrêté était encore en vigueur, l'ensemble des décisions de justice examinées par la Cour en l'espèce étaient de toute manière contraires aux dispositions pertinentes du droit polonais. D'après l'intéressé, cela s'explique par le fait que les tribunaux ont rejeté les demandes d'enregistrement des titres en arguant de la non-conformité de ceux-ci à l'état des choses. Or, s'agissant du périodique *Le mensuel social et politique – un tribunal moral européen*, on ne peut raisonnablement déterminer si ce titre à caractère littéraire et métaphorique est ou non « conforme à l'état des choses » au sens de l'article 5 de l'arrêté. Admettre que l'on puisse examiner un titre sous cet angle aurait, selon le requérant, des conséquences absurdes : ainsi, des journaux tels que *Der Spiegel* ou *The Sun* ne pourraient être publiés parce que leurs rédacteurs n'écrivent pas à propos d'« un miroir » ou du « soleil ». Quant au second titre, « Allemagne – l'ennemi séculaire de la Pologne », le requérant soutient qu'il a lui aussi un caractère métaphorique et que l'on ne peut par conséquent déterminer s'il correspond à l'état des choses. Ce titre s'analyse en un jugement de valeur et non en la constatation d'un fait ; il vise à susciter la réflexion et le débat sur les relations entre la Pologne et l'Allemagne.

31. En somme, le requérant soutient que les décisions litigieuses ont manifestement violé l'article 10 de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

32. La Cour rappelle que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun (*Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, § 41). Bien que la liberté d'expression puisse être assortie d'exceptions, celles-ci « appellent (...) une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante » (*Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, arrêt du 26 novembre 1991, série A n° 216, p. 30, § 59).

33. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, la liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique » (*Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre

1976, série A n° 24, p. 23, § 49, et *Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 26, § 37).

34. La presse joue un rôle essentiel dans une société démocratique : si elle ne doit pas franchir certaines limites, notamment quant à la réputation et aux droits d'autrui, il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général (*De Haes et Gijssels c. Belgique*, arrêt du 24 février 1997, *Recueil* 1997-I, pp. 233-234, § 37). A sa fonction qui consiste à en diffuser, s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. S'il en allait autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de « chien de garde » (*Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, arrêt du 25 juin 1992, série A n° 239, p. 28, § 63, et *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, § 62, CEDH 1999-III). Outre la substance des idées et informations exprimées, l'article 10 protège leur mode de diffusion (*Oberschlick c. Autriche (n° 1)*, arrêt du 23 mai 1991, série A n° 204, p. 25, § 57). La liberté journalistique comprend aussi le recours possible à une certaine dose d'exagération, voire de provocation (*Prager et Oberschlick c. Autriche*, arrêt du 26 avril 1995, série A n° 313, p. 19, § 38, et *Thoma c. Luxembourg*, n° 38432/97, §§ 43-45, CEDH 2001-III).

35. La Cour rappelle enfin que l'article 10 de la Convention n'interdit pas en lui-même toute restriction préalable à la publication. Toutefois, de telles restrictions présentent de si grands dangers qu'elles appellent l'examen le plus scrupuleux (*Observer et Guardian*, précité, p. 30, § 60).

2. Application de ces principes à l'espèce

36. La Cour observe tout d'abord qu'en vertu du droit polonais le refus d'un tribunal d'enregistrer le titre d'un périodique équivaut à un refus d'autoriser la publication de ce dernier.

37. En conséquence, la Cour estime que le rejet des demandes d'enregistrement dont se plaint le requérant s'analyse en une ingérence dans l'exercice des droits de l'intéressé au regard de l'article 10 de la Convention. Pareille ingérence emporte violation de cette disposition, à moins qu'il puisse être démontré qu'elle était « prévue par la loi », poursuivait un ou plusieurs buts légitimes définis par le paragraphe 2 et était « nécessaire dans une société démocratique ».

38. Il convient en premier lieu de vérifier si la restriction litigieuse était « prévue par la loi ».

39. La Cour observe que l'une des exigences découlant de l'expression « prévue par la loi » est la prévisibilité de la mesure en question. On ne peut considérer comme « une loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler

d'un acte déterminé (voir, par exemple, *Rekvényi*, précité, § 34, et *Feldek c. Slovaquie*, n° 29032/95, § 56, CEDH 2001-VIII).

40. La Cour estime que si l'article 10 de la Convention n'interdit pas en lui-même toute restriction préalable à la publication (paragraphe 35 ci-dessus), le droit pertinent doit indiquer clairement les circonstances dans lesquelles pareilles restrictions sont autorisées, spécialement lorsque la restriction en cause a pour effet de bloquer totalement la publication d'un périodique, comme en l'espèce. Il en va ainsi en raison de la menace potentielle que de telles restrictions préalables, par leur nature même, présentent pour la liberté d'expression garantie par l'article 10.

41. En l'espèce, le système d'enregistrement des périodiques est régi par la loi de 1984 sur la presse, dont l'article 20 dispose qu'un tribunal peut refuser l'enregistrement s'il montre que certaines informations relatives au futur périodique sont absentes de la demande ou s'il estime que l'enregistrement peut nuire à la protection due au titre d'un périodique existant. L'article 5 de l'arrêté sur le registre des périodiques tel qu'applicable à l'époque des faits disposait que l'enregistrement serait refusé dans le cas où il ne serait pas conforme aux dispositions en vigueur ou «à l'état des choses».

42. En rejetant la demande du requérant visant à faire enregistrer les deux périodiques, les tribunaux se sont fondés essentiellement sur l'article 5 de l'arrêté, qui prévoyait le rejet de la demande si l'enregistrement n'était «pas conforme à l'état des choses». Par sa décision du 9 septembre 1993, le tribunal régional de Bielsko-Biała a refusé d'enregistrer le périodique au motif que le titre proposé suggérait qu'une institution européenne avait été établie à Kęty, ce qui de toute évidence était faux. Le 17 février 1994, par cette autre décision en cause ici, le tribunal a estimé que l'enregistrement d'un périodique intitulé «Allemagne – l'ennemi séculaire de la Pologne» ne serait pas conforme à l'état des choses dans la mesure où ce titre se concentrait outre mesure sur les aspects négatifs des relations entre la Pologne et l'Allemagne et présentait donc les faits de manière partielle.

43. Ainsi qu'il ressort clairement de ce qui précède, les tribunaux en l'espèce ont déduit de la notion de «non-conformité à l'état des choses» contenue à l'article 5 de l'arrêté ministériel un pouvoir de refuser d'enregistrer un titre de périodique s'ils estimaient qu'il véhiculait une image fautive pour l'essentiel. Certes, les termes employés dans cette partie de l'article 5 étaient ambigus et dénués de la clarté que l'on attend d'une disposition légale de cette nature, mais ils suggéraient tout au plus que l'enregistrement pouvait être refusé si la demande y relative ne respectait pas les exigences techniques précisées par l'article 20 de la loi sur la presse. Aller plus loin, comme l'ont fait les tribunaux en l'espèce en exigeant que le titre d'un magazine traduise des informations véridiques,

était inapproprié du point de vue de la liberté de la presse. Le titre d'un périodique n'est pas une déclaration en soi, puisque sa fonction essentielle consiste à permettre à ses lecteurs actuels et potentiels d'identifier le journal en question sur le marché de la presse. En outre, pareille interprétation nécessiterait qu'une disposition législative autorise clairement les tribunaux à procéder de la sorte. En bref, l'interprétation donnée par les juges a introduit de nouveaux critères qui n'étaient pas prévisibles sur la base du texte précisant les situations dans lesquelles l'enregistrement d'un titre pouvait être refusé.

44. Par ailleurs, la Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel une disposition juridique peut satisfaire au critère de la qualité si elle est suffisamment claire dans la plupart des affaires examinées par les juridictions nationales. Le Gouvernement a avancé du reste que dans la plupart des affaires d'enregistrement, la jurisprudence interne n'a mis en évidence aucun problème d'interprétation particulier.

45. Toutefois, la tâche de la Cour se limite à apprécier les circonstances propres à l'affaire dont elle se trouve saisie. Il convient d'observer que les interprétations précédentes de cette disposition n'ont pas permis d'étayer le raisonnement adopté par les tribunaux en l'espèce. De plus, la Cour estime que le fait que rien dans la jurisprudence interne concernant l'enregistrement des publications n'indiquait que les dispositions en question étaient particulièrement difficiles à interpréter souligne précisément le manque de prévisibilité de l'interprétation donnée par les juges dans la présente affaire.

46. Enfin, la Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel le système d'enregistrement des périodiques établi par la loi sur la presse avait l'intérêt de revêtir un caractère judiciaire (paragraphe 20 ci-dessus), l'enregistrement des périodiques étant confié à des tribunaux indépendants.

47. La Cour admet que le caractère judiciaire du système d'enregistrement constitue une garantie précieuse pour la liberté de la presse. Toutefois, les décisions rendues en la matière par les juridictions nationales doivent aussi être conformes aux principes de l'article 10. La Cour observe qu'en l'espèce cela n'a pas en soi empêché les tribunaux d'imposer à un titre de la presse écrite une restriction préalable qui a entraîné une interdiction de publier des périodiques entiers en raison de leur titre.

48. La Cour conclut que le droit applicable en l'espèce n'était pas formulé avec une précision suffisante pour permettre au requérant de régler sa conduite. Dès lors, la manière dont les restrictions en question ont été imposées à l'exercice par le requérant de sa liberté d'expression n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

49. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de rechercher si les autres exigences posées par le paragraphe 2

de l'article 10 de la Convention ont été respectées. Sur ce point, elle ajoute qu'en tout état de cause le Gouvernement n'a pas développé ses arguments à l'appui de sa thèse selon laquelle il n'a pas été satisfait à ces conditions en l'espèce (paragraphe 27 ci-dessus).

50. En conséquence, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

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

51. 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

52. Le requérant fait observer qu'en 1993 il avait déjà une grande expérience en matière d'édition journalistique. Entre 1992 et 1994, deux maisons d'édition (Faktor et Gawęda) qu'il dirigeait réalisèrent une étude de marché dont il ressortit que jusqu'à 80 % des personnes interrogées étaient disposées à acheter les périodiques non enregistrés. Dans les revues en question, il projetait également de promouvoir d'autres titres qu'il publiait déjà lui-même ou envisageait de publier. Prévoyant de diffuser les deux magazines à raison de 400 000 exemplaires chacun par mois, l'intéressé escomptait un bénéfice de 4 millions d'euros (EUR). Au titre de la satisfaction équitable, il demande un montant équivalent à 10 % des bénéfices qu'il pensait réaliser, à savoir 400 000 EUR.

53. Selon le Gouvernement, les prétentions du requérant sont largement excessives et le préjudice éventuellement subi par celui-ci doit être apprécié à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour dans des affaires dirigées contre la Pologne, de sorte qu'il soit tenu compte des réalités économiques du pays, et en particulier du pouvoir d'achat du salaire minimum brut.

54. La Cour observe que la demande du requérant au titre du dommage matériel est fondée sur la perte de chances commerciales qu'il affirme avoir subie. Elle ne saurait spéculer sur le montant des profits que le requérant aurait pu tirer de la publication des périodiques qui n'ont pas été enregistrés. Par ailleurs, elle souligne l'impossibilité de quantifier précisément, sur la base des arguments avancés par le requérant à l'appui de sa demande de satisfaction équitable, le manque à gagner ainsi subi.

Elle n'exclut toutefois pas que le requérant ait subi une perte de chances devant être prise en compte (*Öztürk c. Turquie* [GC], n° 22479/93,

§ 80, CEDH 1999-VI). Statuant en équité sur la base de l'ensemble des informations en sa possession, la Cour lui alloue à ce titre une indemnisation de 10 000 zlotys (PLN).

B. Frais et dépens

55. Le requérant demande le remboursement des frais de procédure, soit un montant de 30 000 PLN.

56. Le Gouvernement prie la Cour de statuer sur la demande relative aux frais et dépens pour autant que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. Il s'appuie à cet égard sur l'arrêt *Zimmermann et Steiner c. Suisse* du 13 juillet 1983 (série A n° 66, p. 35, § 36).

57. Statuant en équité, la Cour alloue au requérant 6 000 PLN, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

C. Intérêts moratoires

58. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en Pologne à la date d'adoption du présent arrêt est de 20 % l'an.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 § 1 de la Convention;
2. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, les sommes suivantes:
 - i. 10 000 PLN (dix mille zlotys) pour dommage moral,
 - ii. 6 000 PLN (six mille zlotys) pour frais et dépens,
 - iii. 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 20 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 14 mars 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente

PAUL AND AUDREY EDWARDS
v. THE UNITED KINGDOM
(Application no. 46477/99)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 14 MARCH 2002¹

1. English original.

SUMMARY¹**Killing of detainee by mentally ill cell-mate and effectiveness of investigation****Article 2**

Life – Killing of detainee by mentally ill cell-mate – Question whether authorities knew or ought to have known risk – Question whether authorities took sufficient measures to avoid risk – Effectiveness of investigation into killing of detainee by mentally ill cell-mate – Independence of inquiry – Absence of power to compel witnesses – Adequacy of relatives' involvement in proceedings – Holding of inquiry in private – Promptness and expedition of investigation

Article 13

Effective remedy – Availability of effective remedy in respect of killing of detainee by mentally ill cell-mate – Civil proceedings – Proceedings under the Human Rights Act – Non-statutory inquiry

*
* *

The applicants' son, Christopher Edwards, was arrested in November 1994 after making inappropriate suggestions to young women in the street. His behaviour led the police to suspect that he might be mentally ill. He was assessed at the police station by an approved social worker, who spoke to a psychiatrist by telephone. They agreed that Christopher Edwards was fit to be detained. The following day, the latter was brought before the magistrates' court, where he had to be restrained after assaulting a female prison officer. He was placed in a cell, where he continually banged on the door and shouted obscenities about women. The court, which considered that it did not have power to order Christopher Edwards's remand to hospital, remanded him in custody. At the prison, he was screened by a member of the health care staff, who knew nothing of the concerns about his mental health and saw no reason to admit him to the health care centre. No medical officer was present in the prison at the time. Christopher Edwards was initially placed in a cell on his own but subsequently another detainee, Richard Linford, was placed in the same cell. Richard Linford, who had a history of mental illness, had been arrested for assault. A police surgeon had certified that he was not fit to be detained. However, he had then been assessed by a psychiatric registrar, who had spoken to a consultant by telephone. The latter had decided that Richard Linford was fit to be detained and the police surgeon at the police station to which he was transferred had been of the same view. They had

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

attributed his bizarre behaviour to alcohol and drug abuse. Although the police had considered Richard Linford to be mentally ill, the relevant form had not been completed and, on his arrival at the prison, he had been screened by the same person who had screened Christopher Edwards. That person had not been aware of Richard Linford's previous convictions or admittance to hospital and had seen no reason to admit him to the health care centre. Richard Linford was put in Christopher Edwards's cell due to shortage of space. During the night, a prison officer, on going to investigate continuous banging on a cell door, saw that the green emergency light outside the cell, operated by a call button in the cell, was on, although the accompanying buzzer was not sounding, a defect which an officer had noticed but not reported the previous evening. Prison officers entered the cell and found that Christopher Edwards had been stamped and kicked to death. Richard Linford, who was suffering from paranoid schizophrenia, pleaded guilty to manslaughter by reason of diminished responsibility and was detained in a special hospital. An inquest which had been opened and adjourned pending the criminal proceedings was closed as there was no obligation to continue in those circumstances. A private, non-statutory inquiry was commissioned by the three agencies with statutory responsibilities towards Christopher Edwards (the prison, local government and health authorities). The inquiry, which sat in private, heard evidence on fifty-six days over a period of ten months from May 1996. It had no power to compel witnesses and two prison officers declined to give evidence. The inquiry report, issued in June 1998, concluded that ideally Christopher Edwards and Richard Linford should not have been in prison and in practice should not have been sharing the cell and found that there had been "a systemic collapse of the protective mechanisms". It identified a series of shortcomings, including poor record-keeping, inadequate communication and limited inter-agency cooperation. The applicants were advised by their lawyers that no civil remedies were available to them and the Crown Prosecution Service maintained its earlier decision that there was insufficient evidence to proceed with criminal charges.

Held

(1) Article 2: (a) As a prisoner, Christopher Edwards fell under the responsibility of the authorities who had an obligation, under both domestic law and the Convention, to protect his life. The first question was whether the authorities knew or ought to have known of the existence of a real and immediate risk to his life, and in that respect the essential issue was whether the prison authorities knew or ought to have known of Richard Linford's extreme dangerousness when the decision to place him in the same cell as Christopher Edwards was taken. Richard Linford's doctors knew he was mentally ill and he had a history of violence, and the initial assessment by a police surgeon was that he was not fit to be detained. This was, however, overruled by a registrar who did not consult Richard Linford's notes. The health worker at the prison knew that Richard Linford had been difficult but was not made aware of his prison record or his previous committal to hospital and the police, prosecution and court did not pass on any detailed information relating to his conduct and his known history of mental disturbance. Information was, therefore, available which identified Richard Linford as suffering from a mental illness and with a record of violence and this, in combination with his bizarre and violent behaviour, demonstrated that he was a real and serious risk to others. As

regards the measures which the authorities might reasonably have been expected to take to avoid that risk, the information concerning Richard Linford's medical history and perceived dangerousness was not brought to the attention of the prison authorities, and in particular those responsible for deciding whether to place him in the health care centre. There was a series of shortcomings in the transmission of information (the failure of the registrar to consult Richard Linford's notes, the failure of the police to fill in the relevant form, the failure of the police, prosecution and court to inform the prison authorities of Richard Linford's suspected dangerousness and instability). These defects were combined with the brief and cursory nature of the examination carried out by the screening health worker, acting in the absence of a doctor to whom recourse could be made in the case of difficulty or doubt. There were in addition numerous failings in the way in which Christopher Edwards was treated from his arrest to allocation to a shared cell. However, although it would obviously have been desirable for him to be detained in a hospital or the health care centre of the prison, his life was put at risk by the placement of a dangerously unstable prisoner in his cell and it was the shortcomings in that regard which were most relevant to the issues in the case. In conclusion, the failure of the agencies involved to pass on information about Richard Linford to the prison authorities and the inadequate nature of the screening process on his arrival in prison disclosed a breach of the State's obligation to protect Christopher Edwards's life.

Conclusion: violation (unanimously).

(b) A procedural obligation arose to investigate the circumstances of Christopher Edwards's death. He was a prisoner under the care and responsibility of the authorities when he died from acts of violence of another prisoner and in that situation it was irrelevant whether State agents were involved by acts or omissions in the events leading to his death. Civil proceedings, assuming they were available, lay at the initiative of the victim's relatives and would not satisfy the State's obligation in this regard. Since no inquest was held and the criminal proceedings did not involve a trial, the question was whether the inquiry provided an effective investigative procedure. The inquiry heard a large number of witnesses and reviewed the circumstances of Christopher Edwards's death in detail and its report was a meticulous document which could be relied on to assess the facts. Moreover, there was no lack of independence and in the circumstances the authorities could be regarded as having acted with sufficient promptness and proceeded with reasonable expedition. However, the inquiry's lack of power to compel witnesses meant that potentially significant evidence was not available and this had to be regarded as diminishing the effectiveness of the inquiry. Furthermore, the public interest attaching to the issues thrown up by the case was such as to call for the widest exposure possible and no reason had been put forward for holding the inquiry in private. In addition, the applicants were only able to attend the inquiry when giving evidence, they were not represented and were unable to put any questions to witnesses, and they had to wait until the publication of the report to discover the substance of the evidence. Given their close and personal concern with the subject matter of the inquiry, they were not involved in the procedure to the extent necessary to safeguard their interests. There had consequently been a violation of the procedural obligation under Article 2.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Articles 6 and 8: The Court concluded unanimously that no separate issue arose under these provisions.

(3) Article 13: While a civil action might have furnished a fact-finding forum with the power to attribute responsibility for Christopher Edwards's death, it was not apparent that compensation could have been obtained for non-pecuniary damage or that legal aid would have been available to pursue civil claims. Consequently, this avenue of redress was not, in the circumstances of the case, of practical use. Similarly, while it was not inconceivable that a case might be brought under the Human Rights Act 1998, this would relate only to any continuing breach of the procedural obligation under Article 2 of the Convention after 2 October 2000 and would not provide damages related to Christopher Edwards's death, which preceded the entry into force of the Act. The Government had not referred to any other procedure whereby the liability of the authorities could be established in an independent, public and effective manner, and the Court had already found that the inquiry failed for reasons of procedural defects to comply with the procedural obligation imposed by Article 2 and did not provide any possibility of obtaining damages. Notwithstanding the aggregate of remedies referred to by the Government, the applicants did not have available to them an appropriate means of obtaining a determination of their allegations that the authorities had failed to protect their son's right to life and the possibility of obtaining an enforceable award of compensation for the damage suffered. This is an essential element of a remedy under Article 13 for a bereaved parent.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court made awards in respect of non-pecuniary damage and in respect of costs and expenses.

Case-law cited by the Court

- Boyle and Rice v. the United Kingdom*, judgment of 27 April 1988, Series A no. 131
McCann and Others v. the United Kingdom, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324
Aksoy v. Turkey, judgment of 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI
Aydın v. Turkey, judgment of 25 September 1997, *Reports* 1997-VI
Kaya v. Turkey, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I
L.C.B. v. the United Kingdom, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-III
Güleç v. Turkey, judgment of 27 July 1998, *Reports* 1998-IV
Ergi v. Turkey, judgment of 28 July 1998, *Reports* 1998-IV
Yaşa v. Turkey, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI
Osman v. the United Kingdom, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII
Oğur v. Turkey [GC], no. 21954/93, ECHR 1999-III
Tanrıkulu v. Turkey [GC], no. 23763/94, ECHR 1999-IV
Çakıcı v. Turkey [GC], no. 23657/94, ECHR 1999-IV
Mahmut Kaya v. Turkey, no. 22535/93, ECHR 2000-III
İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII
Salman v. Turkey [GC], no. 21986/93, ECHR 2000-VII
Gül v. Turkey, no. 22676/93, 14 December 2000
Keenan v. the United Kingdom, no. 27229/95, ECHR 2001-III

McKerr v. the United Kingdom, no. 28883/95, ECHR 2001-III

Hugh Jordan v. the United Kingdom, no. 24746/94, 4 May 2001

Kelly and Others v. the United Kingdom, no. 30054/96, 4 May 2001

Z and Others v. the United Kingdom [GC], no. 29392/95, ECHR 2001-V

In the case of Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom,
The European Court of Human Rights (Third Section), sitting as a Chamber composed of:

Mr I. CABRAL BARRETO, *President*,

Sir Nicolas BRATZA,

Mr L. CAFLISCH,

Mr P. KÚRIS,

Mr R. TÜRMEN,

Mrs H.S. GREVE,

Mr K. TRAJA, *judges*,

and Mr V. BERGER, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 21 February 2002,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 46477/99) against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by two United Kingdom nationals, Paul and Audrey Edwards (“the applicants”), on 14 December 1998.

2. The applicants were represented before the Court by Ms N. Collins, a solicitor working for Liberty, London. The United Kingdom Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr D. Walton, of the Foreign and Commonwealth Office.

3. The applicants alleged in particular that the authorities had failed to protect the life of their son, Christopher Edwards, who had been killed by another detainee while held in prison on remand. They relied on Articles 2, 6, 8 and 13 of the Convention.

4. The application was allocated to the Third Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). 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.

6. The applicants and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1). The parties replied in writing to each other’s observations. The Chamber decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*).

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

7. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). The above application remained with the newly composed Third Section (Rule 52 § 1).

THE FACTS

8. The facts of this case were subject to investigation before a private, non-statutory inquiry, which issued a report on 15 June 1998, setting out extensive findings of fact. As these were not contested by the parties, the Court has relied on the report in its own assessment of the facts below.

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. Prior to his death, Christopher Edwards had shown signs of developing a serious mental illness. In 1991 a psychiatric assessment expressed the tentative diagnosis of schizophrenia. In July 1994 he stopped living at home with the applicants, his parents. At this time he stopped taking his medication.

10. On 27 November 1994 Christopher Edwards, then 30 years old, was arrested in Colchester by the police and taken to Colchester police station. He had been approaching young women in the street and making inappropriate suggestions. His behaviour before arrest, and at the police station where he attempted to assault a policewoman, led police officers to suspect that he might be mentally ill. He was assessed at the police station by an approved social worker, who discussed the matter on the telephone with a consultant psychiatrist. They agreed that, while there was some evidence of possible developing schizophrenia, he did not need urgent medical attention and that he was fit to be detained at the police station. Any psychiatric assessment could take place as part of a pre-sentencing exercise. Christopher Edwards was held in a cell on his own. The police officer responsible did not fill in a CID2 form identifying Christopher Edwards as an exceptional risk on ground of mental illness due to the opinion expressed by the social worker. The police officer did, however, note in the confidential information form (MG6A) her belief that if Christopher Edwards was not treated or seen by the mental health team he might seriously harm a female. She was not aware that her own suspicion of his mental state was sufficient to warrant categorising Christopher Edwards as an exceptional risk.

11. On 28 November 1994 Christopher Edwards was brought to Colchester Magistrates' Court. Immediately his handcuffs were removed, he pushed through the other prisoners and confronted a female prison officer. He was restrained, but struggled and tried to approach her again. He was placed in a cell on his own. During the morning, he continually banged on the cell door and shouted: "I want a woman." He shouted

obscenities about women. The applicants met the duty solicitor at about 9.45 a.m. and explained that their son was mentally unwell and that they wanted him to receive medical care and not to be remanded in custody. When the duty solicitor attempted to talk to Christopher Edwards in his cell, he received no assistance from his client who continued to make obscene suggestions about women. The duty solicitor discussed the problem with the Clerk to the Justices.

12. On his way to court and in the courtroom, Christopher Edwards repeated his earlier comments about women. The prosecutor had in her possession the MG6A form and had been requested by the police to obtain his remand in custody as there was a risk that he would reoffend and there was a real question mark about his mental state. The prosecutor informed the court that he was perceived as a risk to women, although it is unclear how much detail was given. She relied on the fact that an assessment by a psychiatrist had not yet been carried out in support of her application. Consideration was given by the Bench, together with the prosecutor, duty solicitor and Justice's Clerk as to whether he could be remanded to hospital. It was concluded that there was no power to do so under section 30 of the Magistrates' Courts Act 1980. No consideration was given, *inter alia*, to the application of civil provisions (sections 2, 3 or 4 of the Mental Health Act 1983) or to section 35 of the 1983 Act, which provided for remand to a hospital for assessment.

13. The magistrates decided to remand Christopher Edwards in custody for three days, which was a shorter period than usual, bringing forward the date to 1 December so that instructions could be taken and legal aid forms completed. Further consideration would then be given, *inter alia*, to the obtaining of a psychiatric report. After the hearing, the first applicant telephoned the probation service in Colchester and expressed concern about his son's mental health. He was advised to contact Chelmsford Prison. He rang the probation officer at the prison and informed her of his son's medical history. Her telephone note indicated that she had been told that he had been prescribed stelazine, though he had been refusing to take it or accept that he was mentally ill. The probation officer visited the health care centre and spoke to the senior medical officer, Dr F. Although there was later dispute as to how much detail she passed on to the doctor, he recalled being informed that Christopher Edwards was considered to be a risk to women. However, having regard to the psychiatric social worker's comments that Christopher Edwards was fit for detention in a police station and the fact that the court had not ordered any psychiatric reports, he stated that he would not interfere with the usual admissions procedure which meant that Christopher Edwards would be screened on arrival in the usual way and his location in the prison would depend on the result of that process. Neither he nor the probation officer passed on any of this information to the reception staff.

14. A prison officer returning to Chelmsford Prison from the Magistrates' Court informed the officer in charge of reception staff that a female prison officer had been assaulted by a prisoner who was due to arrive later that day. The police officers at the Magistrates' Court custody area suspected from his behaviour that Christopher Edwards was mentally abnormal and might be a threat to women and decided to warn the prison staff. A police officer rang and spoke to the senior officer at the prison reception and told him, *inter alia*, that the magistrates had wanted to remand Christopher Edwards to a mental hospital and that he had assaulted a female prison officer. The senior officer was concerned at this information and contacted the Magistrates' Court to verify whether he was being remanded under a normal warrant. He also spoke to the duty governor about the allocation of Christopher Edwards and it was decided, subject to the health care screening, that he should be located on wing D-1 where no female officers worked.

15. In the late afternoon, Christopher Edwards was taken to Chelmsford Prison. The reception staff were aware of the information passed on from the police at the Magistrates' Court and that he was a potential danger to women. He was placed in a holding area while the other prison arrivals were processed. His behaviour was noted as "strange" and "odd" and when being placed in the holding cell he was aggressive and tried to punch a prison officer. After two hours he was screened by Mr N., a member of the prison health care staff, who saw no reason to admit him to the health care centre. Mr N. knew nothing about previous discussions in the court or the concerns passed on to the prison about Christopher Edwards's mental health. He was only aware that Christopher Edwards was alleged to have assaulted a female police constable. Mr N. followed the standard questionnaire. To question 5 (Have you ever been seen by a psychiatrist?), the answer was "three years ago". Christopher Edwards did not disclose that he had been taking stelazine. There was no evidence of active mental disturbance or bizarre behaviour during the interview, which was unlikely to have lasted more than ten minutes. No medical officer was on duty at the centre at this time, or was present in the prison. Christopher Edwards was admitted to the main prison and placed in cell D1-6.

16. He was detained in a cell on his own during this period.

17. Meanwhile, Richard Linford was arrested in Maldon on 26 November 1994 for assaulting his friend and her neighbour. At Maldon police station, he was seen by a police surgeon as it was suspected that he was mentally ill. The police surgeon certified that Richard Linford was not fit to be detained. Richard Linford was assessed by a psychiatric registrar who consulted on the telephone with a consultant psychiatrist, who decided that he did not need to be admitted to hospital and that he was fit to be detained. Richard Linford was transferred to Chelmsford police station,

where the police surgeon also found him fit to be detained. While his conduct before and after arrest was bizarre, it was attributed by the doctors to the effects of alcohol abuse, amphetamine withdrawal and to a deliberate attempt to manipulate the criminal justice system. The registrar, who had previously treated Richard Linford, knew that he had been diagnosed at various times as suffering from schizophrenia or as having a personality disorder, but also knew him as someone who became ill when abusing alcohol and drugs. Over the weekend, Richard Linford showed further bizarre behaviour and was violent towards police officers. He was not reassessed by a doctor. No CID2 form was filled in, although police officers remained of the opinion that he was mentally ill. On 28 November 1994 Richard Linford was remanded in custody by Chelmsford Magistrates' Court. The magistrates were presented with a "sane but dangerous" description of him. Richard Linford arrived at Chelmsford Prison shortly after Christopher Edwards, where he was screened by the same member of the prison health care service who had seen Christopher Edwards and who saw no reason to admit him to the health care centre. Richard Linford did not behave in a bizarre fashion during the screening. Mr N. did not have knowledge of Richard Linford's previous convictions, which would have alerted him to his admittance to hospital in 1988.

18. Initially, Richard Linford was placed in cell D1-11 on his own. He was then moved into cell D1-6 with Christopher Edwards. This was due to shortage of space, as all the other cells on the landing were doubly occupied.

19. Each cell had a green emergency light situated on the wall outside the cell next to the door which came on when the call button was depressed inside the cell. Additionally, once the button was pressed, a buzzer sounded on the landing and a red light lit up on a control panel in the office on the landing concerned, indicating the cell. The red light remained on and the buzzer continued to sound even if the prisoner ceased to press the button. At 9 p.m., either Christopher Edwards or Richard Linford pressed the call button. A prison officer saw the green light outside the cell and was told that they wished one of the cell lights, operated from the exterior, to be switched off. He agreed to do so. He saw that the two men appeared to be "getting on all right". He noticed that while the green light had gone on the buzzer which should have been sounding continuously had not done so. He did not report the apparent defect.

20. Shortly before 1 a.m. on 29 November 1994, a prison officer heard a buzzer sound. He saw no red light on the D-landing control panel and saw a prison officer go to check the other landings. Some time later, he heard continuous banging on a cell door on his landing. On going to investigate he saw the green light on outside cell D1-6. Looking through the spy hole, he saw Richard Linford holding a bloodstained plastic fork and noticed blood on the floor and on Linford's feet. There was a delay of five minutes while officers donned protective clothing. They entered the cell

to find that Christopher Edwards had been stamped and kicked to death. Richard Linford was making continual reference to being possessed by evil spirits and devils. D-landing had previously been patrolled at 12.43 a.m., which indicated that up to seventeen minutes could have elapsed since the pressing of the cell's call button.

21. At the time of the attack, Richard Linford was acutely mentally ill. He was transferred later on 29 November 1994 to Rampton Special Hospital.

22. On 21 April 1995 Richard Linford pleaded guilty at Chelmsford Crown Court to the manslaughter of Christopher Edwards by reason of diminished responsibility. The trial was therefore brief. The judge imposed a hospital order under section 37 of the Mental Health Act 1983 ("the 1983 Act"), together with a restriction order under section 41. Richard Linford is currently still at Rampton Special Hospital, diagnosed as suffering from paranoid schizophrenia.

23. A coroner's inquest had been opened but adjourned pending the criminal proceedings against Richard Linford. After Richard Linford's conviction, the coroner closed the inquest, as there was no obligation to continue in those circumstances.

24. On 16 October 1995 the applicants were advised by the Assistant Chief Constable that it was considered that there was insufficient evidence to establish the offence of manslaughter by gross negligence on the part of anyone involved in the case but that the matter would be probably reviewed at the conclusion of the inquiry which had been commenced by the statutory agencies concerned in the case.

25. In July 1995 a private, non-statutory inquiry was commissioned by three State agencies with statutory responsibilities towards Christopher Edwards – the Prison Service, Essex County Council and North Essex Health Authority. Its terms of reference were:

"To investigate the death of Mr Edwards in Chelmsford Prison, including factors in his and Mr Linford's detention which are relevant to that, and in particular: the extent to which their reception, detention, management and care corresponded to statutory obligations, Prison Service Standing Orders and Health Care Standards and local operational policies.

1. To examine the adequacy, both in fact and of relevant procedures, of collaboration and communication between the agencies (HM Prison Service, the Essex Police, the courts, MidEssex Community and Mental Health NHS Trust and its predecessor, and Essex County Council Social Services Department) involved in the care, custody and control of Mr Edwards and Mr Linford, or in the provision of services to them.

2. To examine the circumstances surrounding the arrest, detention and custody of Mr Linford and Mr Edwards by Essex Police, including whether all relevant information was effectively and efficiently passed between Essex Police, the prison service, the courts, and any other relevant agencies ...;

3. To examine all the relevant circumstances surrounding the treatment and care of Mr Edwards and Mr Linford, by the health service and social services, and in particular: the extent to which Mr Edwards and Mr Linford's care corresponded to relevant

statutory obligations, relevant guidance from the Department of Health ... and local operational policies.

4. To prepare a report and make recommendations to North Essex Health Authority, Essex County Council Social Services Department and HM Prison Service, and other such agencies as are identified as appropriate ...”

26. In February 1996 the applicants were advised by their solicitors that they had a claim for funeral costs and a potential claim for compensation and any pain and suffering between Christopher Edwards’s injury and death, but that taking into account legal costs it would not be economic to bring such a claim.

27. In April 1996, the Criminal Injuries Compensation Board awarded the applicants 4,550 pounds sterling (GBP) for funeral expenses but decided that there should be no dependency or bereavement award.

28. The inquiry opened in May 1996. It was chaired by Mr Kieran Coonan QC, Recorder of the Crown Court, the other members of the panel consisting of Professor Bluglass (Emeritus Professor of Forensic Psychiatry at the University of Birmingham), Mr Gordon Halliday (former Director of Social Services, Devon County Council and member of the Mental Health Commission), Mr Michael Jenkins (former Governor of Oxford Prison and Long Lartin Prison and HM Deputy Chief Inspector of Prisons 1987-92) and Mr Owen Kelly (Commissioner of the City of London Police 1985-93). They were assisted by a firm of solicitors appointed by the commissioning agencies to provide secretarial and administrative support and to arrange for the attendance of witnesses. Two solicitors from this firm were appointed as advocates to the inquiry.

29. The inquiry received evidence on fifty-six days over a period of ten months. It sat in private. It had no powers of compulsion of witnesses or production of documents. Two prison officers refused to give evidence. The inquiry report later noted that one of these had potentially significant evidence and his refusal was said to be “all the more regrettable since he had passed by Christopher Edwards’s cell shortly before he met his death”. The inquiry panel conducted visits to the police stations, Magistrates’ Court building and prison concerned. Professor Bluglass, a member of the panel, interviewed Richard Linford in hospital. About 150 witnesses attended the inquiry to give evidence, while a considerable number of others submitted written evidence.

30. In November 1997 the applicants issued a summons in the County Court for negligence against the Chief Constable of Essex and Essex County Council. They did not, however, serve it due to legal advice from their solicitors.

31. Draft extracts of the inquiry’s preliminary findings were circulated to those subjected to criticism to allow them the opportunity to comment. A number of witnesses were recalled to give evidence on 27 April 1998.

32. The inquiry report was published on 15 June 1998. It concluded that ideally Christopher Edwards and Richard Linford should not have been in prison and in practice they should not have been sharing the same cell. It found “a systemic collapse of the protective mechanisms that ought to have operated to protect this vulnerable prisoner”. It identified a series of shortcomings, including poor record-keeping, inadequate communication and limited inter-agency cooperation, and a number of missed opportunities to prevent the death of Christopher Edwards.

33. The findings included the following:

(a) Ideally, if suitable beds had been available, Christopher Edwards should have been admitted to hospital for assessment under section 2 of the Mental Health Act 1983.

(b) It was a serious omission, and breach of Code C of the Code of Practice under the Police and Criminal Evidence Act 1984 (“PACE”), that no doctor had been asked by the custody officer to see Christopher Edwards.

(c) It was a serious failure by Essex Police that a CID2 form was not completed describing Christopher Edwards as a prisoner reasonably suspected of being an exceptional risk on the grounds of mental disturbance, though it was noted that even if he had been so described by the police this would not have been enough, by itself, to ensure that he was admitted to the health care centre at Chelmsford Prison.

(d) At the Magistrates’ Court hearing on 28 November 1994 no consideration was given to section 35 of the 1983 Act which provided for a remand to hospital for assessment.

(e) No attempt was made by the court to notify the prison authorities, in particular the senior medical officer, that Christopher Edwards was suspected of suffering from a mental illness.

(f) Information provided to the prison by the applicants about Christopher Edwards’s psychiatric background was not recorded or passed on to the person carrying out the screening.

(g) When Christopher Edwards arrived at Chelmsford Prison there was no medical officer on duty, in breach of the Prison Service Health Care Standards.

(h) The prison health care worker, Mr N., who assessed Christopher Edwards was inadequately trained in the recognition of mental disorder and had been given insufficient guidance. The screening was rushed and superficial and did not take place in adequate conditions of privacy.

(i) Mr N. had not been provided with any information about the concerns as to Christopher Edwards’s mental condition by the police or the court. If he had received a CID2 form identifying mental disturbance or the court had expressed some concern, this might have prompted sufficient residual doubts to cause him to err on the side of caution and have him admitted to the health centre for the first night.

(j) The cell's call system was defective; it had been pressed up to seventeen minutes before the alarm was raised by Richard Linford banging on the door and the warning buzzer had not sounded, or if it did it only sounded briefly. If it had functioned, a prompt response might have saved Christopher Edwards's life. The system could be disabled simply by wedging a matchstick behind the re-set button on the control panel and it could not be ruled out that it might have been tampered with by a prison officer or prisoner who wanted a "quiet night". The fact that it could so easily be disabled rendered the system inadequate and unsafe. It was also noted that according to good practice, where the cell's call system was defective, either the occupants should be moved to another cell or effective visual monitoring should be provided, as a cell could not be certified fit for occupation without a method of communication in working condition.

(k) Richard Linford had a history of violent outbursts and assaults, including a previous assault on a cell-mate in prison. He had been admitted to mental hospital in 1988, and subsequently had been diagnosed as suffering from schizophrenia. Despite psychotic episodes and further assessments, he was not admitted to hospital after September 1994, as he was not considered to be suffering from acute mental illness. A case conference was held on 24 October 1994, where one of Richard Linford's general practitioners and a police officer expressed the view that he was capable of serious violence or murder. However, no formal risk assessment was carried out. The consultant psychiatrist did not accept that the risk to public safety was serious and it was decided to make one last attempt to induce Richard Linford to take depot medication before detaining him under section 3 of the 1983 Act. On 7 November 1994, it was reported to the consultant that Richard Linford was refusing depot medication.

(l) After Richard Linford's arrest on 26 November, no attempt was made to locate his medical notes before being assessed. The psychiatric registrar was unaware of the case conference or the outline plan to detain him.

(m) No CID2 form was filled in by the police for Richard Linford despite his attacks on two officers, as the officer concerned did not know that such a form existed.

(n) The police, prosecution and magistrates were aware that Richard Linford was described as dangerous but no formal warning was given to the prison authorities.

(o) At Chelmsford Prison, Richard Linford was screened by Mr N., who knew nothing about him except that he had been "difficult" in the police station; although the provision of a CID2 form would not have been conclusive, information about his previous convictions (and admittance to hospital) might have prompted a closer appraisal and he might have

had sufficient doubts to have him admitted to the health care centre despite the absence of really bizarre symptoms.

34. Following the publication of the report, the applicants sought advice as to whether there were any civil remedies available to them in the light of the findings of the inquiry. At a conference on 2 October 1998, they were advised by counsel that there were still no available civil remedies. The inquiry had made no relevant findings in relation to whether any time elapsed between their son being injured and his death, which would have determined whether they had any action in respect of pain and suffering experienced by their son before he died.

35. By letter of 25 November 1998, the Crown Prosecution Service maintained their previous decision that there was insufficient evidence to proceed with criminal charges. The applicants' counsel advised on 10 December 1998 that, notwithstanding the numerous shortcomings, there was insufficient material to found a criminal charge of gross negligence against any individual or agency.

36. By letter dated 15 December 2000, the Police Complaints Authority (PCA) provided the applicants with a report on their complaints about police conduct in dealing with Christopher Edwards and on the subsequent investigation into his death. The report upheld fifteen of the complaints and made a number of recommendations to Essex Police in relation to practice and procedure. It found, *inter alia*, a breach of the Code of Practice under PACE in that the police failed to summon a doctor to the police station when Christopher Edwards's behaviour led them to believe that he might be suffering from a mental illness and that, as regarded the failure of the officers to fill in a CID2 form identifying Christopher Edwards and Richard Linford as exceptional risks on grounds of mental disturbance, the officers concerned had been insufficiently informed as to the existence and purposes of the form. It also upheld complaints about the police investigation after the death, including a failure by the police investigators to test the cell buzzer properly to establish its effectiveness, the loss of the list of prisoners held on the relevant landing on the night of the incident and a failure to interview relevant persons in the prison, for example, Mr N., the health care worker, the prison doctor and the prison probation officer concerning the allegation of criminal negligence raised by the applicants.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Proceedings for death caused by negligence

37. Under the common law, no one can recover damages in tort for the death of another.

38. The Fatal Accidents Act 1976 confers a right of action for a wrongful act causing death. Section 1(1) provides:

“If death is caused by any wrongful act, neglect or default which is such as would (if death had not ensued) have entitled the person injured to maintain an action and recover damages in respect thereof, the person who would have been liable if death had not ensued shall be liable to an action for damages, notwithstanding the death of the person injured.”

39. However, the statutory right of action is reserved to the deceased’s dependants (section 1(2) which allows the recovery of their pecuniary loss). If there are no dependants, there is no pecuniary loss to recover as damages. Bereavement damages (fixed at GBP 7,500) are only available to the parents of a child under the age of 18 (section 1A(2)). Funeral expenses are recoverable (section 3(5)).

40. The Law Reform (Miscellaneous) Provisions Act 1934 provides for the survival of causes of action for the benefit of the deceased’s personal estate. The relevant part of section 1(1) provides:

“Subject to the provisions of this section, on the death of any person after the commencement of this Act all causes of action subsisting against or vested in him shall survive against, or, as the case may be, for the benefit of, his estate.”

41. This enables recovery on behalf of the estate of damages for losses suffered by the deceased before he died, including any non-pecuniary loss such as damages for pain and suffering experienced between the infliction of injury and death. Where death is instantaneous, or where it cannot be proved that the deceased experienced pain and suffering before death, damages are not recoverable under the 1934 Act and the only recoverable amount would be funeral expenses.

B. Cases under the Human Rights Act 1998

42. Two cases have arisen since the entry into force on 2 October 2000 of the Human Rights Act 1998 concerning deaths in custody in which the domestic courts have examined the requirements of Articles 2 and 3 of the Convention.

43. In *R. on the application of Wright v. the Secretary of State for the Home Department* ([2001] High Court, Administrative Court (England and Wales) 520, 20 June 2001), proceedings were brought by the mother and aunt of a man who died in custody as a result of a severe asthma attack in which it was alleged that his treatment prior to his death did not comply with Articles 2 or 3 of the Convention and that there had been a failure to provide a proper investigation into his death. The High Court found that it was arguable that the Prison Service had breached Articles 2 and 3 in its treatment of this prisoner and that, as the inquest and civil proceedings did not constitute an effective official investigation for the purpose of the

procedural obligations under these provisions, the claimants were entitled to an order that the Secretary of State set up an independent investigation into the circumstances of the death. Although the death had occurred prior to 2 October 2000, the court held that there was a continuing obligation after that date to provide an effective investigation in the special circumstances of that case where the death was still the subject of active debate and controversy.

44. In *R. on the application of Amin v. the Secretary of State for the Home Department* ([2001] High Court, Administrative Court (England and Wales) 719, 5 October 2001), where 19-year-old Zahid Mubarek was bludgeoned to death by a violent and racist prisoner, there was a claim that the Secretary of State had failed to hold an open and public investigation into the circumstances of the death. The High Court found that internal inquiry by the Prison Service and the criminal trial of the assailant did not constitute an effective investigation for the purposes of the procedural obligation under Article 2, principally as it did not establish why on that night Zahid Mubarek was sharing a cell with his assailant. The claimants were accordingly entitled to a declaration that an independent public investigation with the family legally represented, provided with the relevant material and able to cross-examine the principal witnesses, must be held to satisfy the obligations imposed by Article 2 of the Convention.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF THE CONVENTION

45. Article 2 of the Convention provides, in its first sentence:

“1. Everyone’s right to life shall be protected by law. ...”

46. The applicants complain that the authorities failed to protect the life of their son and were responsible for his death. They also complain that the investigation into their son’s death was not adequate or effective as required by the procedural obligation imposed by Article 2 of the Convention.

A. Concerning the positive obligation to protect life

1. Submissions of the parties

(a) The applicants

47. The applicants submit that there was a breach of the positive obligation imposed on the authorities to protect the life of their son.

Although the scope of such a positive obligation might vary, it was particularly stringent where an individual died in custody. The test was whether the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to his life from the criminal acts of a third party and whether the authorities failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk. It was incorrect therefore to focus on what the authorities knew, as proposed by the Government, – a subjective approach – rather than the objective approach of considering what the authorities ought to have known. It is clear that the prison authorities knew, or least ought to have known, that there was a real and immediate danger to Christopher Edwards's life when they placed Richard Linford in his cell. They were aware or ought to have been aware of Richard Linford's dangerous condition and of Christopher Edwards's vulnerability. That the authorities actually knew is indicated, *inter alia*, by evidence given at the inquiry which showed that prison officers knew that Christopher Edwards needed to be isolated from other prisoners for his own safety and that they knew Richard Linford, who had been continuously involved in fighting, was not fit to be with other prisoners. The only reason given for placing both men together was to free a cell for other detainees. The Government's assertion that the procedures applied to the reception of prisoners was adequate is at odds with the changes made to the system following this case and others which raised public concern about mental-health screening of prisoners on their arrival at a prison.

48. The applicants refer to the inquiry report's findings of various failures of one public authority to pass on to another information about the risks Richard Linford presented. In particular, although the police, the Crown Prosecution Service and the magistrates were all aware that he was dangerous and prone to violence, no formal warning was passed on to the prison, nor was any information made available about his past criminal or medical records. In addition, the positive obligation imposed by Article 2 rests on all public authorities, not only the prison authorities. The test should not be construed narrowly to focus on the particular agency or officer dealing with the victim at the time of the incident, but should take into account systemic failure involving a number of different authorities.

49. Having regard to the knowledge available, or which should have been available to them, the authorities should reasonably have placed Christopher Edwards and Richard Linford in separate cells or, alternatively, they could have repaired the cell buzzer which was known to be defective or arranged for effective visual monitoring of the cell in which they were held. This case could be distinguished from *Osman v. the United Kingdom* (judgment of 28 October 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VIII), which concerned a series of missed opportunities in

an investigation which might possibly have led to the detention of the individual who committed the killing, as in this case Christopher Edwards was actively exposed to the risk of harm by another by the very authorities in whose care he had been placed. Each of the identified failures were significant contributory factors in a chain of omissions which culminated in a fatal decision to place Richard Linford in a cell with Christopher Edwards.

(b) The Government

50. The Government submit that there was no failure in any positive obligation imposed by Article 2 to protect the right to life of Christopher Edwards. The information available to the prison authorities in the period leading up to his death, when viewed objectively and without the benefit of hindsight, demonstrated that there was no real or immediate risk about which the prison authorities knew or ought to have known. Regard had to be paid to the medical evidence available and the consideration that the authorities had to act in a way which respected the other rights and freedoms of individuals.

51. In this case, an experienced social worker and a consultant psychiatrist found that Christopher Edwards was fit to be detained in a police station and did not require urgent medical attention. Even if a doctor had been called to the police station, it is unlikely that this would have had any material impact on what happened. The inquiry found that the advice given by the consultant psychiatrist that Christopher Edwards was fit to be detained was reasonable. It is also a matter of speculation to claim that if the police had filled in a CID2 form, this would have led to his placement in the health care centre of Chelmsford Prison. When Christopher Edwards was admitted to prison and examined for admission to the health care centre, there was no evidence of bizarre behaviour. Nor do the Government accept that there was any failure to pass on information to the prison about his illness. A police officer had telephoned from the court to inform the prison reception that the court had wanted to commit him under the Mental Health Act 1983; a probation officer left a message that Christopher Edwards might be a risk to women, while the first applicant informed the prison probation officer of his son's mental illness. They emphasise that it was only necessary for a prisoner to be examined on reception in prison if the health care worker assessed him to be in need of urgent medical attention, the purpose of the screening being principally to identify quickly those prisoners in need of urgent treatment. The current policy is that new prisoners should be seen by a medical officer within twenty-four hours of admission, it being impossible to conduct thorough examinations of all newcomers on arrival in a busy prison.

52. The Government also submit that it was normal policy in the prison for prisoners to share a cell and there was no evidence that the prison authorities knew that Christopher Edwards's cell's call system was defective. Further, after his arrest, Richard Linford was found by two doctors to disclose no signs of psychosis and was afterwards noted to be acting rationally and without aggressive behaviour. Even if the doctors who saw him at this stage had seen his medical notes and contacted his consultant psychiatrist, the inquiry noted that the consultant would have been content for Linford to remain in custody. Linford was also found not to be acting in such a way as to justify admission to the prison health care centre. It was his injuries and uncooperative attitude which initially led him to be placed in a cell by himself, not any suspected mental illness. Therefore, even if a CID2 form had been completed, it would be speculative to claim that this would have made any difference, as it would be to draw conclusions from the omissions made in the transmission of information about Linford. When the two prisoners were last seen together, there was no suspicion that Richard Linford would act violently towards his cell-mate.

53. The Government accept that the inquiry's conclusion was critical of the "systemic" collapse of a number of mechanisms which, taken together, contributed to the death of Christopher Edwards. That, however, did not establish that the authorities had failed to comply with the positive obligation. The Government regretted this state of affairs and, in particular, the operational failure of the cell's call system, which had proved to be easily disabled. However, no system could rule out the possibility of mechanical defects. They argued that these matters were insufficient to lead to the conclusion that the authorities failed to do what they reasonably could, given their state of knowledge at the time.

2. *The Court's assessment*

(a) **General principles**

54. The Court reiterates that the first sentence of Article 2 § 1 enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but also to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction (see *L.C.B. v. the United Kingdom*, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-III, p. 1403, § 36). This involves a primary duty on the State to secure the right to life by putting in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against the person backed up by a law-enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions. It also extends in appropriate circumstances to a positive obligation on the authorities to take preventive

operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual (see *Osman*, cited above, p. 3159, § 115).

55. Bearing in mind the difficulties in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, the scope of the positive obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities. Not every claimed risk to life, therefore, can entail for the authorities a Convention requirement to take operational measures to prevent that risk from materialising. For a positive obligation to arise, it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk (*ibid.*, pp. 3159-60, § 116).

56. In the context of prisoners, the Court has had previous occasion to emphasise that persons in custody are in a vulnerable position and that the authorities are under a duty to protect them. It is incumbent on the State to account for any injuries suffered in custody, which obligation is particularly stringent where that individual dies (see, for example, *Salman v. Turkey* [GC], no. 21986/93, § 99, ECHR 2000-VII). It may be noted that this need for scrutiny is acknowledged in the domestic law of England and Wales, where inquests are automatically held concerning the deaths of persons in prison and where the domestic courts have imposed a duty of care on prison authorities in respect of detainees in their custody.

(b) Application in the present case

57. Christopher Edwards was killed while detained on remand by a dangerous, mentally ill prisoner, Richard Linford, who was placed in his cell. As a prisoner he fell under the responsibility of the authorities who were under a domestic-law and Convention obligation to protect his life. The Court has examined, firstly, whether the authorities knew or ought to have known of the existence of a real and immediate risk to the life of Christopher Edwards from the acts of Richard Linford and, secondly, whether they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk.

58. As regards the state of knowledge of the authorities, the Court notes that it was considered in the inquiry report that any prisoner sharing a cell with Richard Linford that night would have been at risk to his life. It seems therefore to the Court that the essential question is whether the prison authorities knew or ought to have known of his extreme dangerousness at the time the decision was taken to place him in the same cell as Christopher Edwards.

59. That Richard Linford was mentally ill was known to the doctors who were treating him – he had been admitted to hospital in 1988 and been diagnosed as suffering from schizophrenia. He also had a history of violent outbursts and assaults. However, some weeks prior to his arrest on 26 November 1994, while fears had arisen that he was capable of serious violence, the consultant psychiatrist considered that one more effort to manage his behaviour through depot medication was required before steps were taken to detain him under the Mental Health Act 1983. At the police station, after his arrest, his bizarre behaviour led the police to suspect that he was mentally ill and the police surgeon considered that his mental state was such that he was not fit to be detained. This view was overruled, somewhat to the surprise of the police, by the psychiatric registrar who examined him and concluded that his behaviour could be a result of substance abuse and a deliberate attempt at manipulation. The registrar did not consult Richard Linford's notes which would have shown him that he was under consideration for compulsory committal. While in the police station, Richard Linford's behaviour continued to fluctuate with violent and bizarre episodes. When he arrived at the prison after being remanded in custody by the court, he bore visible signs of injury and was known to the screening health worker to have been "difficult". The screening health worker was not, however, made aware of his prison record or his previous committal to hospital and the police, prosecution and court did not pass on any detailed information relating to his conduct and his known history of mental disturbance.

60. The Court is satisfied that information was available which identified Richard Linford as suffering from a mental illness with a record of violence which was serious enough to merit proposals for compulsory detention and that this, in combination with his bizarre and violent behaviour on and following arrest, demonstrated that he was a real and serious risk to others and, in the circumstances of this case, to Christopher Edwards, when placed in his cell.

61. As regards the measures which they might reasonably have been expected to take to avoid that risk, the Court observes that the information concerning Richard Linford's medical history and perceived dangerousness ought to have been brought to the attention of the prison authorities, and in particular those responsible for deciding whether to place him in the health care centre or in ordinary location with other prisoners. It was not. There was a series of shortcomings in the transmission of information, from the failure of the registrar to consult Richard Linford's notes in order to obtain the full picture, the failure of the police to fill in a CID2 form (exceptional risk) and the failure of the police, prosecution or Magistrates' Court to take steps to inform the prison authorities in any other way of Richard Linford's suspected dangerousness and instability.

62. The Government have pointed out that even if a CID2 form had been filled in by the police, this would not have conclusively led the prison to place Richard Linford in the health care centre rather than a cell with another prisoner. They submit that the screening process concentrated on the behaviour of the prisoner on admission and was not expected to be a full medical or psychiatric examination, a doctor generally visiting each prisoner within a day of arrival. However, the inquiry report considered that if the screening health worker had been properly informed of Richard Linford's background, he would have perhaps paid closer attention, noticing that Linford had lied in his answers in the questionnaire and he might in those circumstances have erred on the side of caution and not placed him on ordinary location. It is true that this is speculation to some extent. However, the Court considers that it is self-evident that the screening process of the new arrivals in a prison should serve to identify effectively those prisoners who require for their own welfare or the welfare of other prisoners to be placed under medical supervision. The defects in the information provided to the prison admissions staff were combined in this case with the brief and cursory nature of the examination carried out by a screening health worker who was found by the inquiry to be inadequately trained and acting in the absence of a doctor to whom recourse could be had in case of difficulty or doubt.

63. It is apparent from the inquiry report that in addition there were numerous failings in the way in which Christopher Edwards was treated from his arrest to his allocation to a shared cell. In particular, despite his disturbed mental state, no doctor was called to examine him in the police station, no CID2 form was filled in by the police and there was a failure to pass on to the prison screening officer information provided informally by the applicants, the probation service at the court and an individual police officer. However, although it would obviously have been desirable for Christopher Edwards to be detained either in a hospital or the health care centre of the prison, his life was placed at risk by the introduction into his cell of a dangerously unstable prisoner and it is the shortcomings in that regard which are most relevant to the issues in this case. On the same basis, while the Court deplores the fact that the cell's call button, which should have been a safeguard, was defective, it considers that on the information available to the authorities, Richard Linford should not have been placed in Christopher Edwards's cell in the first place.

64. The Court concludes that the failure of the agencies involved in this case (medical profession, police, prosecution and court) to pass information about Richard Linford on to the prison authorities and the inadequate nature of the screening process on Richard Linford's arrival in prison disclose a breach of the State's obligation to protect the life of Christopher Edwards. There has therefore been a breach of Article 2 of the Convention in this regard.

B. The procedural obligation to carry out effective investigations

1. Submissions of the parties

(a) The applicants

65. The applicants consider that the procedural obligation under Article 2 required the authorities to carry out an effective investigation into the circumstances of their son's death. Any distinction between acts or omissions by State agents was irrelevant, the purpose being to ensure accountability for deaths occurring under potential State responsibility. While there was no particular form of inquiry imposed, they argue that a more rigorous scrutiny was required in this case due to the fact that the circumstances in which Christopher Edwards died were unclear, there was no criminal trial, as Richard Linford pleaded guilty to manslaughter on grounds of diminished responsibility and there was no coroner's inquest. Nor was the police investigation effective having regard to the complaints upheld by the PCA.

66. The non-statutory inquiry did not, in their view, provide a thorough and effective investigation either. They refer to the fact that the inquiry was privately commissioned by the agencies which were themselves the subject of investigation and which themselves fixed the terms of reference and appointed the inquiry chairman, panel and counsel. The proceedings were held in private and the applicants were only able to attend to give evidence. Nor were the applicants legally represented or able to have witnesses cross-examined. Furthermore, the inquiry had no power to compel witnesses. A number of witnesses failed to appear, including a crucial witness, a prison officer who had passed by the cell shortly before Christopher Edwards died. Therefore, the inquiry was deprived of "potentially significant evidence". It was in addition neither prompt nor reasonably expeditious, commencing only in May 1996 and the final report being published some three and a half years later in June 1998, time being taken to give witnesses an opportunity to comment on draft findings in proceedings which the applicants themselves were not entitled to attend.

(b) The Government

67. As regards the procedural obligation under Article 2, the Government point out that its requirements would inevitably vary with the circumstances and did not invariably require a particular form of investigation or that the family of the victim should enjoy rights to legal representation, for example. The primary obligation under Article 2 was for the State to refrain from the unlawful taking of life. In other cases, where the allegation was negligence, less formal investigations would be required, if at all, and the availability of civil proceedings might suffice.

The focus of Article 2 was on the effectiveness of the investigation and not the right to a fair and public hearing for particular individuals. They submit that the non-statutory inquiry in this case was an effective investigation: it was chaired by senior counsel; its members were senior and experienced professionals; its terms of reference were broad and designed to enable the fullest possible investigation; it was the longest and most expensive inquiry of its kind (lasting three years and costing about GBP 1,000,000) and it was serviced by an independent firm of solicitors. The fact that the inquiry was commissioned by agencies that were in part the subject of the investigation and appointed the chairman did not remove its independence. It was precisely such agencies that had the best reason to set up the inquiry so that they might learn lessons for the future.

68. The fact that the inquiry sat in private, as in many inquisitorial inquiries, did not detract from its effectiveness. Nor was its inability to compel witnesses an issue since this did not prevent the inquiry from being able to conduct a thorough investigation and reach findings many of which were critical of the authorities. There was no indication that the missing prison officer who had given two witness statements would have had anything different or additional to say at the inquiry. Sufficient public accountability was secured by the publication of the report and the applicants were able to participate in the inquiry to the extent necessary to safeguard their own legitimate interests, namely, by giving evidence to it.

2. *The Court's assessment*

(a) **General principles**

69. The obligation to protect the right to life under Article 2 of the Convention, read in conjunction with the State's general duty under Article 1 of the Convention to "secure to everyone within [its] jurisdiction the rights and freedoms defined in [the] Convention", also requires by implication that there should be some form of effective official investigation when individuals have been killed as a result of the use of force (see, *mutatis mutandis*, *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, p. 49, § 161, and *Kaya v. Turkey*, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I, p. 324, § 86). The essential purpose of such investigation is to secure the effective implementation of the domestic laws which protect the right to life and, in those cases involving State agents or bodies, to ensure their accountability for deaths occurring under their responsibility. What form of investigation will achieve those purposes may vary in different circumstances. However, whatever mode is employed, the authorities

must act of their own motion, once the matter has come to their attention. They cannot leave it to the initiative of the next-of-kin either to lodge a formal complaint or to take responsibility for the conduct of any investigative procedures (see, for example, *mutatis mutandis*, *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 63, ECHR 2000-VII).

70. For an investigation into an alleged unlawful killing by State agents to be effective, it may generally be regarded as necessary for the persons responsible for and carrying out the investigation to be independent from those implicated in the events (see, for example, *Güleç v. Turkey*, judgment of 27 July 1998, *Reports* 1998-IV, p. 1733, §§ 81-82, and *Oğur v. Turkey* [GC], no. 21954/93, §§ 91-92, ECHR 1999-III). This means not only a lack of hierarchical or institutional connection but also a practical independence (see, for example, *Ergi v. Turkey*, judgment of 28 July 1998, *Reports* 1998-IV, pp. 1778-79, §§ 83-84, and the recent Northern Irish judgments, for example, *Hugh Jordan v. the United Kingdom*, no. 24746/94, § 120, and *Kelly and Others v. the United Kingdom*, no. 30054/96, § 114, both of 4 May 2001).

71. The investigation must also be effective in the sense that it is capable of leading to a determination of whether the force used was or was not justified in the circumstances (see, for example, *Kaya*, cited above, p. 324, § 87) and to the identification and punishment of those responsible (see *Oğur*, cited above, § 88). This is not an obligation of result, but of means. The authorities must have taken the reasonable steps available to them to secure the evidence concerning the incident, including, *inter alia*, eyewitness testimony, forensic evidence and, where appropriate, an autopsy providing a complete and accurate record of injury and an objective analysis of clinical findings, including the cause of death (see, for example, *Salman*, cited above, § 106; *Tanrıkulu v. Turkey* [GC], no. 23763/94, § 109, ECHR 1999-IV; and *Gül v. Turkey*, no. 22676/93, § 89, 14 December 2000). Any deficiency in the investigation which undermines its ability to establish the cause of death or the person or persons responsible will risk falling foul of this standard (see the recent Northern Irish judgments concerning the inability of inquests to compel the security-force witnesses directly involved in the use of lethal force, for example, *Hugh Jordan*, cited above, § 127).

72. A requirement of promptness and reasonable expedition is implicit in this context (see *Yaşa v. Turkey*, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, pp. 2439-40, §§ 102-04; *Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, §§ 80, 87 and 106, ECHR 1999-IV; *Tanrıkulu*, cited above, § 109; and *Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, §§ 106-07, ECHR 2000-III). While there may be obstacles or difficulties which prevent progress in an investigation in a particular situation, a prompt response by the authorities in investigating a use of lethal force may generally be regarded as essential in maintaining public confidence in their adherence to the rule of law and

in preventing any appearance of collusion in or tolerance of unlawful acts (see, for example, *Hugh Jordan*, cited above, §§ 108 and 136-40).

73. For the same reasons, there must be a sufficient element of public scrutiny of the investigation or its results to secure accountability in practice as well as in theory. The degree of public scrutiny required may well vary from case to case. In all cases, however, the next-of-kin of the victim must be involved in the procedure to the extent necessary to safeguard his or her legitimate interests (see *Güleç*, cited above, p. 1733, § 82; *Oğur*, cited above, § 92; *Gül*, cited above, § 93; and recent Northern Irish judgments, for example, *McKerr v. the United Kingdom*, no. 28883/95, § 148, ECHR 2001-III).

(b) Application in the present case

74. The Court finds, first of all, that a procedural obligation arose to investigate the circumstances of the death of Christopher Edwards. He was a prisoner under the care and responsibility of the authorities when he died from acts of violence of another prisoner and in this situation it is irrelevant whether State agents were involved by acts or omissions in the events leading to his death. The State was under an obligation to initiate and carry out an investigation which fulfilled the requirements set out above. Civil proceedings, assuming that such were available to the applicants (see below, concerning the applicants' complaints under Article 13 of the Convention) which lie at the initiative of the victim's relatives would not satisfy the State's obligation in this regard.

75. The Court observes that no inquest was held in this case and that the criminal proceedings in which Richard Linford was convicted did not involve a trial at which witnesses were examined, as he pleaded guilty to manslaughter and was subject to a hospital order. The point of dispute between the parties is whether the inquiry into the care and treatment of Christopher Edwards and Richard Linford provided an effective investigative procedure, fulfilling the requirements identified above (see paragraphs 69-73).

76. The Court notes that this inquiry heard a large number of witnesses and reviewed in detail the way in which the two men were treated by the various medical, police, judicial and prison authorities. The report of the inquiry, which ran to 388 pages, reached numerous findings of defects and made recommendations for future practice. It is a meticulous document, on which the Court has had no hesitation in relying on assessing the facts and issues in this case. Nonetheless, the applicants have impugned the inquiry proceedings on a number of grounds.

(i) Alleged shortcomings in the investigation

77. The applicants have complained that the police omitted certain significant steps in their investigation, for example, they failed properly

to test the defective call buzzer, to interview certain prison witnesses and lost a list of prisoners detained on the landing, therefore rendering it impossible to call anyone but prison officers. As pointed out by the Government, however, the prison witnesses in question were called before the inquiry and there is no indication that the police omission prevented their testimony from being accurate or helpful. As regards the loss of the list of prisoners and the incomplete testing of the call buzzer, the Court is not persuaded that this prevented the inquiry from establishing the principal facts of the case.

(ii) Lack of power to compel witnesses

78. The inquiry had no power to compel witnesses and as a result two prison officers declined to attend. One of the prison officers had walked past the cell shortly before the death was discovered and the inquiry considered that his evidence would have had potential significance. The Government have drawn attention to the fact that this witness had, in any event, submitted two statements and that there is no indication that he had anything different or additional to add. However, the Court notes that he was not available for questions to be put to him on matters which might have required further detail or clarification or enabled any inconsistency or omissions in that account to be tested. The applicants had argued in their observations on admissibility that the evidence of the witnesses on the scene at the prison had been of particular importance since it potentially concerned the timing and duration of the attack (see the decision of admissibility in this case of 7 June 2001) and therefore might disclose matters relevant to their claims for damages.

79. The Court finds that the lack of compulsion of witnesses who are either eyewitnesses or have material evidence related to the circumstances of a death must be regarded as diminishing the effectiveness of the inquiry as an investigative mechanism. In this case, as in the Northern Irish judgments referred to above, it detracted from its capacity to establish the facts relevant to the death, and thereby to achieve one of the purposes required by Article 2 of the Convention.

(iii) Alleged lack of independence

80. The inquiry was set up by the Prison Service, Essex County Council and North Essex Health Authority, who were agencies with statutory responsibilities towards both Christopher Edwards and Richard Linford. They established the terms of reference, appointed the chairman and members of the panel as well as the solicitors who assisted the inquiry. It is not however apparent to the Court from the submissions of the applicants that this connection between the agencies and the inquiry deprived it of independence. The chairman was, as is often the case in public inquiries, a senior member of the bar, with judicial experience,

while the other members were eminent or experienced in the prison, police or medical fields. None had any hierarchical link to the agencies in question. It is not asserted that they failed to act with independence or that they were constrained in any way. They acted, as far as the Court can see, in an independent capacity and not as the employees or agents of the bodies whose fulfilment of their statutory duties was under consideration. Nor is it shown that the solicitors appointed to assist the inquiry were present in any representative capacity of those bodies.

81. The Court finds no lack of independence in the inquiry.

(iv) Alleged lack of public scrutiny

82. The inquiry sat in private during its hearing of evidence and witnesses. Its report was made public, containing detailed findings of fact, criticisms of failures in the various agencies concerned and recommendations.

83. The Government argued that the publication of the report secured the requisite degree of public scrutiny. The Court has indicated that publicity of proceedings or the results may satisfy the requirements of Article 2, provided that in the circumstances of the case the degree of publicity secures the accountability in practice as well as in theory of the State agents implicated in events. In the present case, where the deceased was a vulnerable individual who lost his life in a horrendous manner due to a series of failures by public bodies and servants who bore a responsibility to safeguard his welfare, the Court considers that the public interest attaching to the issues thrown up by the case was such as to call for the widest exposure possible. No reason has been put forward for holding the inquiry in private, any possible considerations of medical privacy not preventing the publication of details of the medical histories of Richard Linford and Christopher Edwards.

84. The applicants, parents of the deceased, were only able to attend three days of the inquiry when they themselves were giving evidence. They were not represented and were unable to put any questions to the witnesses, whether through their own counsel or, for example, through the inquiry panel. They had to wait until the publication of the final version of the inquiry report to discover the substance of the evidence about what had occurred. Given their close and personal concern with the subject matter of the inquiry, the Court finds that they cannot be regarded as having been involved in the procedure to the extent necessary to safeguard their interests.

(v) Alleged lack of promptness and reasonable expedition

85. Christopher Edwards died on 29 November 1994. The decision to hold an inquiry was taken in July 1995 and the proceedings opened in May 1996, approximately eighteen months after the death had occurred. The

bulk of the witnesses and evidence were heard over the following ten-month period. After some witnesses were recalled in April 1998, the report was finally released on 15 June 1998, some two years after the inquiry opened and three and a half years after Christopher Edwards's death.

86. The Court reiterates that it is crucial in cases of deaths in contentious situations for the investigation to be prompt. The passage of time will inevitably erode the amount and quality of the evidence available and the appearance of a lack of diligence will cast doubt on the good faith of the investigative efforts, as well as drag out the ordeal for the members of the family. In this case, it notes the considerable amount of preparation required for an inquiry of this complexity, the number of witnesses involved in the proceedings (about 150 attended the inquiry while others submitted written evidence) and the wide scope of the investigation which covered the involvement of numerous public services. The panel also carried out visits to the places involved in the events and interviewed Richard Linford in hospital. The compilation of the report, whose thoroughness the Court has already remarked upon, was a sensitive and complex endeavour. It was also reasonable to invite the witnesses to comment on the draft findings, given that these involved censure of official practices and individual professional performances. While the time which elapsed before holding the inquiry may perhaps attract some criticism, it is not comparable to the delays found in previous cases (see, for example, *Kelly and Others*, cited above, where eight years elapsed before the opening of the inquest, or *Hugh Jordan*, cited above, where there was a delay of twenty-five months in holding the inquest). In the circumstances of this case, the Court finds that the authorities may be regarded as having acted with sufficient promptness and proceeded with reasonable expedition.

(vi) *Conclusion*

87. The Court finds that the lack of power to compel witnesses and the private character of the proceedings from which the applicants were excluded, save when they were giving evidence, failed to comply with the requirements of Article 2 of the Convention to hold an effective investigation into Christopher Edwards's death. There has accordingly been a violation of the procedural obligation of Article 2 of the Convention in those respects.

II. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 6 AND 8 OF THE CONVENTION

88. The relevant part of Article 6 § 1 of the Convention provides:

“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. ...”

The relevant parts of Article 8 of the Convention provide:

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

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of 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.”

89. In their original application, the applicants complained, under the above provisions, that they had been deprived of effective access to a court to bring civil proceedings in connection with the deprivation of their son’s life and that the lack of an independent investigative mechanism and the lack of access to a court, as the parents of a deceased son, disclosed a failure to respect family life. No further submissions have been made by the applicants pursuing these complaints.

90. In so far as any issues arise separate from the complaints made under the procedural aspect of Article 2 of the Convention, such issues fall to be considered under Article 13 of the Convention below.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

91. Article 13 of the Convention 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.”

1. Submissions of the parties

(a) The applicants

92. The applicants argue that Article 13 required both the payment of compensation where appropriate and a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible for the deprivation of life. It was not enough for the Government to refer to a range of remedies which might in principle be available. An action for negligence was not available in the absence of sufficient evidence as to the responsibility of any particular individual or authority or any findings as to the time between injury and death which determined whether the applicants had any action for the pain and suffering experienced by their son before his death. Adequate damages would not have been available for the harm suffered. Nor could they

make any dependency claim under the Fatal Accidents Act 1976. The inquiry was not thorough or effective as an investigation for the reasons set out above (see paragraphs 65-66) and, in any event, did not have the power to award any compensation for non-pecuniary damage.

93. The applicants dispute that a remedy could still be regarded as effective where it would not be economic to bring the claim. Article 13 should be interpreted so as to make its guarantee practical and effective and genuine practical obstacles to bringing a claim undermined the effectiveness of the procedure. The Human Rights Act 1998 was of no assistance either, since it only covered events which took place after the Act came into force on 2 October 2000. While the *Wright* case (see paragraph 43 above) indicated that the courts could apply the Act even though the death had occurred before that date, where the circumstances were still the subject of active and ongoing controversy, this was not so in the present case. Damages would only have been available for the failure to provide an effective investigation after that date and not in relation to the death itself. Finally, the Health and Safety Executive investigation, which was still ongoing, was a mere administrative procedure which could not be an effective remedy for the purpose of Article 13.

(b) The Government

94. The Government submit that the proper approach is for the Court to examine the full range of remedies which were available. The applicants had a combination of mechanisms by which the responsibility of any public authority for the death of their son could be established, in particular the independent inquiry, which provided a thorough and effective investigation into the circumstances surrounding his death. The applicants could have brought a claim for negligence against the prison or other authorities on behalf of his estate. The applicants also had a remedy available for any loss of dependency. They argue that the fact that a person could not bring a case because of legal advice that it was not economic did not mean that an effective remedy was not available or that the Contracting State had failed to comply with its obligation under Article 13. Nor, in their view, was there any right to a particular form of remedy or any particular amount of compensation. Article 13 left a certain discretion to the Contracting States as to how they complied with its requirements.

95. Furthermore, they point out that other remedies were possible: criminal proceedings could have been brought and an inquest procedure was available. In addition the Health and Safety Executive were conducting an investigation into the incident, focusing on the management of the two prisoners in prison, which could in principle lead to the criminal prosecution of individuals. From October 2000, the Human Rights Act 1998 enabled courts to consider complaints under Article 2 of

the Convention and to grant appropriate relief. In *Wright* (cited above), the High Court held that there was a continuing obligation on the Home Office after 2 October 2000 to investigate a death in custody which had occurred before that date. Although the claim for damages was dismissed in that case, it was in principle available, although only in respect of any continuing breach of rights since the date of entry into force of the Act.

2. *The Court's assessment*

96. As the Court has stated on many occasions, Article 13 of the Convention guarantees the availability at the national level of a remedy to enforce the substance of the Convention rights and freedoms in whatever form they might happen to be secured in the domestic legal order. The effect of Article 13 is thus to require the provision of a domestic remedy to deal with the substance of an “arguable complaint” under the Convention and to grant appropriate relief, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they conform to their Convention obligations under this provision. The scope of the obligation under Article 13 varies depending on the nature of the applicant’s complaint under the Convention. Nevertheless, the remedy required by Article 13 must be “effective” in practice as well as in law. In particular, its exercise must not be unjustifiably hindered by the acts or omissions of the authorities of the respondent State (see *Aksoy v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, *Reports* 1996-VI, p. 2286, § 95; *Aydın v. Turkey*, judgment of 25 September 1997, *Reports* 1997-VI, pp. 1895-96, § 103; and *Kaya*, cited above, pp. 329-30, § 106).

97. Where alleged failure by the authorities to protect persons from the acts of others is concerned, Article 13 may not always require that the authorities undertake the responsibility for investigating the allegations. There should, however, be available to the victim or the victim’s family a mechanism for establishing any liability of State officials or bodies for acts or omissions involving the breach of their rights under the Convention. Furthermore, in the case of a breach of Articles 2 and 3 of the Convention, which rank as the most fundamental provisions of the Convention, compensation for the non-pecuniary damage flowing from the breach should, in principle, be available as part of the range of redress (see *Z and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 29392/95, § 109, ECHR 2001-V, and *Keenan v. the United Kingdom*, no. 27229/95, § 129, ECHR 2001-III).

98. On the basis of the evidence adduced in the present case, the Court has found that the Government are responsible under Article 2 for failing adequately to protect the life of Christopher Edwards while he was in the care of the prison authorities. The applicants’ complaints in this regard are therefore “arguable” for the purposes of Article 13 (see *Boyle and Rice v. the*

United Kingdom, judgment of 27 April 1988, Series A no. 131, p. 23, § 52; *Kaya*, cited above, pp. 330-31, § 107; and *Yaşa*, cited above, p. 2442, § 113).

99. The Court observes that, in general, actions for damages in the domestic courts may provide an effective remedy in cases of alleged unlawfulness or negligence by public authorities (see, for example, *Hugh Jordan*, cited above, §§ 162-63). While in this case a civil action in negligence or under the Fatal Accidents Act before the domestic courts might have furnished a fact-finding forum with the power to attribute responsibility for Christopher Edwards's death, this redress was not pursued by the applicants. It is not apparent (and the Government have not argued) that damages (for the suffering and injuries of Christopher Edwards before his death or the distress and anguish of the applicants at his death) would have been recoverable or that legal aid would have been available to pursue them. The Court does not find that this avenue of redress was in the circumstances of the case of practical use. Similarly, while it does not appear inconceivable that a case might be brought under the Human Rights Act 1998, this would relate only to any continuing breach of the procedural obligation under Article 2 of the Convention after 2 October 2000 and would not provide damages related to the death of Christopher Edwards, which preceded the entry into force of the Act.

100. The Government have not referred to any other procedure whereby the liability of the authorities can be established in an independent, public and effective manner. While they laid weight on the inquiry, the Court has found above that, although it provided, in many respects, a thorough and useful investigation, it failed for reasons of procedural defects to comply with the procedural obligation imposed by Article 2 of the Convention. And as pointed out by the applicants, it did not provide any possibility of obtaining damages.

101. Notwithstanding the aggregate of remedies referred to by the Government, the Court finds that in this case the applicants did not have available to them an appropriate means of obtaining a determination of their allegations that the authorities failed to protect their son's right to life and the possibility of obtaining an enforceable award of compensation for the damage suffered thereby. In the Court's view, this is an essential element of a remedy under Article 13 for a bereaved parent.

102. Accordingly, there has been a breach of Article 13 of the Convention.

IV. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

103. 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

104. The applicants claim compensation for non-pecuniary damage in respect of the anxiety, fear, pain and injury suffered by their son Christopher immediately before his death, their own anguish, severe distress and grief suffered at the loss of their son and the ongoing stress and associated ill-health suffered by the second applicant as a result of the traumatic loss and ongoing frustration at the inability to pursue an effective avenue of redress. They do not specify a sum.

105. The Government have not commented on these claims.

106. The Court observes that it has found above that the authorities failed to protect the life of Christopher Edwards or to provide a public investigation meeting the requirements of Article 2 of the Convention. In addition to the pain and suffering which Christopher Edwards must have experienced, it finds that the applicants, his parents, must be regarded as having suffered anguish and distress from the circumstances of his death and their inability to obtain an effective investigation or remedy. Making an assessment on an equitable basis and bearing in mind the amounts awarded in other cases, the Court awards the sum of 20,000 pounds sterling (GBP) for non-pecuniary damage.

B. Costs and expenses

107. The applicants claim costs and expenses incurred, domestically and before the Court, in respect of themselves, their solicitors and counsel. These include a sum of GBP 2,616 for the applicants’ own costs of postage and travel together with estimated costs of GBP 1,500 for attendance at any hearing and GBP 1,000 for expenses incurred in pursuing domestic remedies; the sum of GBP 14,702.30 for solicitors’ costs and expenses, including estimated costs of attendance at an oral hearing; and the sums of GBP 17,654.38 for junior counsel and GBP 1,175 for leading counsel. This amounts to a total of GBP 33,531.68, inclusive of value-added tax (VAT).

108. The Government considered that the costs claimed were excessive, in particular for the drafting of observations in October 2001 (GBP 5,000 for junior counsel and GBP 1,000 for leading counsel). They pointed out that the costs included those estimated for an oral hearing which did not take place.

109. The Court observes that this case has involved several rounds of written submissions and may be regarded as factually and legally

complex. Nonetheless, it finds the fees claimed to be on the high side when compared with the awards made in other cases from the United Kingdom and is not persuaded that they are reasonable as to quantum. It has discounted the sums estimated for an oral hearing which did not take place. Having regard to equitable considerations, it awards the global sum of GBP 20,000, plus any VAT which may be payable.

C. Default interest

110. According to the information available to the Court, the statutory rate of interest applicable in the United Kingdom at the date of adoption of the present judgment is 7.5% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 2 of the Convention as regards the circumstances of Christopher Edwards's death;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 2 of the Convention as regards the failure to provide an effective investigation;
3. *Holds* that no separate issue arises under Articles 6 or 8 of the Convention;
4. *Holds* that there has been a violation of Article 13 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) GBP 20,000 (twenty thousand pounds sterling) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) GBP 20,000 (twenty thousand pounds sterling) in respect of costs and expenses, plus any value-added tax that may be payable;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 7.5% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
6. *Dismisses* the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 14 March 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Vincent BERGER
Registrar

Ireneu CABRAL BARRETO
President

PAUL ET AUDREY EDWARDS c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 46477/99)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 14 MARS 2002¹

1. Traduction ; original anglais.

SOMMAIRE¹**Meurtre d'un détenu par un malade mental qui partageait sa cellule, et effectivité de l'enquête****Article 2**

Vie – Meurtre d'un détenu par un malade mental qui partageait sa cellule – Question de savoir si les autorités connaissaient ou auraient dû connaître les risques encourus – Question de savoir si les autorités avaient pris des mesures suffisantes pour prévenir ces risques – Effectivité de l'enquête menée au sujet du meurtre d'un détenu par un malade mental qui partageait sa cellule – Indépendance de l'enquête – Absence de pouvoir de contraindre les témoins à comparaître – Adéquation de la participation des proches à la procédure – Tenue de l'enquête à huis clos – Promptitude et rapidité de l'enquête

Article 13

Recours effectif – Disponibilité d'un recours effectif pour dénoncer le meurtre d'un détenu par un malade mental qui partageait sa cellule – Procédure civile – Procédure au titre de la loi sur les droits de l'homme – Enquête non prescrite par la loi

*
* *

Christopher Edwards, le fils des requérants, fut arrêté en novembre 1994 après avoir fait des avances incongrues à des jeunes femmes dans la rue. Son comportement amena la police à penser qu'il s'agissait d'un malade mental. Il eut un entretien au commissariat avec un travailleur social agréé, qui appela un psychiatre au téléphone. Ils convinrent que Christopher était apte à être enfermé. Le lendemain, celui-ci fut traduit devant la *Magistrates' Court*, où l'on dut le maîtriser après qu'il se fut rué sur une fonctionnaire de l'administration pénitentiaire. Il fut enfermé dans une cellule, où il ne cessa de tambouriner sur la porte en criant des obscénités sur les femmes. Considérant qu'elle n'avait pas le pouvoir d'ordonner l'hospitalisation de Christopher, la *Magistrates' Court* décida de placer l'intéressé en garde à vue. Une fois incarcéré, il fut examiné par un agent du service de santé de la prison qui ignorait tout des préoccupations qu'inspirait l'état de santé du détenu et n'aperçut aucune raison de recommander son admission au centre de santé. Aucun médecin n'était présent à la prison à ce moment. Christopher se vit d'abord attribuer une cellule libre de tout occupant, qu'il dut toutefois par la suite partager avec un autre détenu, Richard Linford. Ce dernier, qui avait des antécédents de troubles mentaux, avait été arrêté pour agression. Un médecin de la police avait attesté qu'il n'était pas apte à être détenu. Il avait

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

toutefois été par la suite examiné par un psychiatre chef de clinique, qui s'était entretenu au téléphone avec un psychiatre chef de service. Ce dernier avait décidé que Richard Linford était apte à être détenu, puis le médecin attaché au commissariat auquel l'intéressé avait été transféré s'était déclaré du même avis. Les médecins avaient attribué le comportement bizarre de Richard Linford aux effets d'un abus d'alcool et de drogue. Bien que la police eût estimé qu'il était atteint de troubles mentaux, le formulaire correspondant n'avait pas été rempli. A son arrivée à la prison, Richard Linford avait été examiné par la personne qui avait précédemment examiné Christopher. Cette personne n'avait pas été mise au courant des condamnations et hospitalisations antérieures de Richard Linford et elle n'avait aperçu aucune raison de faire admettre l'intéressé au centre de santé. Faute de place ailleurs, Richard Linford fut installé dans la cellule de Christopher. Pendant la nuit, un gardien dont l'attention avait été attirée par un tambourinement incessant sur la porte d'une cellule se rendit compte que le voyant vert d'urgence situé à l'extérieur de celle-ci était allumé alors qu'était muette la sirène censée s'activer dès que le détenu appuyait dans sa cellule sur le bouton commandant le voyant. Ce défaut avait été constaté quelques heures plus tôt mais n'avait pas été signalé. Des surveillants pénétrèrent dans la cellule, où ils découvrirent le corps sans vie de Christopher, qui avait été piétiné et frappé à mort. Richard Linford, qui souffrait de schizophrénie paranoïde, plaida coupable d'homicide involontaire sur la personne de Christopher, qualification que le tribunal avait retenue eu égard à la responsabilité atténuée de l'intéressé. Celui-ci fut interné dans un hôpital spécial. Une enquête judiciaire qui avait été ouverte puis ajournée pendant la procédure pénale fut refermée dès lors que, Richard Linford ayant été condamné, rien n'imposait de poursuivre les investigations. Une enquête privée non prescrite par la loi fut demandée par les trois institutions publiques dont la responsabilité légale à l'égard de Christopher se trouvait engagée : l'administration pénitentiaire, le conseil de comté de l'Essex et l'autorité sanitaire de l'Essex du Nord. La commission d'enquête, qui siégea à huis clos, entendit des témoins au cours de cinquante-six journées, réparties sur une dizaine de mois à compter de mai 1996. Elle n'avait pas le pouvoir de contraindre les témoins à comparaître, et deux gardiens de prison refusèrent de venir témoigner devant elle. Le rapport d'enquête, qui fut publié en juin 1998, concluait qu'idéalement Christopher et Richard Linford n'auraient pas dû être incarcérés et qu'en pratique ils n'auraient pas dû partager la même cellule. Il déplorait un « effondrement global des mécanismes de protection ». Il identifiait une série de manquements, et notamment des insuffisances aux plans de la tenue des registres, de la communication et de la coopération entre les divers services impliqués. Les requérants furent par la suite avisés par leurs avocats qu'ils ne disposaient en droit civil d'aucun recours. Quant au service des poursuites de la Couronne, il maintint sa décision antérieure selon laquelle il n'y avait pas assez de preuves pour justifier l'ouverture de poursuites pénales.

1. Article 2: a) En tant que détenu, Christopher était sous la responsabilité des autorités, qui, en vertu tant du droit interne que de la Convention, avaient l'obligation de protéger sa vie. Il s'agissait d'abord, pour la Cour, de rechercher si les autorités carcérales connaissaient ou auraient dû connaître l'extrême dangerosité de Richard Linford lorsque fut prise la décision de le placer dans la

même cellule que Christopher. Le fait que Richard Linford souffrait d'une maladie mentale était connu des médecins. L'intéressé avait des antécédents d'accès de violence et le médecin de la police qui l'avait d'abord examiné avait conclu que son état mental le rendait inapte à être placé en détention. Cet avis fut toutefois infirmé par un psychiatre chef de clinique, qui ne consulta pas le dossier médical de Richard Linford. L'assistant médical de la prison savait que ce dernier s'était montré difficile, mais il n'avait en revanche pas été mis au courant des antécédents pénitentiaires de l'intéressé ni de son hospitalisation antérieure, et la police, les services de poursuite et le tribunal ne communiquèrent aucune information détaillée relativement à son comportement et à ses antécédents connus de troubles mentaux. Des informations étaient donc disponibles dont il ressortait que Richard Linford souffrait d'une maladie mentale et qu'il avait des antécédents de violence, ce qui, combiné avec son comportement bizarre et violent, attestait que l'intéressé présentait un risque réel et sérieux pour autrui. Quant aux mesures que les autorités pouvaient raisonnablement être supposées prendre pour pallier ce risque, les informations relatives aux antécédents médicaux de Richard Linford et à sa dangerosité perçue ne furent pas portées à l'attention des autorités carcérales, en particulier de celles chargées de décider s'il y avait lieu de placer l'intéressé au centre de santé ou en cellule ordinaire. Il y eut une série de déficiences dans la communication des informations : le psychiatre chef de service ne consulta pas le dossier médical de Richard Linford, la police ne rempli pas le formulaire pertinent, et ni la police, ni les autorités de poursuite, ni la *Magistrates' Court* ne firent le nécessaire pour informer les autorités carcérales de la dangerosité et de l'instabilité que l'on soupçonnait chez Richard Linford. Ces lacunes vinrent s'ajouter à la nature brève et superficielle de l'examen effectué par l'assistant médical chargé du filtrage des nouveaux arrivants, lequel dut agir en l'absence d'un médecin à qui il aurait dû pouvoir s'adresser en cas de difficulté ou de doute. Il y eut en outre de nombreux manquements dans la manière dont Christopher fut traité depuis son arrestation jusqu'à la décision de lui faire partager une cellule avec un autre détenu. Ainsi, alors qu'il était manifestement préférable de le faire admettre soit à l'hôpital soit au centre de santé de la prison, on lui fit courir un risque vital en introduisant dans sa cellule un détenu dangereusement instable, et ce sont les fautes commises à cet égard qui revêtent le plus d'importance pour les questions soulevées par la présente espèce. En conclusion, l'omission par les institutions concernées de communiquer aux autorités carcérales les informations disponibles au sujet de Richard Linford et l'inadéquation de l'examen de filtrage dont ce dernier fit l'objet à son arrivée en prison révèlent un manquement de la part de l'Etat défendeur à son obligation de protéger la vie de Christopher.

Conclusion : violation (unanimité).

b) Il pesait sur les autorités britanniques une obligation procédurale de mener une enquête au sujet des circonstances du décès de Christopher. Ce dernier était un détenu qui se trouvait sous la garde et la responsabilité des autorités lorsqu'il décéda des suites d'actes de violence commis par un autre détenu et, dans ces conditions, peu importe que des agents de l'Etat aient ou non été impliqués au travers d'actes ou d'omissions dans les événements ayant abouti au décès. Une action au civil, à supposer que les requérants eussent pu utiliser pareille voie de recours, ne suffit pas pour que l'on puisse conclure que l'Etat a rempli son

obligation à cet égard car une telle procédure suppose l'initiative des proches de la victime. Dès lors qu'une enquête judiciaire ne fut pas menée et que la procédure pénale n'a pas comporté un procès, la question est de savoir si les investigations effectuées peuvent s'analyser en une procédure d'enquête effective. La commission d'enquête entendit un grand nombre de témoins et étudia dans le détail les circonstances du décès de Christopher, et le rapport établi par elle constitue un document minutieux, sur lequel la Cour n'a pas hésité à se fonder pour apprécier les faits de l'espèce. De surcroît, on ne peut conclure à un manque d'indépendance de la commission d'enquête et, eu égard aux circonstances, les autorités peuvent passer pour avoir agi avec une promptitude suffisante et avec une diligence raisonnable. En revanche, le fait que la commission d'enquête n'avait pas le pouvoir de contraindre les témoins à comparaître devant elle a entraîné la non-comparution de témoins potentiellement importants, et cet élément doit être considéré comme ayant nui à l'effectivité de l'enquête. De surcroît, l'intérêt public s'attachant aux questions soulevées par la cause était de nature à nécessiter la plus large transparence possible. Or aucun motif n'a été avancé pour justifier que la commission d'enquête ait siégé à huis clos. De plus, les requérants n'ont pu assister aux travaux de la commission d'enquête que lorsqu'eux-mêmes furent appelés à témoigner. Ils n'étaient pas représentés et ne purent poser aucune question aux témoins, et ils durent attendre la publication de la version définitive du rapport d'enquête pour découvrir la substance des témoignages livrés. Compte tenu de leur rapport personnel et étroit avec l'objet de l'enquête, la Cour estime qu'ils ne peuvent passer pour avoir été associés à la procédure dans la mesure nécessaire à la sauvegarde de leurs intérêts. En conséquence, il y a eu violation de l'obligation procédurale découlant de l'article 2. *Conclusion* : violation (unanimité).

2. Articles 6 et 8 : la Cour conclut, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain de ces dispositions.

3. Article 13 : si les requérants auraient pu, en engageant une action au civil, obtenir une instance où les faits auraient pu être établis et où une juridiction aurait eu le pouvoir d'imputer la responsabilité du décès de Christopher, il n'apparaît pas qu'ils auraient pu obtenir une indemnité pour dommage moral ou l'assistance judiciaire pour poursuivre pareille action. Dans ces conditions, cette voie de recours était dépourvue d'utilité pratique en l'espèce. De même, s'il n'apparaît pas inconcevable qu'une action puisse être introduite sur le fondement de la loi de 1998 sur les droits de l'homme, les griefs ne pourraient être tirés que d'une violation continue s'étendant à la période postérieure au 2 octobre 2000 de l'obligation procédurale découlant de l'article 2 de la Convention et ne déboucheraient pas sur une indemnisation liée au décès de Christopher, survenu avant l'entrée en vigueur de la loi. Le Gouvernement n'a fait mention d'aucune autre procédure au travers de laquelle la responsabilité des autorités pourrait être établie d'une manière indépendante, publique et effective, et la Cour a déjà estimé que, pour des raisons de déficience procédurale, les travaux de la commission d'enquête n'avaient pas permis de satisfaire à l'obligation procédurale découlant de l'article 2 et que, de toute façon, elle ne comportait aucune possibilité d'indemnisation. Nonobstant l'ensemble des recours mentionnés par le Gouvernement, la Cour estime qu'en l'espèce les requérants ne disposaient pas d'un moyen approprié de faire statuer sur leurs allégations aux termes desquelles

les autorités étaient restées en défaut de protéger le droit à la vie de leur fils, ni d'une possibilité d'obtenir une décision exécutoire d'indemnisation pour le dommage ainsi subi. Or il s'agit là, pour un parent qui a perdu son enfant, d'un élément essentiel du recours prévu par l'article 13.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue certaines sommes pour dommage moral et pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

- Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 avril 1988, série A n° 131
McCann et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324
Aksoy c. Turquie, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI
Aydın c. Turquie, arrêt du 25 septembre 1997, *Recueil* 1997-VI
Kaya c. Turquie, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I
L.C.B. c. Royaume-Uni, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-III
Güleç c. Turquie, arrêt du 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV
Ergi c. Turquie, arrêt du 28 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV
Yaşa c. Turquie, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI
Osman c. Royaume-Uni, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII
Oğur c. Turquie [GC], n° 21954/93, CEDH 1999-III
Tanrıkulu c. Turquie [GC], n° 23763/94, CEDH 1999-IV
Çakıcı c. Turquie [GC], n° 23657/94, CEDH 1999-IV
Mahmut Kaya c. Turquie, n° 22535/93, CEDH 2000-III
İlhan c. Turquie [GC], n° 22277/93, CEDH 2000-VII
Salman c. Turquie [GC], n° 21986/93, CEDH 2000-VII
Gül c. Turquie, n° 22676/93, 14 décembre 2000
Keenan c. Royaume-Uni, n° 27229/95, CEDH 2001-III
McKerr c. Royaume-Uni, n° 28883/95, CEDH 2001-III
Hugh Jordan c. Royaume-Uni, n° 24746/94, 4 mai 2001
Kelly et autres c. Royaume-Uni, n° 30054/96, 4 mai 2001
Z et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 29392/95, CEDH 2001-V

En l'affaire Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni,

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

M. I. CABRAL BARRETO, *président*,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. L. CAFLISCH,

P. KÜRIS,

R. TÜRMEN,

M^{me} H.S. GREVE,

M. K. TRAJA, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 février 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 46477/99) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont deux ressortissants britanniques, Paul et Audrey Edwards (« les requérants »), avaient saisi la Cour le 14 décembre 1998 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés devant la Cour par M^{me} N. Collins, *solicitor* travaillant pour Liberty à Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. D. Walton, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Dans leur requête, les requérants reprochaient en particulier aux autorités de n'avoir pas protégé la vie de leur fils, Christopher Edwards, tué par un codétenu alors qu'il séjournait en détention provisoire. Ils invoquaient les articles 2, 6, 8 et 13 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Au sein de celle-ci a alors été constituée la chambre appelée à examiner l'affaire (articles 27 § 1 de la Convention et 26 § 1 du règlement)

5. Par une décision du 7 juin 2001, la chambre a déclaré la requête recevable¹.

6. Requérants et Gouvernement ont déposé des observations sur le fond (article 59 § 1 du règlement). Chaque partie a ensuite répondu par écrit aux observations de l'autre. Après avoir consulté les parties, la chambre a décidé qu'il ne s'imposait pas de consacrer une audience au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement).

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

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La requête est demeurée confiée à la troisième section, telle que nouvellement composée (article 52 § 1 du règlement).

EN FAIT

8. Les faits de la présente espèce ont donné lieu à des investigations menées dans le cadre d'une enquête privée non prescrite par la loi, qui déboucha le 15 juin 1998 sur un rapport comportant des constatations de fait détaillées. Celles-ci n'ayant pas été contestées par les parties, la Cour s'est fondée sur ledit rapport dans sa propre appréciation des faits ci-dessous.

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Avant son décès, Christopher Edwards avait montré des signes de développement d'une maladie mentale grave. En 1991, des psychiatres qui l'avaient examiné avaient déclaré qu'il souffrait probablement de schizophrénie. En juillet 1994, il avait quitté le domicile de ses parents. A la même époque, il avait cessé de prendre ses médicaments.

10. Le 27 novembre 1994, l'intéressé, alors âgé de trente ans, fut arrêté à Colchester par la police, qui l'emmena au commissariat de la même ville. Il avait accosté des jeunes femmes dans la rue et leur avait fait des avances incongrues. Son comportement avant son arrestation et au commissariat, où il avait tenté d'agresser une policière, amena la police à penser qu'il s'agissait d'un malade mental. Au commissariat, il eut un entretien avec un travailleur social agréé, qui appela un psychiatre chef de service (*consultant psychiatrist*) au téléphone. Ils convinrent que, nonobstant les éléments donnant à penser que Christopher Edwards souffrait peut-être de schizophrénie, l'intéressé n'avait pas besoin de soins médicaux urgents et était donc apte à être enfermé au commissariat. Un examen de son état psychiatrique pourrait toujours être effectué lorsqu'il s'agirait pour le juge de déterminer la peine devant lui être infligée. Christopher Edwards fut placé seul dans une cellule. S'appuyant sur l'avis exprimé par le travailleur social, la policière responsable ne remplit pas le formulaire CID2 utilisé pour signaler les détenus présentant un risque exceptionnel pour cause de maladie mentale. Elle précisa toutefois dans le formulaire d'informations confidentielles (MG6A) qu'elle pensait que si Christopher Edwards n'était pas traité ou examiné par l'équipe de santé mentale le risque existait qu'il s'en prit sauvagement à une personne de sexe féminin. Elle ignorait que sa propre analyse de l'état mental de l'intéressé suffisait pour faire

classer Christopher Edwards parmi les détenus présentant un risque exceptionnel.

11. Le 28 novembre 1994, Christopher Edwards fut traduit devant la *Magistrates' Court* de Colchester. Dès qu'on lui eut ôté les menottes, il bouscula les autres détenus et se rua sur une fonctionnaire de l'administration pénitentiaire. On tenta de le maîtriser, mais il se dégagea et tenta une nouvelle fois de s'approcher de la fonctionnaire. Il fut ensuite enfermé seul dans une cellule. Toute la matinée, il tambourina sur sa porte, hurlant «Je veux une femme», et criant des obscénités sur les femmes. Les requérants rencontrèrent le *solicitor* de service vers 9 h 45 du matin et lui expliquèrent que leur fils souffrait de troubles mentaux ; ils formulèrent le vœu qu'il reçoive des soins médicaux et ne soit pas placé en détention provisoire. Lorsque le *solicitor* chercha à s'entretenir avec Christopher Edwards dans sa cellule, il ne fut pas aidé par l'intéressé, qui continua à proférer des obscénités sur les femmes. Le *solicitor* discuta du problème avec le greffier.

12. Pendant le trajet entre le commissariat et le tribunal, puis à l'intérieur de la salle d'audience, Christopher Edwards réitéra ses propos antérieurs au sujet des femmes. Mise en possession du formulaire MG6A, la procureur avait été invitée par la police à requérir le placement en détention provisoire de l'intéressé, compte tenu du risque de le voir récidiver et des interrogations entourant son état mental. Elle informa le tribunal que l'accusé était perçu comme présentant un risque pour les femmes, même si l'on ne sait pas exactement quelles précisions elle fournit à cet égard. Elle fit observer à l'appui de sa requête que l'accusé n'avait pas encore été examiné par un psychiatre. Conjointement avec la procureur, le *solicitor* de service et le greffier, le tribunal se pencha sur la question de savoir si l'intéressé ne devait pas être hospitalisé. Il conclut qu'en vertu de l'article 30 de la loi de 1980 sur les *Magistrates' Courts* il n'avait pas le pouvoir d'ordonner pareille mesure. Il n'examina pas, notamment, la possibilité de faire application de dispositions (les articles 2, 3, 4 ou 35 de loi de 1983 sur la santé mentale) qui prévoyaient la possibilité d'hospitaliser une personne en vue de son examen.

13. Les juges de la *Magistrates' Court* décidèrent de placer Christopher Edwards en garde à vue pendant trois jours, période inhabituellement brève, reportant la date de sa comparution au 1^{er} décembre de manière à ce qu'un avocat pût être commis et les formulaires d'aide judiciaire complétés. La question de savoir s'il convenait, notamment, de faire établir un rapport psychiatrique serait examinée plus tard. Après l'audience, le premier requérant téléphona au service de probation de Colchester et se dit préoccupé par l'état mental de son fils. On lui conseilla de prendre contact avec la prison de Chelmsford. Il téléphona alors à l'agent de probation de la prison, l'informant des antécédents médicaux de son fils. La note griffonnée par l'agent de probation au

cours de la conversation téléphonique indique que le requérant l'informa que son fils s'était vu prescrire de la stelazine mais qu'il refusait de prendre ce médicament, comme il refusait d'admettre qu'il souffrait de troubles mentaux. L'agent de probation se rendit au centre de santé, où il s'entretint avec le médecin-chef, le docteur F. Si une controverse s'éleva ultérieurement quant au nombre et à la nature des éléments que l'agent de probation communiqua au médecin, ce dernier déclara se souvenir avoir été informé du fait que Christopher Edwards était considéré comme présentant un risque pour les femmes. Néanmoins, eu égard aux observations formulées par le travailleur social psychiatrique, qui avait déclaré Christopher Edwards apte à être enfermé au commissariat, et au fait que le tribunal n'avait pas ordonné l'établissement de rapports psychiatriques, il résolut de ne pas déroger à la procédure d'incarcération habituelle. Suivant celle-ci, Christopher Edwards devait être examiné à son arrivée de la manière habituelle, et c'est en fonction des résultats de cet examen qu'on lui attribuerait une place dans la prison. Ni le médecin ni l'agent de probation ne communiquèrent quoi que ce soit à cet égard au service des admissions de la prison.

14. Un agent pénitentiaire de retour de l'audience devant la *Magistrates' Court* informa le responsable du service des admissions de la prison de Chelmsford qu'une surveillante avait été agressée par un prisonnier qui devait arriver plus tard dans la journée. Les policiers du secteur des gardes à vue de la *Magistrates' Court* avaient déduit de son comportement que Christopher Edwards souffrait de troubles mentaux et pouvait représenter un risque pour les femmes, et ils avaient résolu d'avertir le personnel de la prison. Un policier téléphona au service des admissions de la prison et déclara, entre autres choses, à son responsable, que les juges de la *Magistrates' Court* avaient envisagé de faire hospitaliser Christopher Edwards dans une structure psychiatrique et que l'intéressé s'en était pris à une surveillante. Préoccupé par ce qu'il venait d'entendre, le responsable des admissions prit contact avec la *Magistrates' Court* afin de vérifier si Christopher Edwards était mis en détention provisoire en vertu d'un mandat ordinaire. Il s'adressa également au directeur de permanence de la prison pour savoir où il y avait lieu de placer Christopher Edwards et la décision fut finalement prise que, sous réserve de l'examen médical devant être effectué, l'intéressé serait installé dans une cellule de l'aile D1, où le personnel pénitentiaire était exclusivement de sexe masculin.

15. Vers la fin de l'après-midi, Christopher Edwards fut emmené à la prison de Chelmsford. Le personnel des admissions de la prison avait été mis au courant des informations communiquées par la police à la *Magistrates' Court* et du fait que le prisonnier représentait un danger potentiel pour les femmes. L'intéressé fut isolé dans une zone à l'écart tandis que le personnel accomplissait les formalités d'admission des

autres prisonniers. Son comportement fut qualifié d'«étrange» et de «bizarre», et lorsqu'arriva le moment de l'enfermer dans la cellule d'attente, il se montra agressif et tenta de donner un coup de poing à un gardien. Deux heures plus tard, il fut examiné par M. N., membre du service de santé de la prison, qui n'aperçut aucune raison de recommander son admission au centre de santé. M. N. ignorait tout des discussions ayant eu lieu précédemment au tribunal et des inquiétudes communiquées au personnel de la prison concernant l'état de santé mentale de Christopher Edwards. Il savait seulement que l'intéressé était présumé avoir agressé un policier de sexe féminin. M. N. suivit le questionnaire type. A la question 5 («Avez-vous jamais été vu par un psychiatre?»), Christopher Edwards répondit: «Il y a trois ans.» Il ne révéla pas qu'il était sous stelazine. Son examinateur ne releva aucun signe de troubles mentaux actifs ni aucun comportement bizarre au cours de l'entretien, qui dura vraisemblablement moins de dix minutes. Nul médecin n'était à ce moment de garde au centre de santé, ni même présent dans l'enceinte de la prison. Christopher Edwards fut écroué dans le bâtiment principal et enfermé dans la cellule D1-6.

16. On lui attribua une cellule qui n'était pas occupée.

17. Dans l'intervalle, le 26 novembre 1994, Richard Linford avait été arrêté à Maldon pour avoir agressé sa petite amie et le voisin de celle-ci. Au commissariat de Maldon, il avait été examiné par un médecin de la police qui avait soupçonné qu'il s'agissait d'un malade mental. Ce médecin de la police attesta que Richard Linford n'était pas apte à être détenu. Ce dernier fut examiné par un psychiatre chef de clinique (*psychiatric registrar*) qui s'entretint au téléphone avec un psychiatre chef de service, lequel conclut que l'intéressé ne devait pas nécessairement être hospitalisé et qu'il pouvait être placé en détention. Richard Linford fut alors transféré au commissariat de Chelmsford, où le médecin de la police le déclara lui aussi apte à être détenu. Les médecins attribuèrent le comportement bizarre qu'avait eu l'intéressé tant avant qu'après son arrestation aux effets d'un abus d'alcool et d'un retrait d'amphétamines et à une tentative délibérée de manipuler le système de la justice pénale. Le psychiatre chef de clinique, qui avait précédemment traité Richard Linford, savait que les médecins avaient diagnostiqué à plusieurs reprises chez lui une schizophrénie ou des troubles de la personnalité, mais il savait également que l'intéressé devenait malade lorsqu'il abusait de l'alcool et des drogues. Pendant le week-end, Richard Linford eut de nouveaux accès de comportement bizarre et de violence à l'égard des policiers. Il ne fut pas réexaminé par un médecin. Aucun formulaire CID2 ne fut rempli, bien que des policiers continuassent de penser qu'ils avaient affaire à un malade mental. Le 28 novembre 1994, Richard Linford fut placé en détention provisoire par la *Magistrates' Court* de Chelmsford. L'intéressé avait été présenté comme «sain d'esprit, mais

dangereux» aux juges. Richard Linford arriva peu après Christopher Edwards à la prison de Chelmsford, où il fut examiné par le fonctionnaire du service de santé de la prison qui avait déjà examiné Christopher Edwards. Ledit fonctionnaire n'aperçut aucune raison de le faire admettre au centre de santé. Richard Linford ne s'était pas comporté de manière bizarre pendant son examen. M. N. n'était pas au courant de ses condamnations antérieures. S'il l'avait été, il aurait pu être alerté par le fait que l'intéressé avait été interné en 1988.

18. Dans un premier temps, Richard Linford fut enfermé seul dans la cellule D1-11. Il fut ensuite transféré dans la cellule D1-6 qu'occupait Christopher Edwards. Cette mesure était la conséquence d'une pénurie de cellules, toutes celles de l'étage étant partagées par deux détenus.

19. Chaque cellule était équipée d'un bouton d'appel d'urgence qui commandait un voyant vert sur le mur extérieur de la cellule, à côté de la porte. Le fait pour un détenu d'appuyer sur le bouton activait une sirène à l'étage concerné et allumait un voyant rouge sur un pupitre de contrôle situé au même étage. En regard du voyant rouge était indiqué le numéro de la cellule. Le voyant rouge demeurait allumé et la sirène continuait de retentir lorsque le détenu cessait d'appuyer sur le bouton. A 21 heures, l'un des occupants de la cellule partagée par Christopher Edwards et Richard Linford appuya sur le bouton d'appel. Un surveillant aperçut le voyant vert allumé à l'extérieur de la cellule, et l'un des deux détenus lui dit qu'ils souhaitaient que soit éteinte l'une des lampes de la cellule que l'on ne pouvait commander que de l'extérieur. Le surveillant marqua son accord. Il constata que «tout se passait bien» entre les deux hommes. Il releva que, lorsque le voyant vert s'était allumé, la sirène, qui était censée retentir de façon continue, ne s'était pas déclenchée. Il ne signala pas le défaut apparent.

20. Peu avant 1 heure du matin dans la nuit du 28 au 29 novembre 1994, un gardien entendit une sirène mais n'aperçut aucun voyant rouge allumé sur le pupitre de contrôle du niveau D. Il vit un de ses collègues aller opérer une vérification aux autres niveaux. Un peu plus tard, il entendit quelqu'un frapper des coups répétés sur la porte d'une cellule située à son étage. Il se rendit sur place et vit le voyant vert allumé à l'extérieur de la cellule D1-6. Regardant au travers de l'œilleton, il aperçut Richard Linford tenant une fourchette en plastique ensanglantée et se rendit compte qu'il y avait du sang sur le sol ainsi que sur les pieds de l'intéressé. Un délai de cinq minutes s'écoula, le temps pour les surveillants d'enfiler des vêtements de protection. Ils pénétrèrent dans la cellule, où ils découvrirent le corps sans vie de Christopher Edwards, qui avait été piétiné et frappé à mort. Richard Linford ne cessait de répéter qu'il était possédé par des esprits malveillants et des démons. La ronde précédente effectuée au niveau D par les gardiens remontait à 0 h 43, ce qui indiquait qu'il pouvait s'être

écoulé jusqu'à dix-sept minutes depuis le moment où l'on avait appuyé sur le bouton d'appel de la cellule.

21. Au moment de l'agression, Richard Linford souffrait de troubles mentaux aigus. Il fut transféré à l'hôpital spécial de Rampton plus tard dans la journée du 29 novembre 1994.

22. Le 21 avril 1995, Richard Linford comparut devant la *Crown Court* de Chelmsford et plaida coupable d'homicide involontaire sur la personne de Christopher Edwards, qualification retenue par le tribunal eu égard à la responsabilité atténuée de l'accusé. Le procès fut donc bref. Le juge rendit une ordonnance d'internement au titre de l'article 37 de la loi de 1983 sur la santé mentale, ainsi qu'une ordonnance «de restriction» (*restriction order*) au titre de l'article 41. Richard Linford est actuellement toujours interné à l'hôpital spécial de Rampton, où les médecins ont diagnostiqué chez lui une schizophrénie paranoïde.

23. Une enquête judiciaire (*coroner's inquest*) fut ouverte, puis ajournée pendant le déroulement de la procédure pénale dirigée contre Richard Linford. Après la condamnation de ce dernier, le *coroner*, considérant que dans ces conditions il ne s'imposait pas de poursuivre les investigations, prononça la clôture de l'enquête judiciaire.

24. Le 16 octobre 1995, les requérants furent avisés par le commissaire divisionnaire adjoint que les autorités estimaient qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour que puisse être établie l'infraction d'homicide par grande négligence dans le chef de quiconque ayant eu à intervenir dans l'affaire, mais que la question serait probablement réexaminée lorsqu'aurait pris fin l'enquête qui avait été entamée par les institutions publiques mises en cause.

25. En juillet 1995, une enquête privée non prescrite par la loi fut demandée par trois institutions publiques dont la responsabilité légale à l'égard de Christopher Edwards se trouvait engagée: l'administration pénitentiaire, le conseil de comté de l'Essex et l'autorité sanitaire de l'Essex du Nord. La commission d'enquête reçut le mandat suivant:

«Mener des investigations au sujet du décès de M. Edwards à la prison de Chelmsford, notamment en ce qui concerne les aspects de sa détention et de celle de M. Linford susceptibles d'éclairer ledit décès, et en particulier: la mesure dans laquelle leur admission, leur détention, leur affectation et leur suivi médical correspondaient aux obligations légales, au règlement pénitentiaire, aux standards applicables en matière de soins médicaux et aux règles de fonctionnement locales.

1. Examiner l'adéquation, tant en fait que du point de vue des procédures pertinentes, de la collaboration et de la communication entre les institutions concernées (l'administration pénitentiaire, la police de l'Essex, les tribunaux, l'organisme de gestion de l'office de soins médicaux généraux et psychiatriques dans le Moyen-Essex et son prédécesseur, et les services sociaux du conseil de comté de l'Essex) ayant eu un rôle à jouer dans le suivi, la garde et la surveillance de M. Edwards et de M. Linford ou dans la fourniture de services aux deux intéressés.

2. Examiner les circonstances ayant entouré l'arrestation et les placements en détention et en garde à vue de M. Linford et de M. Edwards par la police de l'Essex, et notamment la question de savoir si les informations pertinentes ont effectivement et efficacement circulé entre la police de l'Essex, l'administration pénitentiaire, les tribunaux et toutes autres institutions publiques concernées (...)

3. Examiner l'ensemble des circonstances pertinentes ayant entouré le traitement et le suivi médical mis en œuvre à l'égard de M. Edwards et de M. Linford par le service de santé et les services sociaux, et notamment la mesure dans laquelle le suivi médical de M. Edwards et de M. Linford répondait aux obligations légales applicables, aux instructions pertinentes du ministère de la santé et aux règles de fonctionnement locales.

4. Etablir un rapport et formuler des recommandations à l'adresse du service de santé de l'Essex du Nord, des services sociaux du conseil de comté de l'Essex et de l'administration pénitentiaire nationale, ainsi que de toutes autres institutions publiques ayant pu être identifiées pour les besoins de la cause (...)

26. En février 1996, les requérants furent avisés par leurs *solicitors* qu'ils pouvaient prétendre en justice à un dédommagement pour leurs frais funéraires, d'une part, et pour la douleur et la souffrance éprouvées par leur fils Christopher entre le moment où il avait subi ses blessures et son décès, mais qu'en égard à l'ampleur des frais judiciaires dont s'accompagnerait une telle action en justice, il ne serait financièrement pas rentable pour eux de l'intenter.

27. En avril 1996, le Fonds d'indemnisation des dommages résultant d'infractions pénales (*Criminal Injuries Compensation Board*) alloua aux requérants 4 550 livres sterling (GBP) pour leurs frais funéraires mais estima qu'il n'y avait pas lieu de leur accorder la moindre indemnité pour perte de soutien familial ou pour deuil.

28. La commission d'enquête commença ses investigations en mai 1996. Elle était présidée par M. Kieran Coonan, avocat (*QC*) et juge (*Recorder*) de la *Crown Court*, et comptait quatre autres membres: M. Bluglass (professeur émérite de psychiatrie légale à l'université de Birmingham), M. Gordon Halliday (ancien directeur des services sociaux du conseil de comté du Devon et membre de la commission de santé mentale), M. Michael Jenkins (ancien directeur de la prison d'Oxford et de la prison Long Lartin et inspecteur en chef adjoint des prisons de Sa Majesté de 1987 à 1992) et M. Owen Kelly (préfet de police de la ville de Londres de 1985 à 1993). La commission était assistée par un cabinet de *solicitors* que les institutions commanditaires de l'enquête avaient chargé de fournir un soutien secrétaire et administratif et d'organiser la comparution des témoins. Deux *solicitors* dudit cabinet furent désignés pour agir en qualité d'avocats auprès d'elle.

29. La commission d'enquête entendit des témoins au cours de cinquante-six journées, réparties sur une dizaine de mois. Elle siégea à huis clos. Elle n'avait pas le pouvoir de contraindre les témoins à

comparaître ou à produire des documents. Deux gardiens de prison refusèrent de venir témoigner devant elle. Le rapport d'enquête releva ultérieurement qu'il était possible que l'un des deux possédât des preuves importantes, ajoutant que le refus de l'intéressé de comparaître était «d'autant plus regrettable qu'il était passé devant la cellule de Christopher Edwards peu avant que celui-ci ne trouve la mort». La commission d'enquête se transporta dans les locaux concernés de la police, de la *Magistrates' Court* et de la prison. Un de ses membres, le professeur Bluglass, entendit Richard Linford à l'hôpital. Quelque cent cinquante témoins vinrent déposer devant elle, à quoi il faut ajouter les déclarations écrites soumises par un nombre considérable d'autres personnes.

30. En novembre 1997, les requérants firent établir à l'encontre du commissaire en chef de l'Essex et du conseil de comté de l'Essex une assignation à comparaître pour négligence devant le tribunal de comté (*County Court*). Suivant en cela les conseils de leurs *solicitors*, ils renoncèrent toutefois à notifier cette assignation.

31. Des extraits du projet de constatations préliminaires de la commission d'enquête furent distribués aux organes visés par les critiques, qui eurent ainsi l'occasion de formuler des observations. Un certain nombre de témoins furent rappelés à témoigner le 27 avril 1998.

32. Le rapport d'enquête fut publié le 15 juin 1998. Il concluait qu'idéalement Christopher Edwards et Richard Linford n'auraient pas dû être incarcérés et qu'en pratique ils n'auraient pas dû partager la même cellule. Il déplorait «un effondrement global des mécanismes qui auraient dû jouer afin de protéger ce détenu vulnérable». Il identifiait une série de manquements, et notamment des insuffisances aux plans de la tenue des registres, de la communication et de la coopération entre les divers services impliqués, ainsi qu'une série d'occasions manquées d'éviter la mort de Christopher Edwards.

33. Parmi les constatations effectuées, on peut citer les suivantes :

– dans l'idéal, s'il y avait eu assez de place dans les services compétents, Christopher Edwards aurait dû être hospitalisé aux fins d'examens en vertu de l'article 2 de la loi de 1983 sur la santé mentale ;

– le fait pour le responsable des gardes à vue de n'avoir pas invité un médecin à venir examiner Christopher Edwards constituait une grave omission et une infraction à la partie C du code de conduite en vertu de la loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale ;

– le fait pour la police de l'Essex de n'avoir pas établi un formulaire CID2 décrivant Christopher Edwards comme un détenu pouvant raisonnablement être soupçonné de présenter un risque exceptionnel pour cause de perturbation mentale constituait un manquement grave, le rapport d'enquête ajoutant toutefois que même si l'intéressé avait été

ainsi décrit par la police, cela n'aurait pas été suffisant en soi pour garantir son admission au centre de santé de la prison de Chelmsford;

– lors de l'audience qui eut lieu devant la *Magistrates' Court* le 28 novembre 1994, nul n'évoqua l'article 35 de la loi de 1983 sur la santé mentale, qui prévoyait la possibilité d'une hospitalisation aux fins d'examen;

– aucune démarche ne fut entreprise par le tribunal pour faire savoir aux autorités carcérales, et en particulier au médecin-chef de la prison, qu'il y avait des éléments donnant à penser que Christopher Edwards souffrait d'une maladie mentale;

– les informations fournies à la prison par les requérants au sujet des antécédents psychiatriques de leur fils ne furent ni enregistrées ni transmises à la personne chargée d'effectuer l'examen réglementaire précédant la mise sous écrou;

– lorsque Christopher Edwards arriva à la prison de Chelmsford, il n'y avait sur place aucun médecin de garde, en infraction aux règles relatives à l'administration des soins médicaux en prison (*Prison Service Health Care Standards*);

– l'assistant médical de la prison, M. N., qui examina Christopher Edwards, n'avait pas une formation suffisante pour pouvoir détecter des troubles mentaux chez les personnes qu'il examinait et il n'avait pas reçu suffisamment d'instructions. L'examen pratiqué au moment de la mise sous écrou fut rapide et superficiel et il ne se déroula pas dans des conditions aptes à garantir l'intimité nécessaire;

– M. N. n'avait reçu de la police et du tribunal aucune information concernant les soucis qu'inspirait l'état mental de Christopher Edwards. Si on lui avait présenté un formulaire CID2 identifiant des troubles mentaux chez l'intéressé ou si le tribunal avait exprimé des inquiétudes, cela aurait pu éveiller chez lui suffisamment de doutes pour lui faire choisir une conduite prudente et faire admettre l'intéressé au centre de santé pour la première nuit;

– le système d'appel dont était pourvue la cellule était en panne; il avait été activé dix-sept minutes au moins avant que l'alerte ne fût donnée par le tambourinement de Richard Linford sur la porte, et la sirène d'alarme n'avait pas retenti, ou alors seulement très brièvement. Si le système avait fonctionné correctement, une prompt réponse aurait pu sauver la vie de Christopher Edwards. Le système pouvait être désactivé simplement en coinçant une allumette derrière le bouton de redémarrage sur le pupitre de contrôle, et il ne pouvait être exclu qu'il eût été trafiqué par un fonctionnaire de la prison ou un détenu souhaitant avoir une « nuit tranquille ». Le fait qu'on pouvait le désactiver aussi facilement rendait le système inadéquat et peu sûr. Le rapport relevait également qu'en vertu des règles de bonne pratique, lorsque le système d'appel d'une cellule était en panne, les occupants de

la cellule devaient être transférés dans une autre cellule, sauf à installer un système de contrôle visuel efficace. Une cellule ne pouvait en effet être considérée comme en état d'être occupée si elle était dépourvue de moyens de communication en bon état de marche ;

– Richard Linford avait des antécédents d'accès de violence et de comportement agressif, et il avait notamment par le passé attaqué un détenu partageant sa cellule. Il avait été interné dans un hôpital psychiatrique en 1988, et les médecins avaient par la suite conclu qu'il souffrait de schizophrénie. Nonobstant des épisodes psychotiques et des examens effectués ultérieurement, il ne fut plus hospitalisé après septembre 1994, les médecins considérant qu'il ne souffrait pas d'une maladie mentale aiguë. Une réunion consacrée à l'examen de son cas se tint le 24 octobre 1994. L'un des médecins traitants de Richard Linford et un policier formulèrent l'avis que l'intéressé était capable d'actes de violence grave pouvant aller jusqu'au meurtre. Néanmoins, aucune évaluation formelle du risque évoqué ne fut entreprise. Le psychiatre chef de service n'admit pas que le risque que présentait Richard Linford pour la sécurité publique était sérieux, et l'on décida de tenter une dernière fois d'amener l'intéressé à prendre des médicaments à action retardée avant de le placer en détention au titre de l'article 3 de la loi de 1983. Le 7 novembre 1994, il fut rapporté audit psychiatre que Richard Linford refusait de prendre des médicaments à action retardée ;

– après l'arrestation de Richard Linford le 26 novembre, rien ne fut entrepris pour mettre la main sur son dossier médical avant que l'intéressé ne soit examiné. Le psychiatre chef de clinique n'avait pas été mis au courant de la réunion qui s'était tenue pour traiter du cas de cette personne, ni du fait qu'on avait envisagé de l'interner ;

– la police ne remplit pas de formulaire CID2 concernant Richard Linford, alors même que ce dernier avait agressé deux fonctionnaires de police, le policier responsable n'étant pas au courant de l'existence du formulaire en question ;

– la police, les services de poursuite et les juges savaient que Richard Linford était décrit comme un individu dangereux, mais nul n'avertit formellement les autorités pénitentiaires ;

– dans le cadre des procédures d'admission à la prison de Chelmsford, Richard Linford fut examiné par M. N., qui ne savait rien de lui sinon qu'il s'était montré « difficile » au commissariat ; même si la présentation d'un formulaire CID2 n'aurait pas été à elle seule décisive, la fourniture d'informations sur les condamnations antérieures de l'intéressé (et sur son hospitalisation) aurait pu faire apparaître la nécessité d'une évaluation plus détaillée et M. N. aurait ainsi pu avoir suffisamment de doutes pour faire admettre Richard Linford au centre de santé, nonobstant l'absence de symptômes réellement bizarres.

34. A la suite de la publication du rapport, les requérants sollicitèrent un avis juridique pour savoir s'ils disposaient, sur le plan civil, de recours pouvant être exercés à la lumière des conclusions de l'enquête. Lors d'un entretien qui eut lieu le 2 octobre 1998, leur avocat leur déclara qu'ils ne disposaient toujours, en droit civil, d'aucun recours. L'enquête n'avait formulé aucune conclusion exploitable relativement à la question de savoir si du temps s'était écoulé entre le moment où leur fils s'était vu infliger ses blessures et le moment où il était décédé, conclusion qui aurait permis de déterminer s'il y avait matière à engager une action pour la douleur et la souffrance éprouvées par l'intéressé avant qu'il ne meure.

35. Par une lettre du 25 novembre 1998, le service des poursuites de la Couronne maintint sa décision selon laquelle il n'y avait pas assez de preuves pour justifier l'ouverture de poursuites pénales. L'avocat des requérants avisa ses clients le 10 décembre 1998 que, nonobstant les nombreuses déficiences relevées par la commission d'enquête, il n'y avait pas suffisamment d'éléments pour fonder une accusation pénale de négligence grave contre quelque individu ou quelque institution que ce fût.

36. Par une lettre datée du 15 décembre 2000, l'autorité compétente pour instruire les plaintes dirigées contre la police (*Police Complaints Authority*, ci-après «la PCA») communiqua aux requérants un rapport décrivant les résultats auxquels avait abouti l'examen des plaintes incriminant le comportement qu'avait eu la police à l'égard de Christopher Edwards et lors de l'enquête menée par elle ultérieurement au sujet du décès de ce dernier. Le rapport déclarait fondés quinze des griefs énoncés et formulait à l'adresse de la police de l'Essex une série de recommandations sur les terrains tant de la pratique que de la procédure. Il constatait notamment une violation du code de conduite adopté en application de la loi sur la police et les preuves en matière pénale, dans la mesure où les policiers avaient négligé d'appeler un médecin au commissariat lorsque le comportement de Christopher Edwards les avait amenés à penser que l'intéressé souffrait peut-être d'une maladie mentale et dans la mesure où, pour ce qui est du non-établissement de formulaires CID2 identifiant Christopher Edwards et Richard Linford comme présentant des risques exceptionnels en raison de troubles mentaux, les policiers concernés n'avaient pas été suffisamment informés de l'existence et de l'utilité du formulaire. Le rapport déclarait également fondés des griefs visant les investigations menées par la police après le décès de Christopher Edwards, et notamment l'omission par les enquêteurs de la police de vérifier correctement l'état de fonctionnement de la sirène branchée sur la cellule en cause, la perte de la liste des personnes détenues à l'étage concerné la nuit de l'incident et la non-audition de certaines personnes employées au sein de la prison – notamment M. N., l'assistant médical, le médecin de la prison et l'agent

de probation de celle-ci – au sujet de l'allégation de négligence coupable formulée par les requérants.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Actions pouvant être intentées en cas de décès dû à une faute de négligence

37. D'après la *common law*, nul ne peut réclamer des dommages-intérêts pour le décès d'autrui dû à une faute quasi délictuelle.

38. La loi de 1976 sur les accidents mortels confère quant à elle une action pour les cas d'actes illicites entraînant la mort. L'article 1 § 1 en est ainsi libellé :

« Si le décès résulte d'un acte illicite, d'une négligence ou d'un manquement tel qu'en l'absence de décès il aurait habilité la victime à engager une action et à réclamer des dommages-intérêts pour le préjudice subi, la personne qui aurait été déclarée responsable si le décès n'était pas advenu peut faire l'objet d'une action en dommages-intérêts, nonobstant le décès de la victime. »

39. Le droit d'action prévu par la loi n'appartient toutefois qu'aux personnes qui étaient à la charge du défunt (article 1 § 2 de la loi, qui permet à ces personnes d'obtenir réparation pour leur préjudice matériel). Si le défunt n'avait pas de personnes à charge, il n'y a pas de perte matérielle susceptible d'indemnisation. Une indemnité de deuil (fixée à 7 500 GBP) ne peut être obtenue que par les parents d'un enfant âgé de moins de dix-huit ans (article 1 a) § 2 de la loi). Les frais funéraires peuvent être recouverts (article 3 § 5).

40. La loi de 1934 portant diverses dispositions de réforme du droit (*Law Reform (Miscellaneous) Provisions Act*) prévoit la survivance des droits d'action dans le patrimoine successoral du défunt. L'article 1 § 1 de ladite loi comporte ainsi le passage suivant :

« Sous réserve des dispositions du présent article, les droits d'action subsistant contre une personne ou possédés par une personne sont versés au passif ou à l'actif, selon le cas, de son patrimoine successoral à son décès si celui-ci advient après l'entrée en vigueur de la présente loi. »

41. Ce système permet l'obtention pour le compte de la succession de dommages-intérêts pour les pertes subies par le défunt avant sa mort, y compris celles revêtant un caractère non matériel. Peuvent ainsi être perçus des dommages-intérêts pour la douleur et la souffrance éprouvées entre l'infliction des blessures et la mort. Lorsque le décès est instantané ou lorsque l'on ne peut prouver que le défunt a éprouvé douleur et souffrance avant son décès, la loi de 1934 ne permet pas d'obtenir des dommages-intérêts et seuls les frais funéraires peuvent alors être recouverts.

B. Cas ayant donné lieu à l'application de la loi de 1998 sur les droits de l'homme

42. Il y a eu, depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1998 sur les droits de l'homme le 2 octobre 2000, deux affaires concernant des décès survenus en garde à vue et où les juridictions internes se sont penchées sur les exigences des articles 2 et 3 de la Convention.

43. Dans l'affaire *R. on the application of Wright v. the Secretary of State for the Home Department* ([2001] *High Court, Administrative Court (England and Wales)* 520, 20 juin 2001), une procédure fut engagée par la mère et la tante d'un homme décédé en garde à vue à la suite d'une grave crise d'asthme. Les plaignantes soutenaient que la manière dont le défunt avait été traité avant son décès n'était pas conforme aux exigences des articles 2 et 3 de la Convention et que, par ailleurs, les autorités étaient restées en défaut de mener des investigations adéquates au sujet du décès. La *High Court* estima que l'allégation selon laquelle l'administration pénitentiaire avait méconnu les articles 2 et 3 de la Convention dans sa manière de traiter le détenu était défendable et que, dès lors que l'enquête du *coroner* (*coroner's inquest*) et une action au civil ne valaient pas enquête officielle effective aux fins des obligations procédurales découlant de ces dispositions, les plaignantes étaient en droit d'obtenir une ordonnance invitant le ministre à faire effectuer une enquête indépendante au sujet des circonstances du décès. Bien que celui-ci fût survenu avant le 2 octobre 2000, la *High Court* estima qu'il persistait après cette date une obligation continue de faire mener une enquête effective au sujet des circonstances de l'espèce, le décès en question faisant toujours l'objet d'un débat animé et d'une vive controverse.

44. Dans l'affaire *R. on the application of Amin v. the Secretary of State for the Home Department* ([2001] *High Court, Administrative Court (England and Wales)* 719, 5 octobre 2001), où un détenu de dix-neuf ans, Zahid Mubarek, avait été matraqué à mort par un autre détenu, violent et raciste, les plaignants reprochaient au ministre de n'avoir pas fait mener une enquête ouverte et publique au sujet des circonstances du décès. La *High Court* estima que l'enquête interne de l'administration pénitentiaire et le procès au pénal de l'agresseur ne valaient pas enquête effective aux fins de l'obligation procédurale imposée par l'article 2 de la Convention, au motif principalement que ni l'une ni l'autre procédure n'avaient établi pourquoi cette nuit-là Zahid Mubarek partageait une cellule avec son agresseur. Aussi les plaignants étaient-ils fondés à réclamer une déclaration aux termes de laquelle une enquête publique indépendante, dans le cadre de laquelle la famille du défunt aurait pu se faire représenter, obtenir communication des éléments de preuve pertinents et être autorisée à interroger les témoins principaux, devait être jugée apte à remplir les obligations résultant de l'article 2 de la Convention.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

45. L'article 2 de la Convention dispose en sa première phrase :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. (...) »

46. Les requérants allèguent que les autorités du Gouvernement sont restées en défaut de protéger la vie de leur fils et sont responsables de sa mort. Ils soutiennent également que l'enquête menée au sujet du décès de leur fils ne remplissait pas les conditions d'adéquation et d'effectivité requises par l'obligation procédurale découlant de l'article 2 de la Convention.

A. Quant à l'obligation positive de protéger la vie

1. *Thèses des parties*

a) **Les requérants**

47. Les requérants soutiennent que les autorités ont méconnu l'obligation positive que leur faisait la Convention de protéger la vie de leur fils. Ils estiment que si la portée de pareille obligation positive peut varier selon les circonstances, elle était particulièrement exigeante en l'espèce, où une personne est morte en garde à vue. Il s'agirait de se demander si les autorités savaient ou auraient dû savoir à l'époque qu'il existait un risque réel et immédiat de voir Christopher Edwards perdre la vie à la suite d'actes criminels d'un tiers et si elles sont restées en défaut de prendre, dans les limites de leurs pouvoirs, les mesures qui, raisonnablement, auraient pu être considérées comme propres à parer à ce risque. Il serait erroné par conséquent de mettre l'accent sur ce que les autorités savaient – approche subjective proposée par le Gouvernement – plutôt que sur la question de savoir – approche objective – ce qu'elles auraient dû savoir. Il serait évident que les autorités pénitentiaires savaient, ou à tout le moins auraient dû savoir, que le fait de placer Richard Linford dans la cellule occupée par Christopher Edwards comportait un risque réel et immédiat pour la vie de ce dernier. Elles savaient ou auraient dû savoir que Richard Linford était un être dangereux et que Christopher Edwards était une personne vulnérable. Le fait que les autorités savaient tout cela ressortirait notamment de certains témoignages livrés devant la commission d'enquête : il s'en dégageait que les surveillants de la prison savaient que Christopher Edwards avait besoin d'être isolé des autres détenus pour sa propre sécurité et que Richard Linford, qui ne cessait de se bagarrer, n'était pas apte à être enfermé avec d'autres détenus. La seule raison fournie par les

autorités pour justifier leur décision de réunir les deux hommes dans la même cellule était qu'il fallait libérer une cellule pour d'autres détenus. L'affirmation du Gouvernement selon laquelle les procédures suivies lors de la mise sous écrou des prisonniers étaient adéquates serait contredite par les modifications apportées au système à la suite de la présente espèce et d'autres qui avaient suscité la préoccupation du public concernant l'examen de l'état mental des prisonniers à leur arrivée en prison.

48. Les requérants se réfèrent à la constatation dans le rapport de la commission d'enquête de plusieurs cas où, en l'espèce, une autorité publique est restée en défaut de communiquer à une autre autorité publique des informations concernant les risques que présentait Richard Linford. En particulier, bien que la police, le service des poursuites de la Couronne et les juges de la *Magistrates' Court* fussent tous conscients que Richard Linford était dangereux et enclin à la violence, aucun avertissement formel ne fut adressé à la prison et aucune information ne fut communiquée concernant ses antécédents pénaux et médicaux. De surcroît, l'obligation positive découlant de l'article 2 s'imposerait à l'ensemble des autorités publiques et non seulement aux autorités carcérales. Il s'agirait de ne pas appliquer ce critère de façon étroite et de ne pas se focaliser sur l'institution ou l'agent particuliers sous la responsabilité desquels la victime se trouvait à l'époque de l'incident, mais de prendre en compte les déficiences du système impliquant toute une série d'autorités.

49. Eu égard à ce qu'elles savaient ou à ce qu'elles auraient dû savoir, les autorités auraient dû, si elles avaient été raisonnables, placer Christopher Edwards et Richard Linford dans des cellules distinctes, ou à tout le moins réparer la sirène de la cellule concernée, dont on savait qu'elle était défectueuse, ou installer un système permettant d'en assurer une surveillance visuelle efficace. La présente espèce se distinguerait de l'affaire *Osman* (arrêt *Osman c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII), qui concernait une série d'erreurs ayant affecté une enquête et qui, si elles n'avaient pas été commises, auraient peut-être permis le placement en détention de l'individu meurtrier, puisque en l'espèce Christopher Edwards aurait été activement exposé, par les autorités mêmes sous la protection desquelles il se trouvait, au risque de subir des voies de fait de la part d'un codétenu. Chacune des déficiences identifiées aurait constitué un facteur contributif important dans une chaîne d'omissions ayant abouti à la décision fatale de placer Richard Linford dans la même cellule que Christopher Edwards.

b) Le Gouvernement

50. Le Gouvernement conteste qu'il y ait eu le moindre manquement à une quelconque obligation positive imposée par l'article 2 de protéger le

droit à la vie de Christopher Edwards. Considérées objectivement et abstraction faite de ce que l'on sait aujourd'hui, les informations dont les autorités pénitentiaires disposaient à l'époque immédiatement antérieure au décès de l'intéressé attesteraient qu'il n'y avait aucun risque réel ou immédiat dont les autorités carcérales auraient été au courant ou auraient dû être au courant. Il y aurait lieu de tenir compte des preuves médicales disponibles à l'époque et de la considération selon laquelle les autorités devaient agir de manière à respecter les autres droits et libertés des individus.

51. En l'espèce, un travailleur social expérimenté et un psychiatre chef de service estimèrent que Christopher Edwards était apte à être détenu dans un commissariat et ne nécessitait pas des soins médicaux urgents. Même si un médecin avait été appelé au commissariat, il est peu probable que cela eût produit le moindre impact concret sur ce qui s'est passé. La commission d'enquête qualifia de raisonnable l'avis donné par le psychiatre chef de service selon lequel Christopher Edwards était apte à être détenu. Quant à la question de savoir si, au cas où la police aurait rempli un formulaire CID2, cela aurait conduit à l'admission de Christopher Edwards au centre de santé de la prison de Chelmsford, elle relève de la pure spéculation. Lorsque l'intéressé fut transféré à la prison et examiné, dans le cadre des formalités de mise sous écrou, en vue de son éventuelle admission au centre de santé, rien ne se produisit qui permît de parler de comportement bizarre. De même, le Gouvernement ne reconnaît pas qu'il y ait eu omission de communiquer des informations à la prison concernant la maladie de l'intéressé : un policier avait téléphoné du tribunal afin d'informer le service des admissions de la prison que les juges avaient envisagé un internement de l'intéressé sur la base de la loi de 1983 sur la santé mentale ; un agent de probation avait laissé un message aux termes duquel Christopher Edwards pouvait représenter un risque pour les femmes, tandis que le premier requérant avait informé l'agent de probation de la prison de la maladie mentale de son fils. Le Gouvernement souligne que l'examen approfondi d'un détenu à son arrivée en prison ne s'imposait que si l'assistant médical jugeait que l'intéressé nécessitait une prise en charge médicale d'urgence, le but de l'examen effectué lors de l'arrivée des détenus à la prison étant principalement d'identifier rapidement les prisonniers requérant un traitement d'urgence. La politique actuelle serait que les nouveaux arrivants doivent être vus par un médecin dans les vingt-quatre heures de leur admission, ce délai résultant de l'impossibilité dans une grande prison d'effectuer de suite un examen approfondi de l'ensemble des nouveaux arrivants.

52. Le Gouvernement soutient également qu'il était une chose tout à fait normale en prison que les détenus partagent une cellule et qu'il n'est pas prouvé que les autorités carcérales fussent au courant du fait que le

système d'appel de la cellule de Christopher Edwards était défectueux. Par ailleurs, les deux médecins qui examinèrent Richard Linford après son arrestation ne décelèrent chez lui aucun signe de psychose, et un rapport établi ultérieurement au sujet de l'intéressé précisa qu'il agissait de manière rationnelle et non agressive. Le rapport de la commission d'enquête releva que même si les médecins qui l'examinèrent à ce stade avaient pris connaissance de son rapport médical et avaient pris contact avec son psychiatre, celui-ci ne se serait pas opposé au maintien en détention de Richard Linford. Il fut par ailleurs jugé que le comportement de ce dernier ne justifiait pas qu'on le fit admettre au centre de santé de la prison. C'étaient en réalité ses blessures et son attitude peu coopérante qui avaient motivé son placement initial dans une cellule libre d'occupants et non de quelconques soupçons concernant une maladie mentale. Dès lors, même si un formulaire CID2 avait été rempli, la question de savoir si cela aurait fait une différence relève de la pure conjecture, comme ce serait spéculer que de tirer des conclusions des omissions constatées dans la communication des informations concernant Richard Linford. Lorsque l'on vit pour la dernière fois les deux détenus ensemble, rien ne permettait de penser que Richard Linford agirait de manière violente à l'égard de son compagnon de cellule.

53. Le Gouvernement admet que le rapport de la commission d'enquête fustigea l'effondrement «global» d'une série de mécanismes qui, pris ensemble, ont contribué au décès de Christopher Edwards. Cela n'établit toutefois pas que les autorités soient restées en défaut de satisfaire à une obligation positive. Le Gouvernement regrette que les choses se soient déroulées ainsi et déplore en particulier les déficiences du système d'appel branché sur les cellules, dont il a été prouvé qu'il était facile de le désactiver. Aucun système ne serait toutefois à même de supprimer l'éventualité de pannes mécaniques. Le Gouvernement plaide que les défauts constatés ne sont pas suffisants pour faire conclure que les autorités n'ont pas fait ce qui était raisonnablement en leur pouvoir compte tenu de l'état de leurs connaissances à l'époque.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

54. La Cour rappelle que la première phrase de l'article 2 § 1 astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction (arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni* du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-III, p. 1403, § 36). Cela implique pour l'Etat un devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de

commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. L'article 2 de la Convention peut en effet, dans certaines circonstances bien définies, mettre à la charge des autorités l'obligation positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui (arrêt *Osman* précité, p. 3159, § 115).

55. Sans perdre de vue les difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, ni l'imprévisibilité du comportement humain ni les choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources, il faut interpréter cette obligation de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif. Dès lors, toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation. Pour que l'on puisse conclure à l'existence d'une obligation positive, il y a lieu d'établir que les autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un individu déterminé était menacé de manière réelle et immédiate dans sa vie par des actes criminels d'un tiers et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, pouvaient être considérées comme aptes à pallier ce risque (arrêt *Osman* précité, pp. 3159-3160, § 116).

56. En matière de détention, la Cour a déjà eu l'occasion de souligner que les personnes en garde à vue sont fragiles et que les autorités ont le devoir de les protéger. Il incombe à l'État de fournir une explication quant à l'origine des blessures survenues en garde à vue, cette obligation étant particulièrement stricte lorsque la personne décède (voir, par exemple, l'arrêt *Salman c. Turquie* [GC], n° 21986/93, § 99, CEDH 2000-VII). On peut noter que la nécessité d'une surveillance attentive est reconnue par la loi en Angleterre et au pays de Galles, où une enquête a lieu automatiquement lorsqu'une personne meurt en prison, et où les tribunaux internes imposent aux autorités pénitentiaires un devoir de vigilance à l'égard des personnes détenues dans leur établissement.

b) Application en l'espèce

57. Christopher Edwards fut tué, alors qu'il séjournait en détention provisoire, par un dangereux détenu souffrant d'une maladie mentale, Richard Linford, que l'on avait placé dans sa cellule. En tant que prisonnier, il était sous la responsabilité des autorités, qui, en vertu tant du droit interne que de la Convention, avaient l'obligation de protéger sa vie. La Cour a d'abord recherché si les autorités savaient ou auraient dû savoir qu'il existait un risque réel et immédiat pour Christopher Edwards de perdre la vie du fait d'actes de Richard Linford et, deuxièmement, si elles sont restées en défaut de prendre, dans le cadre de leurs pouvoirs, les

mesures qui, d'un point de vue raisonnable, pouvaient être considérées comme aptes à pallier ce risque.

58. En ce qui concerne l'état des connaissances des autorités, la Cour relève que la commission d'enquête déclara dans son rapport que tout prisonnier partageant la même cellule que Richard Linford cette nuit-là aurait été exposé à un risque vital. La Cour considère donc qu'il s'agit essentiellement de déterminer si les autorités carcérales connaissaient ou auraient dû connaître l'extrême dangerosité de Richard Linford au moment où la décision fut prise de le placer dans la même cellule que Christopher Edwards.

59. Le fait que Richard Linford souffrait d'une maladie mentale était connu des médecins qui le traitaient: l'intéressé avait été hospitalisé en 1988 et les médecins avaient conclu qu'il souffrait de schizophrénie. Il avait également des antécédents d'accès de violence et de comportement agressif. Toutefois, quelques semaines avant son arrestation le 26 novembre 1994, alors que la crainte avait surgi qu'il pût commettre des actes de violence graves, le psychiatre chef de service avait estimé qu'il fallait faire un dernier effort pour canaliser ses pulsions en lui faisant prendre des médicaments à action retardée avant que d'envisager son internement au titre de la loi de 1983 sur la santé mentale. Par ailleurs, le comportement bizarre qu'il avait eu au commissariat de police après son arrestation avait amené les policiers à penser qu'il souffrait peut-être d'une maladie mentale, et le médecin de la police avait estimé que son état mental le rendait inapte à être placé en détention. Cet avis fut infirmé, un peu à la surprise des policiers, par le psychiatre chef de clinique qui examina Richard Linford et conclut que son comportement pouvait être dû à l'abus de certaines substances et s'expliquer par une tentative de manipulation délibérée. Ledit psychiatre ne consulta pas le dossier médical de Richard Linford. S'il l'avait fait, il se serait rendu compte qu'un internement d'office de l'intéressé avait été envisagé. Pendant son séjour au commissariat de police, Richard Linford continua d'avoir des sautes d'humeur, ponctuées d'épisodes violents et bizarres. A son arrivée en prison après que le tribunal eut ordonné son placement en détention provisoire, il portait des signes visibles de blessures et l'assistant médical qui l'examina savait qu'il s'était montré «difficile». L'assistant médical n'avait en revanche pas été mis au courant des antécédents pénitentiaires de l'intéressé ni de son hospitalisation antérieure, et la police, les services de poursuite et le tribunal ne communiquèrent aucune information détaillée relativement à son comportement et à ses antécédents connus de troubles mentaux.

60. La Cour constate que des informations étaient disponibles dont il ressortait que Richard Linford souffrait d'une maladie mentale et qu'il avait des antécédents de violence suffisamment graves pour que l'on eût

envisagé son internement d'office. Elle considère que, combinés avec son comportement bizarre et violent au moment de son arrestation et après celle-ci, ces éléments attestent que l'intéressé présentait un risque réel et sérieux pour autrui et, en l'occurrence, pour Christopher Edwards lorsqu'on le plaça dans la cellule de ce dernier.

61. Quant aux mesures que les autorités pouvaient raisonnablement être supposées prendre pour pallier ce risque, la Cour observe que les informations relatives aux antécédents médicaux de Richard Linford et à sa dangerosité perçue auraient dû être portées à l'attention des autorités carcérales, en particulier à celles chargées de décider s'il y avait lieu de placer l'intéressé au centre de santé ou en cellule ordinaire avec les autres détenus. Or elles ne le furent pas. Il y eut une série de déficiences dans la communication des informations: le psychiatre chef de service ne consulta pas le dossier médical de Richard Linford afin de se faire une idée complète de l'état de l'intéressé, la police ne remplit pas de formulaire CID2 (risque exceptionnel), et ni la police, ni les autorités de poursuite, ni la *Magistrates' Court* ne firent le nécessaire pour informer les autorités carcérales par d'autres moyens de la dangerosité et de l'instabilité que l'on soupçonnait chez Richard Linford.

62. Le Gouvernement soutient que même si un formulaire CID2 avait été rempli par la police, il n'est pas certain que cela eût conduit les autorités carcérales à placer Richard Linford au centre de santé plutôt que dans une cellule avec un autre prisonnier. Il affirme que l'examen de filtrage effectué avant l'admission des prisonniers était axé sur le comportement de ceux-ci à leur arrivée et n'était pas conçu comme un examen médical ou psychiatrique complet, un médecin rendant généralement visite à chaque prisonnier dans un délai de vingt-quatre heures après son incarcération. La commission d'enquête déclara toutefois dans son rapport que si l'assistant médical chargé d'effectuer ledit examen avait été dûment informé des antécédents de Richard Linford, il l'aurait peut-être examiné plus attentivement et aurait notamment pu constater que l'intéressé avait menti en répondant au questionnaire; il aurait ainsi peut-être choisi d'être prudent et de ne pas placer Richard Linford en cellule ordinaire. Ce raisonnement tient certes dans une certaine mesure de la spéculation. Il n'empêche que pour la Cour il est évident que l'examen de filtrage des nouveaux arrivants dans une prison doit servir à identifier effectivement les prisonniers qui, tant pour leur propre bien-être que pour le bien-être des autres détenus, doivent faire l'objet d'une surveillance médicale. Les lacunes constatées dans les informations fournies au personnel chargé de la mise sous écrou des prisonniers sont en l'espèce venues s'ajouter à la nature brève et superficielle de l'examen effectué par l'assistant médical chargé du filtrage des nouveaux arrivants, lequel, d'après le rapport de la commission d'enquête, n'avait pas reçu une formation suffisante et dut

agir en l'absence d'un médecin, à qui il aurait dû pouvoir s'adresser en cas de difficulté ou de doute.

63. Il ressort du rapport de la commission d'enquête qu'il y eut en outre de nombreux manquements dans la manière dont Christopher Edwards fut traité depuis son arrestation jusqu'à la décision de lui faire partager une cellule avec un autre détenu. En particulier, nonobstant son état mental perturbé, aucun médecin ne fut appelé pour l'examiner au commissariat de police, aucun formulaire CID2 ne fut rempli par les policiers, et les informations fournies de manière informelle par les requérants, le service de probation du tribunal et un policier ne furent pas communiquées à l'assistant médical chargé du filtrage des nouveaux prisonniers. Ainsi, alors qu'il était manifestement préférable de faire admettre Christopher Edwards soit à l'hôpital, soit au centre de santé de la prison, on lui fit courir un risque vital en introduisant dans sa cellule un détenu dangereusement instable, et ce sont les fautes commises à cet égard qui revêtent le plus d'importance pour les questions soulevées par la présente espèce. Dans le même ordre d'idées, si la Cour déplore que le bouton d'appel situé dans la cellule, et qui aurait dû constituer une protection, fût défectueux, elle considère que les autorités, compte tenu des informations dont elles disposaient à l'époque, auraient dû commencer par ne pas placer Richard Linford dans la même cellule que Christopher Edwards.

64. La Cour conclut que l'omission par les institutions concernées en l'espèce (profession médicale, police, autorités de poursuite et tribunal) de communiquer aux autorités carcérales les informations disponibles au sujet de Richard Linford et l'inadéquation de l'examen de filtrage dont ce dernier fit l'objet à son arrivée en prison révèlent un manquement de la part de l'Etat défendeur à son obligation de protéger la vie de Christopher Edwards. Il y a donc eu violation de l'article 2 de la Convention à cet égard.

B. Quant à l'obligation procédurale de mener des investigations effectives

1. Thèses des parties

a) Les requérants

65. Les requérants considèrent qu'en vertu de l'obligation procédurale impliquée par l'article 2 les autorités étaient tenues de mener des investigations effectives au sujet des circonstances du décès de leur fils. Ils estiment qu'il n'y avait aucune pertinence à distinguer entre les actes ou omissions imputables à des agents de l'Etat, puisqu'aussi bien il s'agit simplement d'assurer que quelqu'un réponde des décès survenus sous la

responsabilité potentielle de l'Etat. Tout en admettant que la Convention n'impose pas une forme particulière d'enquête, ils soutiennent qu'en l'occurrence un examen plus rigoureux aurait dû être effectué: d'abord, les circonstances dans lesquelles Christopher Edwards avait trouvé la mort n'étaient pas claires; ensuite, Richard Linford ayant plaidé coupable de l'infraction d'homicide involontaire retenue eu égard à sa responsabilité atténuée, il n'y eut pas de procès pénal, ni non plus d'enquête judiciaire menée par un *coroner*. En outre, si l'on tient compte des griefs déclarés fondés par la PCA l'enquête menée par la police ne fut pas effective.

66. Les requérants estiment que les investigations menées par la commission d'enquête n'ont pas davantage été approfondies et effectives. Ils soulignent que ce sont les institutions mêmes qui étaient mises en cause qui créèrent la commission d'enquête, qui définirent les termes de son mandat et qui désignèrent son président, ses autres membres et son conseil. La procédure se déroula à huis clos, et les requérants eurent seulement la possibilité de venir témoigner. Encore ne furent-ils pas représentés par un avocat ni autorisés à contre-interroger les témoins. De plus, la commission d'enquête n'avait pas le pouvoir de contraindre les témoins à comparaître devant elle. Un certain nombre d'entre eux firent d'ailleurs défaut, tel le surveillant qui était passé devant la cellule de Christopher Edwards peu avant qu'il ne meure et dont le témoignage aurait été capital. Dans ces conditions, la commission d'enquête fut privée de «témoignages potentiellement importants». En outre, l'enquête menée ne fut ni prompte ni suffisamment rapide puisqu'elle commença seulement en mai 1996 et que le rapport définitif sur lequel elle déboucha ne fut publié qu'en juin 1998, soit quelque trois ans et demi après les faits, les témoins s'étant vu donner l'occasion de présenter des observations sur les constatations provisoires formulées dans le courant de la procédure, à laquelle les requérants eux-mêmes n'étaient pas habilités à participer.

b) Le Gouvernement

67. En ce qui concerne l'obligation procédurale découlant de l'article 2, le Gouvernement soutient que ses exigences varient inévitablement en fonction des circonstances et ne requièrent pas invariablement une forme particulière d'enquête ni ne commandent, par exemple, que la famille de la victime ait le droit de s'y faire représenter. La première obligation que l'article 2 de la Convention ferait peser sur l'Etat serait celle de s'abstenir d'infliger la mort de façon illégale. Les autres cas, et notamment ceux de négligence, exigeraient des investigations moins formelles, voire n'en exigeraient pas, et la possibilité d'intenter une procédure au civil pourrait alors suffire. L'article 2 de la Convention

mettrait l'accent sur l'effectivité de l'enquête réalisée et non sur le droit à un procès équitable et public pour des individus bien précis. En l'espèce, les investigations menées par la commission d'enquête constituée en dehors de toute obligation légale vaudraient enquête effective: la commission d'enquête était présidée par un avocat ayant le titre de *Queen's Counsel*, ses autres membres étaient des professionnels reconnus et expérimentés, son mandat était large et conçu de manière à permettre les investigations les plus complètes possibles, l'enquête effectuée fut la plus longue et la plus onéreuse jamais menée dans ce type d'affaires (elle dura trois ans et coûta environ un million de GBP) et elle bénéficiait de l'appui logistique d'un cabinet indépendant de *solicitors*. Le fait que ce soit des institutions qui, pour certaines d'entre elles, faisaient l'objet des investigations qui créèrent la commission d'enquête et qui désignèrent son président ne saurait faire conclure à un manque d'indépendance de celle-ci. C'étaient précisément les institutions en question qui avaient les meilleures raisons de mettre en place une commission d'enquête, de manière à pouvoir tirer des leçons pour l'avenir.

68. Le simple fait que la commission d'enquête ait siégé à huis clos, comme cela se passe dans beaucoup d'enquêtes judiciaires, ne serait pas non plus de nature à faire conclure à un manque d'effectivité. Il en irait de même de l'impossibilité qui était celle de la commission d'enquête de contraindre les témoins à comparaître devant elle, puisque cela ne l'empêcha pas de mener des investigations approfondies et de formuler des conclusions dont beaucoup étaient critiques à l'égard des autorités. Rien ne permettrait de dire que le surveillant n'ayant pas comparu devant la commission d'enquête, lequel avait fait auparavant deux dépositions, aurait eu quoi que ce soit de différent ou de complémentaire à dire lors de sa comparution. Par ailleurs, la question de la responsabilité devant le public aurait été satisfaite par la publication du rapport, et les requérants devraient passer pour avoir participé à l'enquête dans la mesure nécessaire à la sauvegarde de leurs intérêts légitimes, puisqu'aussi bien ils se sont vu donner la possibilité de venir témoigner devant la commission d'enquête.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

69. Combinée avec le devoir général imposé à l'Etat par l'article 1 de la Convention de «reconn[ître] à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans la] Convention», l'obligation de protéger le droit à la vie que consacre l'article 2 de la Convention requiert, par implication, qu'il y ait une enquête officielle

effective lorsqu'un individu perd la vie à la suite d'un recours à la force (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *McCann et autres c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1995, série A n° 324, p. 49, § 161, et *Kaya c. Turquie* du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 324, § 86). Le but essentiel de pareille enquête est d'assurer la mise en œuvre effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, dans les cas impliquant des agents ou organes de l'État, de garantir que ceux-ci aient à répondre des décès se produisant sous leur responsabilité. Quant à savoir quelle forme d'enquête est de nature à permettre la réalisation de ces objectifs, cela peut varier selon les circonstances. Toutefois, quelles que soient les modalités retenues, les autorités doivent agir d'office dès que la question est signalée à leur attention. Elles ne sauraient laisser à l'initiative des proches de la victime le dépôt d'une plainte formelle ou la responsabilité d'engager une procédure d'enquête (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Ilhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 63, CEDH 2000-VII).

70. Pour qu'une enquête menée au sujet d'un homicide illégal commis par des agents de l'État puisse passer pour effective, on peut considérer, d'une manière générale, qu'il est nécessaire que les personnes responsables de l'enquête et celles effectuant les investigations soient indépendantes de celles impliquées dans les événements (voir, par exemple, les arrêts *Güleç c. Turquie* du 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, p. 1733, §§ 81-82, et *Oğur c. Turquie* [GC], n° 21954/93, §§ 91-92, CEDH 1999-III). Cela suppose non seulement l'absence de tout lien hiérarchique ou institutionnel mais également une indépendance pratique (voir, par exemple, l'arrêt *Ergi c. Turquie* du 28 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, pp. 1778-1779, §§ 83-84, et les affaires nord-irlandaises récentes, par exemple *Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, § 120, 4 mai 2001, et *Kelly et autres c. Royaume-Uni*, n° 30054/96, § 114, 4 mai 2001).

71. L'enquête menée doit également être effective en ce sens qu'elle doit permettre de déterminer si la force utilisée était ou non justifiée dans les circonstances (voir, par exemple, l'arrêt *Kaya* précité, p. 324, § 87) et de conduire à l'identification et au châtement des responsables (arrêt *Oğur* précité, § 88). Il s'agit là d'une obligation non de résultat, mais de moyens. Les autorités doivent avoir pris les mesures qui leur étaient raisonnablement accessibles pour que fussent recueillies les preuves concernant l'incident, notamment les déclarations des témoins oculaires, les relevés de police technique et scientifique et, le cas échéant, une autopsie fournissant un descriptif complet et précis des lésions subies par la victime ainsi qu'une analyse objective des constatations cliniques, en particulier de la cause du décès (voir, par exemple, les arrêts *Salman*, précité, § 106, *Tanrıkulu c. Turquie* [GC], n° 23763/94, § 109, CEDH 1999-IV, et *Gül c. Turquie*, n° 22676/93, § 89, 14 décembre 2000). Tout défaut de l'enquête propre à nuire à sa capacité à établir la cause du décès de la victime ou à identifier la ou les personnes responsables peut

faire conclure à son ineffectivité (voir les affaires nord-irlandaises récentes, par exemple l'arrêt *Hugh Jordan* précité, § 127, concernant l'impossibilité pour le *coroner* menant une enquête judiciaire de contraindre à comparaître devant lui les témoins des forces de sécurité directement impliquées dans le recours à la force meurtrière).

72. Une exigence de promptitude et de diligence raisonnable est implicite dans ce contexte (voir les arrêts *Yaşa c. Turquie* du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, pp. 2439-2440, §§ 102-104, *Çakıcı c. Turquie* [GC], n° 23657/94, §§ 80, 87 et 106, CEDH 1999-IV, *Tanrıkulu* précité, § 109, et *Mahmut Kaya c. Turquie*, n° 22535/93, §§ 106-107, CEDH 2000-III). S'il peut arriver que des obstacles ou difficultés empêchent une enquête de progresser dans une situation particulière, il reste que la prompte ouverture d'une enquête par les autorités lorsqu'il a été fait usage de la force meurtrière peut, d'une manière générale, être considérée comme capitale pour maintenir la confiance du public et son adhésion à l'état de droit et pour prévenir toute apparence de tolérance d'actes illégaux ou de collusion dans leur perpétration (voir l'arrêt *Hugh Jordan* précité, §§ 108, 136-140).

73. Pour les mêmes raisons, il doit y avoir un élément suffisant de contrôle public de l'enquête ou de ses résultats pour garantir que les responsables aient à rendre des comptes, tant en pratique qu'en théorie. Le degré de contrôle public requis peut varier d'une affaire à l'autre. Dans tous les cas, toutefois, les proches de la victime doivent être associés à la procédure dans la mesure nécessaire à la sauvegarde des intérêts légitimes de la victime (arrêts précités *Güleç*, p. 1733, § 82, *Oğur*, § 92, et *Gül*, § 93; voir également les affaires nord-irlandaises jugées récemment, par exemple *McKerr c. Royaume-Uni*, n° 28883/95, § 148, CEDH 2001-III).

b) Application en l'espèce

74. La Cour estime premièrement qu'il pesait sur les autorités britanniques une obligation procédurale de mener une enquête au sujet des circonstances du décès de Christopher Edwards. Ce dernier était un détenu qui se trouvait sous la garde et la responsabilité des autorités lorsqu'il décéda des suites d'actes de violence commis par un autre détenu, et dans ces conditions peu importe que des agents de l'État aient ou non été impliqués au travers d'actes ou d'omissions dans les événements ayant abouti au décès. L'État avait l'obligation d'ouvrir et de mener une enquête répondant aux exigences exposées ci-dessus. Une action au civil, à supposer que les requérants eussent pu utiliser pareille voie de recours (voir ci-dessous les paragraphes consacrés aux griefs fondés par les requérants sur l'article 13 de la Convention), ne suffit pas pour que l'on puisse conclure que l'État a rempli son obligation à cet

égard, car une telle procédure suppose l'initiative des proches de la victime.

75. La Cour observe qu'une enquête judiciaire ne fut pas effectuée en l'espèce et que la procédure pénale à l'issue de laquelle Richard Linford fut condamné n'a pas comporté un procès au cours duquel des témoins auraient pu être interrogés, l'intéressé ayant plaidé coupable d'homicide involontaire et ayant fait l'objet d'une ordonnance d'internement. Ce sur quoi les parties sont en litige est la question de savoir si l'enquête menée au sujet de la manière dont Christopher Edwards et Richard Linford avaient été surveillés et traités peut s'analyser en une procédure d'enquête effective remplissant les exigences identifiées ci-dessus (paragraphe 69-73).

76. La Cour relève que la commission d'enquête entendit un grand nombre de témoins et étudia dans le détail la façon dont les deux hommes avaient été traités par les diverses institutions – services de santé, police, justice et administration pénitentiaire – impliquées. Long de trois cent quatre-vingt-huit pages, le rapport établi par la commission d'enquête formule de nombreux constats de manquements ainsi que des recommandations pour l'avenir. Il s'agit d'un document minutieux, sur lequel la Cour n'a pas hésité à se fonder pour apprécier les faits de la présente espèce et les questions soulevées par elle. Il reste que les requérants critiquent les travaux de la commission d'enquête sur un certain nombre de points.

i. Les défauts dont les investigations auraient été entachées

77. Les requérants reprochent à la police de n'avoir pas accompli certaines démarches importantes durant l'enquête. Elle aurait ainsi négligé de contrôler réellement la sonnette d'appel défectueuse et d'interroger certains agents de l'administration pénitentiaire, et elle aurait égaré une liste des personnes qui se trouvaient à l'époque détenues à l'étage concerné de la prison, supprimant ainsi toute possibilité d'appeler à témoigner qui que ce soit d'autre que des agents pénitentiaires. Ainsi que le fait observer le Gouvernement, toutefois, les agents pénitentiaires en question furent appelés à témoigner devant la commission d'enquête, et rien ne permet de dire qu'à cause de l'omission de la police leur témoignage n'ait pas été précis ou utile. Quant à la perte de la liste des détenus et au caractère incomplet de la vérification de la sonnette d'appel, la Cour n'est pas convaincue que cela ait empêché la commission d'enquête d'établir les principaux faits de la cause.

ii. L'absence de pouvoir de contraindre les témoins à comparaître

78. La commission d'enquête n'avait pas le pouvoir de contraindre les témoins à comparaître, et deux gardiens de la prison ne se présentèrent

d'ailleurs pas devant elle. L'un d'eux était passé devant la cellule de Christopher Edwards peu avant la découverte du corps sans vie de ce dernier, et la commission d'enquête considéra que son témoignage aurait pu se révéler important. Le Gouvernement attire l'attention sur le fait que ce témoin avait de toute manière soumis deux déclarations et que rien ne permet de penser qu'il eût quoi que ce soit de différent ou de complémentaire à dire. La Cour relève toutefois que, le témoin en question s'étant abstenu de comparaître, aucune question ne put lui être posée qui aurait pu nécessiter des précisions ou clarifications complémentaires ou qui aurait permis de vérifier d'éventuelles incohérences ou omissions dans le récit fourni. Les requérants ont soutenu dans leurs observations sur la recevabilité que la déposition des témoins qui se trouvaient présents sur les lieux à l'époque pertinente revêtait une importance particulière puisqu'elle était de nature à permettre d'établir le moment et la durée de l'agression subie par le défunt (voir la décision du 7 juin 2001 concernant la recevabilité de la présente affaire) et aurait ainsi pu révéler des éléments pertinents pour leur demande de réparation.

79. La Cour estime que la non-détention par une commission d'enquête du pouvoir de contraindre à comparaître devant elle des personnes qui soit sont des témoins oculaires, soit sont en mesure de révéler des éléments pertinents au sujet des circonstances d'un décès, doit être regardée comme réduisant l'effectivité de ce mécanisme d'investigation. En l'espèce, comme dans les affaires nord-irlandaises mentionnées ci-dessus, cet élément a nui à la capacité de la commission d'enquête à établir les faits pertinents pour le décès en question et ainsi à atteindre l'un des objectifs poursuivis par l'article 2 de la Convention.

iii. Le manque d'indépendance allégué

80. La commission d'enquête fut mise en place par l'administration pénitentiaire, le conseil de comté de l'Essex et l'autorité sanitaire de l'Essex du Nord, c'est-à-dire par trois institutions sur lesquelles la loi faisait peser des responsabilités à l'égard de Christopher Edwards et de Richard Linford. Ce sont ces institutions qui fixèrent le mandat de la commission d'enquête et qui désignèrent son président et ses autres membres, ainsi que les *solicitors* chargés de les assister. La Cour estime toutefois qu'il ne ressort pas des observations des requérants que ce lien existant entre lesdites institutions et la commission d'enquête ait privé celle-ci d'indépendance. Le président en était, comme c'est souvent le cas dans les enquêtes publiques, un membre éminent du barreau, doté d'une grande expérience judiciaire, tandis que les autres membres étaient des personnalités reconnues ou expérimentées dans le domaine de la prison, de la police ou de la médecine. Il n'y avait aucun lien hiérarchique entre eux et les institutions précitées. Nul n'affirme qu'ils aient fait preuve d'un

manque d'indépendance ou qu'ils aient subi quelques pressions que ce soit. Autant que la Cour puisse en juger, ils ont agi à titre indépendant et non en tant qu'employés ou agents des institutions dont il y avait lieu de vérifier si elles avaient correctement rempli leurs obligations légales. Il n'apparaît pas davantage que les *solicitors* désignés pour assister la commission d'enquête fussent supposés agir en qualité de représentants desdites institutions.

81. La Cour estime donc que l'on ne peut conclure à un manque d'indépendance de la commission d'enquête.

iv. Le défaut allégué de contrôle public

82. La commission d'enquête a examiné les preuves et entendu les témoins à huis clos. Son rapport, qui fut rendu public, contenait des constatations de fait détaillées, des critiques des manquements imputés aux diverses institutions concernées et des recommandations.

83. Le Gouvernement soutient que la publication du rapport a fourni le degré requis de contrôle public. La Cour a déclaré précédemment que la publicité de la procédure ou de ses résultats peut passer pour remplir les exigences de l'article 2 dès l'instant où, dans les circonstances de la cause, le degré de publicité offert garantit que, tant en pratique qu'en théorie, les agents de l'Etat impliqués dans les événements litigieux aient à rendre des comptes. En l'espèce, où le défunt, individu vulnérable, a perdu la vie d'une manière horrible à la suite d'une série de manquements des institutions et agents publics sur qui pesait la responsabilité de veiller à son bien-être, la Cour considère que l'intérêt public s'attachant aux questions soulevées par la cause était de nature à nécessiter la plus large transparence possible. Aucun motif n'a été avancé pour justifier que la commission d'enquête ait siégé à huis clos, et les éventuelles considérations tenant au secret médical ne mettaient pas obstacle à la publication des antécédents médicaux de Richard Linford et de Christopher Edwards.

84. Les requérants, qui sont les parents de la victime, n'ont pu assister que pendant trois jours aux travaux de la commission d'enquête, lorsqu'eux-mêmes furent appelés à témoigner. Ils n'étaient pas représentés et ne purent poser aucune question aux témoins, ni par l'intermédiaire de leur propre avocat ni, par exemple, par le truchement des membres de la commission d'enquête. Ils durent attendre la publication de la version définitive du rapport d'enquête pour découvrir la substance des témoignages livrés au sujet de ce qui s'était produit. Compte tenu de leur rapport personnel et étroit avec l'objet de l'enquête, la Cour estime qu'ils ne peuvent passer pour avoir été associés à la procédure dans la mesure nécessaire à la sauvegarde de leurs intérêts.

v. *Le manque allégué de promptitude et de diligence raisonnable*

85. Christopher Edwards décéda le 29 novembre 1994. La décision d'effectuer une enquête fut prise en juillet 1995 et la procédure s'ouvrit en mai 1996, soit approximativement dix-huit mois après le constat du décès. L'essentiel des témoignages et des preuves fut examiné au cours des dix mois qui suivirent. Certains témoins furent reconvoqués en avril 1998, puis le rapport fut finalement publié le 15 juin 1998, quelque deux ans après l'ouverture de l'enquête et trois ans et demi après le décès.

86. La Cour réaffirme qu'il est essentiel, lorsque surviennent des décès dans des situations controversées, que les investigations soient menées à bref délai. L'écoulement du temps érode inévitablement la quantité et la qualité des preuves disponibles, et l'apparence d'un manque de diligence jette un doute sur la bonne foi des investigations menées et fait perdurer l'épreuve que traversent les membres de la famille. La Cour note en l'espèce la quantité considérable de préparatifs que supposait une enquête de cette complexité, le nombre de personnes appelées à témoigner (cent cinquante comparurent devant la commission d'enquête, tandis que d'autres soumièrent des déclarations écrites) et l'ampleur des investigations menées, dès lors qu'il s'agissait d'examiner le rôle joué par de nombreux services publics. La commission d'enquête se rendit également sur les lieux où s'étaient produits les événements et alla entendre Richard Linford à l'hôpital. La compilation du rapport, dont la Cour a déjà souligné le caractère approfondi, était une tâche délicate et complexe. Il n'était par ailleurs pas déraisonnable d'inviter les témoins à formuler des observations sur les projets de conclusions, dès lors que ceux-ci renfermaient des critiques de pratiques officielles et de certains agents publics quant à la manière dont ils s'étaient acquittés de leurs fonctions. Si le temps qui s'est écoulé avant l'ouverture de l'enquête prête peut-être à critique, il ne se compare en rien aux délais constatés dans des affaires antérieures (par exemple, *Kelly et autres* ou *Hugh Jordan*, précitées, où huit ans et vingt-cinq mois respectivement s'étaient écoulés avant l'ouverture des enquêtes judiciaires). Eu égard aux circonstances, la Cour considère qu'en l'espèce les autorités peuvent passer pour avoir agi avec une promptitude suffisante et avec une diligence raisonnable.

vi. *Conclusion*

87. La Cour estime que l'absence de pouvoir de contraindre les témoins à comparaître et le caractère non public de la procédure, dont les requérants ont été exclus sauf lorsqu'ils ont été amenés à témoigner, emportent méconnaissance des exigences de l'article 2 de la Convention, en vertu duquel une enquête effective devait être menée au sujet du décès de Christopher Edwards. Il y a donc eu violation de l'obligation procédurale de l'article 2 de la Convention sur ces points.

II. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DES ARTICLES 6 ET 8 DE LA CONVENTION

88. La partie pertinente en l'espèce de l'article 6 § 1 de la Convention est ainsi libellée :

« 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. (...) »

Quant à la partie pertinente de l'article 8 de la Convention, elle se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...)

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. »

89. Dans leur requête, M. et M^{me} Edwards soutenaient, sur le terrain des dispositions ci-dessus, qu'ils avaient été privés d'un accès effectif à un tribunal devant lequel ils eussent pu engager une procédure au civil en rapport avec le meurtre de leur fils et que l'absence d'un mécanisme d'enquête indépendant et l'impossibilité pour eux, parents d'un fils décédé, de saisir un tribunal traduisaient un non-respect de leur vie familiale. Ils n'ont pas formulé d'observations complémentaires pour étayer leur thèse.

90. Pour autant que ces griefs posent des questions distinctes de celles soulevées dans le cadre des doléances énoncées sous l'angle de l'aspect procédural de l'article 2 de la Convention, ils seront examinés au regard de l'article 13 de la Convention ci-dessous.

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

91. L'article 13 de la Convention 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. »

1. Thèses des parties

a) Les requérants

92. Les requérants soutiennent qu'en l'espèce l'article 13 exigeait tant le paiement d'une indemnité le cas échéant qu'une enquête approfondie et effective propre à conduire à l'identification et au châtement des responsables du décès. Ils estiment que le Gouvernement ne peut se retrancher derrière une série de recours qui étaient peut-être accessibles en principe. Une action en négligence ne pouvait, en l'espèce, être exercée, faute de preuves suffisantes quant à la responsabilité d'un individu ou d'une autorité déterminés et faute du moindre constat quant au temps s'étant écoulé entre le moment où Christopher Edwards subit ses blessures et celui où il décéda. Ces éléments étaient en effet déterminants pour la question de savoir si les requérants pouvaient engager une action pour la douleur et la souffrance éprouvées par leur fils avant de mourir. Une indemnité adéquate n'aurait pu être allouée pour le dommage subi. En outre, les requérants ne pouvaient revendiquer aucune indemnité au titre de la loi de 1976 sur les accidents mortels. Quant aux investigations menées par la commission d'enquête, elles n'auraient été, pour les motifs indiqués ci-dessus (paragraphe 65-66), ni approfondies ni effectives et, en tout état de cause, la commission d'enquête n'avait pas le pouvoir d'accorder une indemnité pour dommage moral.

93. Les requérants considèrent qu'un recours ne peut passer pour effectif s'il apparaît qu'il est financièrement plus judicieux de ne pas l'exercer. L'article 13 devrait être interprété de façon à rendre ses garanties concrètes et effectives, et les obstacles pratiques réels à l'introduction d'un recours devraient être jugés saper l'effectivité de la procédure. La loi de 1998 sur les droits de l'homme ne serait d'aucun secours non plus en l'espèce, puisqu'elle ne couvre que les événements ayant eu lieu après son entrée en vigueur le 2 octobre 2000. Il ressortirait certes de l'affaire Wright (paragraphe 43 ci-dessus) que les tribunaux peuvent appliquer la loi dans le cas d'un décès survenu avant ladite date lorsque les circonstances font toujours l'objet d'une controverse animée, mais tel ne serait pas le cas en l'espèce. Une indemnité n'aurait pu être obtenue par les requérants que pour la non-réalisation d'une enquête effective après ladite date et non pour les dommages résultant du décès lui-même. Enfin, l'enquête de l'inspection du travail, qui est toujours en cours, ne serait qu'une simple procédure administrative ne pouvant passer pour un recours effectif au sens de l'article 13.

b) Le Gouvernement

94. Le Gouvernement estime qu'il s'agit pour la Cour d'examiner l'éventail complet des recours qui existaient. Les requérants disposaient

d'un ensemble de mécanismes au travers desquels la responsabilité d'une ou plusieurs autorités publiques pour le décès de leur fils pouvait être établie, en particulier l'enquête indépendante, qui permit de mener des investigations complètes et effectives au sujet des circonstances du décès. Les requérants auraient pu intenter une action en négligence contre la prison ou d'autres autorités pour le compte de la succession de leur fils. Ils disposaient également d'un recours pour perte de soutien familial. Le Gouvernement considère que le fait qu'une personne a renoncé à former un recours au motif que d'après ses avocats l'engagement d'une action n'était pas rentable financièrement ne signifie pas qu'un recours effectif n'était pas accessible ou que l'Etat contractant soit resté en défaut de satisfaire à une obligation découlant de l'article 13. Il n'existerait au demeurant pas un droit à une forme particulière de recours ou à un montant déterminé d'indemnisation. L'article 13 laisserait une certaine marge d'appréciation aux Etats contractants quant à la manière de satisfaire à ses exigences.

95. Le Gouvernement souligne au surplus que d'autres voies de droit étaient possibles: une procédure pénale aurait pu être intentée et une procédure d'enquête judiciaire aurait également pu être ouverte. En outre, l'inspection du travail serait toujours en train de mener une enquête au sujet de l'incident. Axée sur la manière dont les deux détenus ont été traités en prison, cette enquête serait en principe de nature à permettre l'ouverture de poursuites pénales contre des individus. Depuis octobre 2000, la loi de 1998 sur les droits de l'homme habiliterait les tribunaux à examiner les griefs fondés sur l'article 2 de la Convention et à accorder réparation dans les cas appropriés. Dans l'affaire Wright, la *High Court* aurait jugé qu'il pesait sur le ministère de l'Intérieur une obligation continue, s'étendant à la période postérieure au 2 octobre 2000, de mener une enquête au sujet d'un décès survenu en garde à vue avant cette date. La demande de dommages-intérêts aurait certes été rejetée dans ladite affaire, mais la possibilité n'en existerait pas moins d'obtenir réparation, quoique seulement pour une violation continue de droits constatée depuis la date d'entrée en vigueur de la loi.

2. *Appréciation de la Cour*

96. Ainsi que la Cour l'a déclaré à de nombreuses reprises, l'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant l'instance nationale compétente à connaître du contenu d'un «grief défendable» fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la

manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition. La portée de l'obligation découlant de l'article 13 varie en fonction de la nature du grief que le requérant fonde sur la Convention. Toutefois, le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par des actes ou omissions des autorités de l'Etat défendeur (arrêts *Aksoy c. Turquie* du 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, p. 2286, § 95, *Aydın c. Turquie* du 25 septembre 1997, *Recueil* 1997-VI, pp. 1895-1896, § 103, et *Kaya*, précité, pp. 329-330, § 106).

97. Dans les cas où l'on reproche aux autorités de n'avoir pas protégé des personnes contre les actes de simples particuliers, l'article 13 peut ne pas toujours impliquer pour les autorités l'obligation d'assumer la responsabilité d'enquêter sur les allégations. En revanche, la victime ou sa famille doit disposer d'un mécanisme permettant d'établir, le cas échéant, la responsabilité d'agents ou d'organes de l'Etat pour des actes ou omissions emportant violation des droits consacrés par la Convention. Par ailleurs, lorsque la violation concerne les articles 2 ou 3, qui sont les dispositions les plus fondamentales de la Convention, une indemnisation du dommage moral découlant de la violation doit en principe être possible et faire partie du régime de réparation mis en place (arrêts *Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, § 109, CEDH 2001-V, et *Keenan c. Royaume-Uni*, n° 27229/95, § 129, CEDH 2001-III).

98. Sur la base des preuves produites en l'espèce, la Cour a déclaré le Gouvernement responsable au regard de l'article 2 pour n'avoir pas adéquatement protégé la vie de Christopher Edwards alors que celui-ci se trouvait sous la garde des autorités pénitentiaires. Aussi les griefs formulés par les requérants sur ce terrain sont-ils « défendables » aux fins de l'article 13 (arrêts *Boyle et Rice c. Royaume-Uni* du 27 avril 1988, série A n° 131, p. 23, § 52, *Kaya* précité, pp. 330-331, § 107, et *Yaşa* précité, p. 2442, § 113).

99. La Cour rappelle qu'en général les actions en réparation devant les tribunaux internes peuvent passer pour des recours effectifs dans les cas où l'on reproche aux autorités publiques d'avoir agi illégalement ou de manière négligente (voir, par exemple, l'arrêt *Hugh Jordan* précité, §§ 162-163). Si en l'espèce les requérants auraient pu, en engageant au civil devant les tribunaux internes une action en négligence ou une action au titre de la loi sur les accidents mortels, obtenir une instance où les faits auraient pu être établis et où une juridiction aurait eu le pouvoir d'imputer la responsabilité du décès de Christopher Edwards, ils n'utilisèrent pas cette voie. Cela étant, il n'apparaît pas (et le Gouvernement n'a pas avancé pareil argument) qu'ils auraient pu obtenir une indemnité pour dommage moral (sur la base de la douleur et de la souffrance éprouvées par Christopher Edwards entre le moment où il subit ses blessures et son décès, ou de la détresse et de l'angoisse

ressenties par les requérants à la mort de leur fils) ou l'assistance judiciaire pour poursuivre pareilles actions. Dans ces conditions, la Cour estime que lesdites voies de recours étaient dépourvues d'utilité pratique en l'espèce. De manière analogue, s'il n'apparaît pas inconcevable qu'une action puisse être introduite sur le fondement de la loi de 1998 sur les droits de l'homme, les griefs ne pourraient être tirés que d'une violation continue, s'étendant à la période postérieure au 2 octobre 2000, de l'obligation procédurale découlant de l'article 2 de la Convention et ne déboucheraient pas sur une indemnisation directement liée au décès de Christopher Edwards, survenu avant l'entrée en vigueur de la loi.

100. Le Gouvernement n'a fait mention d'aucune autre procédure au travers de laquelle la responsabilité des autorités pourrait être établie d'une manière indépendante, publique et effective. Il a surtout mis l'accent sur les travaux de la commission d'enquête, dont la Cour a estimé ci-dessus que s'ils avaient représenté à beaucoup d'égards une enquête approfondie et utile, ils n'avaient pas permis, pour des raisons de déficiences procédurales, de satisfaire à l'obligation procédurale découlant de l'article 2 de la Convention. De plus, ainsi que les requérants l'ont fait observer, la procédure devant la commission d'enquête ne comportait aucune possibilité d'indemnisation.

101. Nonobstant l'ensemble des recours mentionnés par le Gouvernement, la Cour estime qu'en l'espèce les requérants ne disposaient pas d'un moyen approprié de faire statuer sur leurs allégations aux termes desquelles les autorités étaient restées en défaut de protéger le droit à la vie de leur fils, ni d'une possibilité d'obtenir une décision exécutoire d'indemnisation pour le dommage ainsi subi. Or la Cour estime qu'il s'agit là, pour un parent qui a perdu son enfant, d'un élément essentiel du recours prévu par l'article 13.

102. Partant, il y a eu violation de l'article 13 de la Convention.

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

103. L'article 41 de la Convention est ainsi libellé :

« 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

104. Sans la chiffrer, les requérants réclament une indemnité pour dommage moral, qu'ils justifient par la crainte, la douleur et la souffrance éprouvées par leur fils Christopher immédiatement avant sa

mort, par l'angoisse, la grande détresse et le chagrin ressentis par eux à la perte de leur fils, par le stress permanent et les problèmes de santé y associés subis par la requérante à la suite de la perte traumatique de son fils, et par la frustration permanente engendrée par l'impossibilité d'exercer une voie de recours effective.

105. Le Gouvernement ne s'exprime pas sur cette prétention.

106. La Cour rappelle qu'elle a constaté ci-dessus que les autorités étaient restées en défaut de protéger la vie de Christopher Edwards et d'effectuer une enquête publique satisfaisant aux exigences de l'article 2 de la Convention. Outre la douleur et la souffrance que Christopher Edwards doit avoir éprouvées, elle estime que les requérants, ses parents, doivent passer pour avoir ressenti de l'angoisse et de la détresse en apprenant les circonstances du décès de leur fils et en constatant l'impossibilité pour eux d'obtenir qu'une enquête effective soit menée ou qu'une réparation leur soit accordée. Statuant en équité et tenant compte des montants alloués par elle dans d'autres affaires, la Cour alloue aux requérants la somme de 20 000 livres sterling (GBP) pour dommage moral.

B. Frais et dépens

107. Les requérants réclament le remboursement des frais et dépens engagés par eux au niveau interne et devant la Cour, tant pour eux-mêmes que pour leurs *solicitors* et leurs avocats. Ils revendiquent ainsi une somme de 2 616 GBP pour leurs propres frais de port et de voyage, auxquels viennent s'ajouter quelque 1 500 GBP pour leur présence à une audience devant la Cour et 1 000 GBP pour les sommes qu'il leur a fallu dépenser dans l'exercice des recours internes; ils sollicitent par ailleurs une somme de 14 702,30 GBP pour les frais et dépens de leurs *solicitors*, cette somme comprenant une estimation des frais liés à la présence des *solicitors* à une audience, et ils demandent enfin 17 654,38 GBP pour leur *junior counsel* et 1 175 GBP pour leur *leading counsel*. Leur prétention se chiffre donc au total à 33 531,68 GBP, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) incluse.

108. Le Gouvernement juge la demande relative aux frais excessive et conteste notamment les sommes (5 000 GBP pour le *junior counsel* et 1 000 GBP pour le *leading counsel*) réclamées pour la rédaction d'observations en octobre 2001. Il fait observer que parmi les frais dont le remboursement est réclaté figure une estimation de ceux prétendument exposés pour assister à une audience qui, en réalité, n'a pas eu lieu.

109. La Cour rappelle que la présente espèce a rendu nécessaire l'échange répété d'observations écrites et peut être considérée comme complexe, tant du point de vue des faits que du point de vue des questions de droit soulevées. Les honoraires réclamés lui paraissent néanmoins élevés, comparés à ceux dont le remboursement a été accordé

dans d'autres affaires mettant en cause le Royaume-Uni, et elle n'est pas persuadée qu'ils soient raisonnables quant à leur taux. Elle a décompté la somme correspondant à une estimation des frais que devait entraîner la participation à une audience qui n'a pas eu lieu. Statuant en équité, elle alloue aux requérants la somme de 20 000 GBP, à majorer de tout montant pouvant être dû au titre de la TVA.

C. Intérêts moratoires

110. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable au Royaume-Uni à la date d'adoption du présent arrêt est de 7,5 % l'an.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention à raison des circonstances du décès de Christopher Edwards;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention à raison de l'absence d'une enquête effective;
3. *Dit* qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain des articles 6 et 8 de la Convention;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, les montants suivants:
 - i. 20 000 GBP (vingt mille livres sterling) pour dommage moral,
 - ii. 20 000 GBP (vingt mille livres sterling) 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 7,5 % l'an à compter de l'expiration dudit délai de trois mois et jusqu'au règlement;
6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 14 mars 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Ireneu CABRAL BARRETO
Président

SABUKTEKİN c. TURQUIE
(Requête n° 27243/95)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 19 MARS 2002¹

1. Texte français original. Extraits.

SOMMAIRE¹**Meurtre par des personnes non identifiées et caractère effectif de l'enquête y afférente****Article 2**

Vie – Meurtre par des personnes non identifiées – Allégations selon lesquelles la victime aurait été tuée par des agents de l'Etat ou avec leur complicité – Caractère effectif des enquêtes menées sur un meurtre perpétré par des personnes non identifiées

Article 13

Recours effectif – Grief défendable – Caractère effectif des enquêtes menées sur un meurtre perpétré par des personnes non identifiées

*
* *

L'époux de la requérante, délégué d'une structure locale et membre du Parti de la démocratie du peuple, fut tué devant sa maison alors qu'il montait dans son véhicule. Ces événements se produisirent en 1994, en dehors de la région du Sud-Est de la Turquie soumise à l'état d'urgence. Selon la requérante, son beau-frère se lança à la poursuite des tueurs mais fut retenu par des policiers en civil, qui procédèrent à son arrestation et à son placement en garde à vue, avant de le remettre en liberté peu après. Pour corroborer ses dires, la requérante a notamment transmis à la Commission européenne des Droits de l'Homme une déclaration faite par son beau-frère en 1997. Elle-même affirma n'avoir été convoquée par les enquêteurs que trois ans et demi après l'assassinat de son mari. Après l'incident, la police enquêta sur les lieux et recueillit des dépositions de témoins, dont celle du beau-frère de la requérante. Le procureur de la République ouvrit une enquête préliminaire et se vit délivrer par la section antiterroriste compétente les procès-verbaux des investigations entreprises ainsi que des rapports médicaux et d'expertise. Le procureur émit un mandat de recherche contre X pour assassinat et chargea la section concernée de la sûreté d'enquêter sur le crime et d'arrêter les suspects. Dans le cadre d'une opération lancée contre une organisation illégale à la suite de l'assassinat de plusieurs membres du Parti de la démocratie du peuple et de partisans du Parti des travailleurs du Kurdistan, la direction de la section antiterroriste procéda à l'arrestation et à la mise en détention de personnes suspectes. L'expertise des armes et munitions saisies au domicile de certaines de ces personnes détermina que les douilles des munitions saisies étaient différentes de celles trouvées dans

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

d'autres affaires non élucidées. Certains des suspects furent renvoyés devant la cour de sûreté de l'Etat pour participation active aux activités de l'organisation illégale. Une confrontation entre ces personnes et les témoins entendus lors de l'enquête de police après l'assassinat de l'époux de la requérante fut ordonnée, mais elle ne put avoir lieu faute de pouvoir retrouver certaines de ces personnes, malgré les diligences entreprises. La cour de sûreté de l'Etat acquitta les accusés pour insuffisance de preuves. Le procureur se pourvut en cassation et la Cour de cassation confirma l'arrêt. Par la suite, le procureur entreprit de procéder à une expertise des vêtements portés par la victime le jour de l'assassinat et réitéra sa demande de confrontation. A plusieurs reprises, la direction de la section antiterroriste fut invitée à poursuivre ses investigations concernant, entre autres, l'assassinat de l'époux de la requérante et à fournir un rapport mensuel sur les progrès de l'enquête. Certaines personnes ne purent être présentées faute d'être trouvées à leurs adresses respectives. Diverses investigations, recherches et auditions, dont celles de la requérante et du frère de la victime, furent effectuées.

1. Article 2: a) La requérante allègue que son mari a été tué par les forces de l'ordre ou à leur instigation en raison de ses activités au sein d'un parti prokurde. A l'appui de ses allégations, elle soumet la déclaration de son beau-frère de 1997. Toutefois, la Cour relève que cette déclaration n'est corroborée de façon concluante par aucune autre déposition de témoin oculaire ni aucun autre élément de preuve. Dans leurs dépositions recueillies par le procureur, la requérante et son beau-frère n'avaient pas mentionné les faits exposés dans ladite déclaration. Celle-ci est également en contradiction avec les déclarations des autres témoins oculaires et les autres éléments de preuve présentés. Dans ces conditions, les allégations de la requérante se fondent plus sur des hypothèses et des spéculations que sur des indices fiables. La Cour est d'avis que les éléments de preuve dont elle dispose ne fournissent pas d'indices de nature à étayer la conclusion selon laquelle le meurtre aurait été perpétré par les forces de l'ordre ou avec leur complicité.

Conclusion: non-violation (unanimité).

b) L'obligation de mener une enquête efficace ne vaut pas seulement pour les cas où il a été établi que la mort a été provoquée par un agent de l'Etat. Le simple fait que les autorités nationales soient informées du décès donne *ipso facto* naissance à l'obligation, découlant de l'article 2, de mener une enquête efficace sur les circonstances dans lesquelles il s'est produit. En l'espèce, aussitôt après la fusillade, les policiers ont entrepris des recherches et recueilli les déclarations des témoins oculaires. L'enquête préliminaire a également débuté à la suite de l'incident, et toutes les informations et les pièces ont été adressées au procureur. Il y eut en particulier de nombreuses investigations et auditions de témoins. Des personnes ont été arrêtées et une instruction a été conduite au sujet notamment de l'assassinat du mari de la requérante. L'absence de preuves matérielles a conduit les juridictions internes à prononcer l'acquittement des personnes accusées puis le procureur a relancé l'enquête sur l'assassinat. Les autorités ont recueilli les témoignages des personnes présentes sur les lieux lors de l'incident. La requérante n'avait pas vu les événements de près et n'avait pas informé les organes compétents de certains faits, notamment ceux qu'elle a évoqués devant la Commission, qui corroboreraient l'hypothèse que son mari aurait été tué par les

forces de l'ordre. Aussi, le fait que la requérante n'a pas été entendue rapidement par les autorités d'enquête ne suffit pas à mettre en doute l'efficacité des investigations menées. Bien que l'enquête n'ait pu aboutir à l'identification de l'auteur ou des auteurs du meurtre, elle n'a pas été dénuée d'efficacité, et les autorités compétentes ne sont pas restées passives face aux circonstances dans lesquelles le mari de la requérante a été tué.

Conclusion : non-violation (six voix contre une).

2. Article 6 § 1: ce grief, indissolublement lié à la doléance plus générale concernant la manière dont les autorités d'enquête ont traité le décès du mari de la requérante, doit être examiné en liaison avec l'obligation plus générale de l'article 13 de fournir un recours effectif pour les violations de la Convention.

Conclusion : non-lieu à un examen séparé (unanimité).

3. Article 13: le fait que la Cour a estimé que les éléments du dossier ne permettaient pas de conclure que la victime avait été tuée par les forces de l'ordre ou avec leur complicité ne prive pas nécessairement le grief tiré de l'article 2 de son caractère défendable aux fins de l'article 13. La conclusion de la Cour quant au bien-fondé n'annule pas l'obligation de mener une enquête effective sur la substance dudit grief. Toutefois, au vu des mesures prises par les autorités compétentes face aux circonstances de l'assassinat du mari de la requérante, l'Etat défendeur peut passer pour avoir mené une enquête pénale effective comme le veut l'article 13.

Conclusion : non-violation (six voix contre une).

Jurisprudence citée par la Cour

Irlande c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25

Boyle et Rice c. Royaume-Uni, arrêt du 27 avril 1988, série A n° 131

McCann et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324

Akdivar et autres c. Turquie, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV

Kaya c. Turquie, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I

Ergi c. Turquie, arrêt du 28 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV

Çakıcı c. Turquie [GC], n° 23657/94, CEDH 1999-IV

Hugh Jordan c. Royaume-Uni, n° 24746/94, 4 mai 2001

En l'affaire Sabuktekin c. Turquie,

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

MM. M. PELLONPÄÄ, *président*,

A. PASTOR RIDRUEJO,

M^{me} E. PALM,

MM. J. MAKARCZYK,

J. CASADEVALL,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ, *juges*,

M. F. GÖLCÜKLÜ, *juge ad hoc*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 janvier et 26 février
2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 27243/95) dirigée contre la République de Turquie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Sultan Sabuktekin («la requérante»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 24 mars 1995 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée devant la Cour par M. K. Boyle et M^{me} F. Hampson, enseignants à l'université d'Essex (Angleterre). Le gouvernement turc («le Gouvernement») n'a pas désigné d'agent pour le représenter.

3. La requérante alléguait que son mari avait été tué par les forces de l'ordre en raison de ses activités politiques au sein d'un parti prokurde. Elle invoquait les articles 2, 3, 6, 13 et 14 de la Convention.

4. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission, conformément aux dispositions qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention, le 30 octobre 1999 (article 5 § 4 dudit Protocole et anciens articles 47 et 48 de la Convention). La Commission a déclaré la requête recevable le 12 mars 1998. Dans son rapport du 21 octobre 1999 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle formule l'avis unanime qu'il n'a pas été établi que le mari de la requérante ait été tué illégalement, au mépris de l'article 2 de la Convention, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention au motif que les autorités de l'Etat défendeur n'ont pas mené d'enquête effective sur le décès du mari de la requérante,

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

qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 de la Convention, qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief de la requérante tiré de l'article 6 de la Convention. Elle estime en outre, par vingt-cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention et, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention.

5. Le 6 décembre 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par l'une des sections de la Cour (article 100 § 1 du règlement). La requête a été attribuée à la quatrième section (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. R. Türmen, juge élu au titre de la Turquie (article 28), le Gouvernement a désigné M. F. Gölcüklü pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Les faits

1. *La version des faits donnée par la requérante*

7. Le 28 septembre 1994, le mari de la requérante, Salih Sabuktekin, entrepreneur en bâtiment, délégué de la structure locale de Yüregir/Adana et membre d'un parti politique prokurde, le HADEP (Parti de la démocratie du peuple), fut tué devant sa maison alors qu'il montait dans son véhicule. Selon les témoins, il fut abattu par deux hommes en civil, qui firent usage d'armes à feu, devant un certain nombre de personnes, dont le frère de la victime, Halil Sabuktekin, qui l'attendait dans le véhicule.

8. En ce qui concerne le moment des faits et les événements qui ont directement suivi les coups de feu, il existe certaines divergences entre les exposés des parties.

9. Selon la requérante, les faits se déroulèrent entre 6 h 30 et 7 heures. Son beau-frère, Halil Sabuktekin, voulut poursuivre les assassins de son frère, mais en fut empêché par des policiers en civil qui procédèrent ensuite à son arrestation et à son placement en garde à vue. Dans ses observations du 31 mars 1997, la requérante a précisé que son beau-frère avait poursuivi les assassins avec une autre personne, dont elle a indiqué le nom, Latif Turan, dans une déclaration du 21 juin 1999.

10. Pour corroborer ses dires, la requérante a notamment transmis à la Commission une déclaration faite par son beau-frère le 31 mars 1997 devant un membre de l'association des droits de l'homme et un membre

du HADEP. Selon Halil Sabuktekin, les coups de feu furent tirés une dizaine de minutes après 7 heures ; il se lança à la poursuite des tueurs avec un ami, mais des policiers interrompirent leur course. Après les avoir interrogés sur le PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan), le Hizbullah (Parti de Dieu) et le HADEP, ces derniers les conduisirent d'abord à l'hôpital d'Etat d'Adana, où Halil Sabuktekin aperçut son frère sur un banc, puis au commissariat de police, où ils furent interrogés. Les policiers les relâchèrent une heure plus tard. Halil Sabuktekin retourna alors à l'hôpital, où il apprit que son frère était décédé dans l'intervalle.

11. La requérante affirme en outre que, lors des funérailles de son mari, une vingtaine de personnes furent placées en garde à vue. Elle soutient également qu'avant la mort de son époux, à trois occasions, la police avait fait irruption dans leur maison pendant la nuit et effectué des perquisitions. Les deux premières fois, les policiers avaient demandé où se trouvait Salih Sabuktekin et, la troisième fois, ils avaient emmené ce dernier avec eux. Son mari avait cependant été remis en liberté le lendemain. De plus, leur maison se trouvait constamment sous la surveillance de la police.

12. La requérante affirme qu'elle n'a pas été convoquée par les enquêteurs avant février ou mars 1998.

2. La version des faits donnée par le Gouvernement

13. Selon le Gouvernement, les coups de feu furent tirés vers 6 heures. L'enquête révèle que Halil Sabuktekin emmena immédiatement son frère à l'hôpital d'Adana.

14. Le Gouvernement affirme également que la requérante fut convoquée au commissariat de quartier après l'assassinat, mais qu'elle ne donna pas suite à cette convocation.

15. Le protocole d'examen de la victime à son entrée à l'hôpital, signé par deux médecins, fixe l'heure d'arrivée à 6 h 20. Un procès-verbal daté du 28 septembre 1994 à 6 h 30, signé par deux policiers, A.Ö. et S.A., et un médecin, mentionne l'arrivée de Salih Sabuktekin aux urgences de l'hôpital d'Etat d'Adana à 6 h 20 et son transfert en salle d'opération. Un deuxième procès-verbal daté du 28 septembre 1994 à 6 h 30, signé par les deux mêmes policiers et Halil Sabuktekin, fut établi pour attester que certains objets et l'argent que le blessé avait sur lui avaient été remis à son frère Halil.

B. La procédure suivie par les autorités nationales

16. Après l'incident, la police enquêta sur les lieux, dressa un plan des environs immédiats et releva le nom des personnes présentes aux

alentours au moment de la fusillade; le procès-verbal concernant l'incident fait état de la découverte de sept cartouches.

17. Le 28 septembre 1994, cinq personnes, dont Halil Sabuktekin, firent une déposition à la police. Ce dernier déclara que l'incident avait eu lieu vers 6 h 30 et indiqua avoir conduit son frère à l'hôpital après s'être rendu compte qu'il avait été touché. Il ne mentionna pas avoir poursuivi les agresseurs ou avoir été retenu par des policiers. De pareils faits n'ont pas non plus été relatés par Abdullah Ertekin, un salarié de la victime, qui se trouvait à l'arrière du véhicule lors de la fusillade. Entendu à 7 heures par les agents de police, il fixait l'assassinat à 6 h 30, immédiatement après son arrivée en camionnette, en compagnie d'un certain Mesut Şen, devant la maison de la victime. Ces deux témoins ne purent donner qu'un signalement sommaire des deux tireurs. Müslüm Olcay, propriétaire d'un salon de thé, donna des indications sur l'âge, la taille et la couleur des cheveux de l'un d'eux, mais ne put se rappeler des caractéristiques du second. Il précisa toutefois qu'une dizaine de personnes se trouvaient dans son salon, sans compter les ouvriers qui venaient de quitter les lieux pour monter dans la camionnette. Dans sa déposition, il ne fit état d'aucune poursuite des auteurs présumés de la fusillade. Entendu par les mêmes agents, Suphi Özbudak, un boulanger travaillant à proximité, ne put fournir aucune information utile.

18. Le procureur de la République d'Adana ouvrit une enquête préliminaire sur le meurtre du mari de la requérante. Le 13 octobre 1994, le directeur de la section antiterroriste d'Adana transmet un rapport au procureur de la République d'Adana, accompagné des procès-verbaux des quatre auditions réalisées le 28 septembre 1994, d'un croquis du lieu du crime et de trois autres procès-verbaux relatant respectivement la fouille des lieux du crime, celle du véhicule et la remise aux policiers de la balle extraite du corps de la victime. Étaient également joints deux rapports médicaux, à savoir le procès-verbal de constat de décès concluant à la nécessité d'une autopsie et un rapport d'analyse toxicologique. La direction y exposait notamment les résultats d'une expertise balistique, également annexée.

19. Le 6 décembre 1994, dans le cadre de ces investigations, le procureur de la République d'Adana émit un mandat de recherche contre X pour assassinat et demanda à la section concernée de la sûreté d'enquêter sur le crime et d'arrêter les suspects. Le procureur lui ordonna également d'informer le bureau du procureur général tous les trois mois des progrès des investigations.

20. En juillet 1995, la direction de la section antiterroriste d'Adana lança une opération contre l'organisation illégale Hizbullah, à la suite de l'assassinat de plusieurs membres du HADEP et de partisans du PKK. Lors de son audition du 27 juillet 1995, Z.T., l'une des quatorze personnes arrêtées à cette occasion, déclara que l'un des autres membres

de l'organisation, H.T., lui avait demandé de réunir des informations sur des membres du PKK et du HADEP vivant dans le district, notamment sur Salih Sabuktekin. Après avoir mené à bien sa mission, il apprit que ces personnes avaient été assassinées en 1994 et 1995. Il ajouta qu'il ignorait tout des auteurs et des commanditaires de ces meurtres. Entendu le même jour, H.T., qui comptait également parmi les personnes arrêtées, démentit pour sa part les accusations dirigées contre lui. Ces informations furent transmises au procureur de la République d'Adana, avec un résumé des interrogatoires des personnes interpellées.

21. Entre-temps, une expertise des armes et munitions saisies au domicile de certaines des personnes arrêtées fut effectuée le 20 juillet 1995. Elle détermina que les douilles des munitions saisies étaient différentes de celles trouvées dans d'autres affaires non élucidées.

22. Le 4 août 1995, le procureur de la République d'Adana interrogea les quatorze personnes incriminées. Le même jour, il demanda la mise en détention de six d'entre elles.

23. Après avoir entendu ces personnes, la deuxième chambre du tribunal correctionnel d'Adana ordonna la mise en détention de cinq d'entre elles, dont H.T. et Z.T., et la libération de la sixième.

24. Toujours le 4 août 1995, le procureur de la République d'Adana se dessaisit de l'affaire, estimant que certaines des activités criminelles reprochées aux personnes arrêtées, à savoir les chefs d'accusation d'appartenance à une organisation illégale et d'activisme au sein de celle-ci, relevaient de la compétence du procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya.

25. Le 11 août 1995, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya relaxa huit des quatorze personnes mises en cause, estimant qu'aucune preuve concrète ne permettait d'établir leur participation active aux opérations de l'organisation illégale. Il saisit la cour de sûreté des accusations dirigées contre les six autres.

26. Le 16 août 1995, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya demanda au procureur de la République d'Adana de procéder à une confrontation entre les quatre témoins entendus le 28 septembre 1994 et six des personnes arrêtées en juillet 1995, dont Z.T. et H.T. Le 1^{er} septembre 1995, le procureur de la République d'Adana demanda à la direction de la sûreté d'Adana de lui présenter les quatre témoins en question et au directeur de la prison d'Adana de faire comparaître devant lui les six détenus en cause à des fins de confrontation. Müslüm Olcay lui fut présenté le 26 septembre 1995. Selon une note du 29 septembre 1995, il ne fut pas possible de lui amener Halil Sabuktekin, qui effectuait son service militaire à Doğubayazit dans une autre préfecture, ni Abdullah Ertekin et Suphi Özbudak, qui avaient changé d'adresse, et dont les policiers n'avaient pas trouvé les nouvelles coordonnées. Par des lettres des 25 septembre et 18 octobre 1995, le

procureur de la République d'Adana informa le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya que la confrontation demandée n'avait pu avoir lieu, l'un des prévenus n'étant pas inscrit dans le registre de la prison et les autres ayant été transférés à la prison de Karaman.

27. Le 7 novembre 1995, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya demanda à la direction de la section antiterroriste d'Adana de lui présenter les quatre témoins en question. Le 21 novembre 1995, la direction de la section antiterroriste rappela qu'Halil Sabuktekin effectuait son service militaire à Doğubayazıt. Relevant que les autres témoins ne disposaient pas de moyens suffisants pour assumer des frais de déplacement, elle signala que ceux-ci se présenteraient dès qu'ils seraient en mesure de le faire.

28. Le 28 novembre 1995, se fondant notamment sur le procès-verbal du 13 octobre 1994 (paragraphe 18 ci-dessus), le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya demanda à la direction de la section antiterroriste d'Adana de procéder à une recherche rigoureuse des responsables de deux assassinats, dont celui de Salih Sabuktekin. Il demanda à être informé chaque trimestre de la suite des investigations.

29. Le 12 décembre 1995, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya invita le parquet d'Adana à confronter les témoins de l'assassinat de Salih Sabuktekin et les personnes renvoyées devant la cour de sûreté le 11 août 1995.

30. Le 7 mars 1996, la direction de la section antiterroriste informa le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya que, malgré ses efforts, elle n'était pas encore parvenue à retrouver les auteurs des deux assassinats mentionnés dans sa lettre du 28 novembre 1995. Elle l'assura que, dès qu'elle obtiendrait des renseignements complémentaires, elle les lui transmettrait.

31. Le 14 mars 1996, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya invita une nouvelle fois le parquet d'Adana à procéder à une confrontation entre les témoins de l'assassinat et les personnes renvoyées devant la cour de sûreté le 11 août 1995.

32. Le 25 juillet 1996, la cour de sûreté de l'Etat de Konya acquitta les six personnes renvoyées devant elle le 11 août 1995 pour insuffisance de preuves. Le 1^{er} août 1996, le procureur se pourvut en cassation et, par un arrêt du 16 février 1998, la Cour de cassation confirma l'arrêt du 25 juillet 1996.

33. Le 25 septembre 1996, en l'absence de réponse à ses lettres des 12 décembre 1995 et 14 mars 1996, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya réitéra sa demande de confrontation du 14 mars 1996. Il demanda que des photographies de ces personnes soient prises afin de servir à une éventuelle identification ultérieure. Les 3 et 7 octobre 1996, il lui fut notamment répondu que les personnes concernées par l'acte d'accusation du 11 août 1995 n'avaient pu être

convoquées puisqu'elles étaient, selon les mentions de l'acte d'accusation, en détention.

34. Le 18 octobre 1996, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya rappela au parquet d'Adana ses demandes de confrontation, expliquant que les personnes devant être confrontées aux témoins étaient en liberté, puisqu'elles avaient été acquittées.

35. Le 5 novembre 1996, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya, désireux de procéder à une expertise des vêtements portés par la victime le jour de son assassinat, invita le parquet d'Adana à récupérer ces vêtements, qui avaient peut-être été remis au frère de la victime, Abdulvahap. Il demanda également une nouvelle audition des quatre témoins entendus le 28 septembre 1994 et une nouvelle visite sur les lieux.

36. La cour de sûreté de l'Etat de Konya fut supprimée par la loi n° 4210 du 13 novembre 1996 et remplacée par la cour de sûreté de l'Etat d'Adana, à qui l'affaire fut transmise.

37. Le 23 juin 1997, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana invita la direction de la section antiterroriste à poursuivre ses investigations concernant cinq faits d'assassinats et/ou de coups et blessures commis en 1994 et 1995, dont l'assassinat de Salih Sabuktekin. Il l'invita à développer l'hypothèse que ces crimes aient pu être commis par les organisations illégales Hizbullah ou PKK. Rappelant les soupçons qui pesaient toujours sur H.T. et Z.T. à ce propos, il demanda que neuf témoins, dont Halil Sabuktekin et Müslüm Olcay, soient entendus en vue de leur présenter des photographies de suspects prises le 25 septembre 1996 à la demande du procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya.

38. Le 3 juillet 1997, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana reçut la déposition de Müslüm Olcay, qui ne fournit pas d'autres informations que celles de sa déposition du 28 septembre 1994. On lui montra des photographies de suspects. Il déclara ne pas les connaître et indiqua ne pas avoir vu les visages des assassins.

39. Toujours le 3 juillet 1997, la direction de la section antiterroriste signala au procureur qu'elle ne pouvait lui présenter les autres témoins, car elle ne les avait pas trouvés à leurs adresses respectives.

40. Le 30 juillet 1997, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana invita à nouveau la direction de la section antiterroriste à poursuivre ses investigations concernant les cinq faits d'assassinats et/ou de coups et blessures déjà mentionnés, en rappelant les soupçons pesant toujours sur H.T. et Z.T. à ce propos. Il lui demanda également de lui faire un rapport tous les mois.

41. Se référant aux lettres des 23 juin et 30 juillet 1997, la direction de la section antiterroriste informa le procureur, le 28 août 1997, qu'elle n'avait pas été en mesure de déterminer le lieu de résidence de H.T. et Z.T. Elle avait pu retrouver l'adresse des frères de Z.T. et celle du frère de H.T., mais ce dernier n'avait pas été à même de lui indiquer l'adresse

de H.T. Le 9 septembre 1997, elle informa le procureur qu'elle n'avait pas pu recueillir des données ou informations sur l'assassinat du 28 septembre 1994.

42. Par des lettres des 6 novembre 1997, 6 janvier, 3 février et 19 mars 1998, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana invita à nouveau la direction de la section antiterroriste à poursuivre ses investigations concernant les faits incriminés et à l'informer mensuellement des progrès de son enquête. La direction en accusa réception et promit de faire le nécessaire. Par des lettres des 20 mai, 20 juin, 20 juillet, 20 août et 22 septembre 1998, elle signala que la poursuite de l'enquête n'avait révélé aucun fait nouveau.

43. Dans l'intervalle, le 14 avril 1998, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana invita la direction de la section antiterroriste à lui présenter la requérante ainsi qu'Abdulahap et Halil Sabuktekin pour interrogatoire. La demande concernant Abdulahap Sabuktekin fut transmise le lendemain au parquet d'Izmir, l'intéressé étant domicilié dans cette ville.

44. Le 15 avril 1998, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana invita la direction de la section antiterroriste à lui présenter pour interrogatoire l'agent de police ayant procédé aux premières constatations sur les lieux de l'assassinat. Le même jour, la direction l'informa qu'elle n'avait pas pu joindre cet agent de police, au motif que celui-ci faisait son service militaire et qu'on ne connaissait pas l'adresse de son affectation.

45. Le 15 avril 1998, la requérante déposa devant le procureur près la cour de sûreté de l'Etat. Elle déclara :

« Le 28 septembre 1994, mon époux a quitté la maison à 6 h 53 environ pour partir avec notre camionnette. Il s'est dirigé vers le salon de thé pour faire monter les ouvriers qui se trouvaient là-bas. Il a mis le pied dans la camionnette et deux individus sont arrivés à côté de lui. A environ deux mètres, ils ont tiré sur lui par derrière. Comme j'étais un peu loin, je ne sais pas quelle personne a tiré, il se peut que les deux aient tiré. J'ai couru vers le lieu de l'assassinat, j'ai voulu attraper les assassins mais ils ont fui. L'un des tireurs était de petite taille et fort, l'autre était mince et mesurait environ 1,70 m; je les ai vus de dos. »

On veut montrer à la plaignante les photos des suspects, mais elle dit qu'elle ne peut pas les reconnaître, n'ayant pas vu leurs visages.

« Les accusés ont tiré avec un pistolet. Je ne sais pas combien de coups sont partis; je pense six ou sept. Je n'ai pas vu les pistolets. Je ne sais pas qui a assassiné mon mari, je ne sais pas non plus si mon mari a été exécuté par une organisation. Je porte plainte si on trouve les assassins. Je précise que mon conjoint a été assassiné au moment où il ouvrait la porte de la camionnette et était en train de poser le pied dans celle-ci. »

46. Entendu le 16 avril 1998, Abdullah Ertekin fournit des informations semblables à celles de sa déposition du 28 septembre 1994. Il précisa qu'après les coups de feu le blessé avait été transporté à l'hôpital

d'Adana, où il était décédé. Pour sa part, Müslüm Olcay, entendu le même jour, ne donna pas plus d'informations que dans ses dépositions antérieures (paragraphe 17 ci-dessus).

47. Le frère de la victime, Abdulvahap Sabuktekin, fut entendu par le procureur le 20 avril 1998. Il ne put fournir que peu de renseignements sur l'assassinat de son frère. Il en avait été informé sur son lieu de travail et s'était rendu à l'hôpital où il avait appris son décès. Il ajouta que les vêtements de son frère ne lui avaient pas été remis et qu'il ignorait ce qu'on en avait fait. Halil Sabuktekin fut entendu par le procureur le 22 avril 1998. Le procès-verbal de sa déposition se lit comme suit :

« Le matin du 28 septembre 1994 vers 6 h 30, je suis allé devant le salon de thé. La camionnette de mon frère aîné est arrivée vers 6 h 30. Je me suis installé dans la cabine du chauffeur tandis que mon frère aîné, Mehmet Salih Sabuktekin, y montait également, il y avait même déjà posé un pied. On a entendu six coups de feu et mon frère s'est écroulé dans la cabine du chauffeur de la camionnette. Dans cette cabine, nous étions quatre personnes, mon frère est tombé sur nous. J'ai commencé à courir derrière les deux tireurs. Je n'ai pas vu leurs visages, mais pendant que j'étais au salon de thé il y avait d'autres personnes que les ouvriers. Ce sont ces individus qui ont tiré sur mon frère. Tous les deux avaient un pistolet à la main ; je n'ai pas pu identifier de quelle sorte de pistolet il s'agissait. L'un des assassins mesurait environ 1,80 m, l'autre 1,60 m ; il était fort. Celui qui mesurait 1,80 m était mince, portait des moustaches noires et son visage était creux. Le deuxième mesurait 1,60 m, il était fort, blond et ses yeux avaient une couleur vive. Je les ai poursuivis mais je n'ai pas pu les attraper. Ils ont tourné vers une autre rue et ont fui. Ils n'ont pas tiré sur moi ni sur une autre personne. »

Les photos du dossier [parmi lesquelles celles des quatorze personnes arrêtées en juillet 1995 (paragraphe 20 ci-dessus)] ont été montrées au témoin. Il a dit : « Ceux qui ont tiré sur mon frère aîné ne figurent pas parmi ces photos. Je ne sais pas quels vêtements mon frère portait le jour de son assassinat et ignore où se trouvent ces vêtements, mais ils ne sont pas chez nous. Je n'ai pas vu les assassins de mon frère de face, je les ai vus de dos ; par contre, ceux-ci se trouvaient au salon de thé : l'un était grand et brun, l'autre, petit et blond. Je n'ai pas vu les assassins après le meurtre. »

On lui lit ses déclarations du 28 septembre 1994. Il répond ceci :

« Ces déclarations sont exactes et la signature est la mienne. Dans notre quartier un libraire a été assassiné ; ce libraire était le frère aîné de Z.T. ; deux mois après ce meurtre, mon frère a été assassiné. Après l'enterrement du libraire, un groupe d'individus s'est dirigé vers notre bureau situé dans le quartier du 19-Mai, en criant « Voilà les assassins ! » Je ne connais pas ces gens. Il se peut que mon frère Mehmet Salih Sabuktekin ait été considéré comme responsable de l'assassinat du libraire et qu'il ait été exécuté par les partisans du Hizbullah. Je n'ai rien d'autre à dire. »

48. Par un courrier envoyé le 24 avril 1998, la direction des relations internationales du ministère de la Justice informa le ministère des Affaires étrangères du déroulement de l'instruction et envoya les éléments du dossier. Il indiqua qu'à la suite de l'assassinat de Salih Sabuktekin, le jour même de l'incident, la police avait débuté l'enquête

et avait convoqué en tant que témoins Halil Sabuktekin, la requérante Sultan Sabuktekin, Abdullah Ertekin, Müslüm Olcay et Suphi Özbudak.

49. Interrogé à nouveau par le procureur le 8 mai 1998, Halil Sabuktekin déclara notamment ce qui suit :

« Quand nous avons récupéré le corps de mon frère Mehmet Salih Sabuktekin, son cadavre ne portait plus de vêtements. On ne nous a pas donné ses vêtements.

Au moment de l'assassinat, je me trouvais dans la camionnette au coin de la rue 1034 du quartier du 19-Mai. On a tiré sur mon frère pendant qu'il montait dans la camionnette. Il s'est écroulé avant de pouvoir s'asseoir. Nous l'avons transporté à l'hôpital d'Adana. Au service des urgences il n'a pas subi d'intervention. Plus tard, on nous a dit qu'il était décédé pendant qu'on l'amenait pour l'opération.

J'ai vu les auteurs de l'assassinat, je ne les connaissais pas avant. Si je les voyais, je les reconnaîtrais. »

50. Le 18 septembre 1998, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana adressa de nouveau une instruction à la direction de la section antiterroriste à propos des cinq faits d'assassinats et/ou de coups et blessures commis en 1994 et 1995. On y lit notamment les observations suivantes :

« a) Au vu des réponses que vous avez données au sujet de ces dossiers, force est de constater que des analyses n'ont pas été effectuées, que les actions ne sont pas expliquées et que les recherches pour y parvenir n'ont pas été entreprises ; ces actions peuvent avoir été commises soit par l'organisation du PKK, soit par celle du Hizbullah ; selon toute hypothèse et étant donné l'importance des événements, il faudrait effectuer des recherches et répondre d'une manière détaillée ;

(...)

e) les assassinats et tentatives d'assassinats ont eu une répercussion profonde dans l'opinion publique, créant un sentiment d'insécurité ; c'est pourquoi vous êtes invités à enquêter avec soin sur ces affaires et à nous informer des résultats de vos recherches. »

51. Le 28 septembre 1998, en ce qui concerne la présente affaire, la direction de la section antiterroriste porta les informations suivantes à l'attention du procureur :

« On suppose que l'assassinat de Mehmet Salih Sabuktekin en date du 28 septembre 1994 a été perpétré par le Hizbullah. Pendant son interrogatoire, Z.T., membre du Hizbullah, a déclaré que H.T., membre de la même organisation, avait ordonné la collecte de renseignements sur les membres du PKK en vue de débarrasser le quartier de ces individus. Z.T. a avoué la constitution d'une liste contenant le nom de ces personnes et l'avoir donnée à B.T. Sur cette liste figurait le nom de M. Salih Sabuktekin. Z.T. a déclaré avoir aussi entendu parler plus tard de cet assassinat. H.T. a récusé les affirmations de Z.T. Cet assassinat n'a été revendiqué par aucune organisation. »

Entendu à nouveau le 5 novembre 1998, Abdullah Ertekin fournit des informations semblables à celles de sa déposition du 28 septembre 1994. Il précisa qu'il était resté sur les lieux de l'assassinat, tandis que le chauffeur

de la camionnette, Mesut Şen, avait transporté la victime, son beau-frère, à l'hôpital.

52. Se référant à la lettre du 19 mars 1998 (paragraphe 42 ci-dessus), la section antiterroriste signala au procureur près la cour de sûreté de l'État d'Adana, par une lettre du 21 octobre 1998, que ses recherches se poursuivaient et qu'elle l'informerait de leur développement.

53. Le 4 novembre 1998, la direction de la section antiterroriste entendit Halil Sabuktekin, qui s'exprima en ces termes :

« Le jour de l'assassinat, vers 7 heures, j'attendais, avec environ quatorze ouvriers, l'arrivée de mon frère devant le salon de thé sur le boulevard de Cukurova. Il s'est approché de nous à environ 20 mètres et nous a fait signe de monter dans la camionnette de marque Skoda. Je me suis assis devant. Quand mon frère est venu à côté de nous, des individus que je ne connaissais pas mais que j'avais aperçus en train de prendre le thé alors que j'attendais mon frère (l'un de forte corpulence, l'autre mince et grand) ont tiré sur lui. Mon frère s'est écroulé sur nous, je suis descendu du côté du conducteur et j'ai couru derrière les tireurs. Quand ils se sont aperçus que je les poursuivais, ils ont tiré deux coups, j'ai eu peur et suis alors revenu. Personne ne m'a empêché de les poursuivre. Plus tard j'ai pris un taxi commun pour aller à l'hôpital où se trouvait mon frère.

Ce jour-là, les quatorze ouvriers qui se trouvaient devant le salon de thé étaient nos ouvriers ; je ne me rappelle pas leurs noms et adresses.

Dans ma déposition du 28 septembre 1994 au commissariat, je n'ai pas mentionné que j'avais poursuivi les tireurs, mais plus tard dans mes dépositions devant les autorités judiciaires et le procureur de la République près la cour de sûreté de l'État, j'ai précisé que j'avais poursuivi les suspects sans que personne ne m'en ait empêché.

Un jour, après mes dépositions devant les autorités judiciaires et le procureur, un homme barbu s'est présenté comme appartenant à la section d'Adana de l'association des droits de l'homme. Il m'a fait signer un document vierge et m'a dit qu'il allait le remplir et faire des démarches auprès des autorités. Puis, quand j'ai voulu savoir le nom des autorités, il m'a dit de ne pas m'inquiéter et m'a quitté.

J'ai fait cette déposition sans subir de pression d'aucune sorte, j'ai exprimé mon opinion de ma propre volonté.»

54. Le 9 novembre 1998, Mesut Şen fut entendu par la direction de la section antiterroriste. Dans sa déclaration, on peut lire ces mots :

« Je connais Mehmet Salih Sabuktekin, qui a été assassiné à la date susmentionnée, car je travaillais pour lui comme chauffeur et il était marié avec ma demi-sœur Sultan Sabuktekin. Le jour de l'assassinat, je suis arrivé devant le salon de thé, boulevard de Cukurova dans le quartier du 19-Mai de Yüregir à Adana, pour transporter les ouvriers. Dans la partie arrière de la camionnette sont montés treize ou quatorze ouvriers ; à côté de moi, Halil Sabuktekin et un dénommé Abdullah dont je ne connais ni le nom ni l'adresse se sont assis. Quand notre employeur, Mehmet Salih Sabuktekin, est monté à côté de moi, j'ai entendu des coups de feu. J'en ai entendu cinq ou six. Je n'ai pas vu les visages des suspects. Je me suis protégé en me penchant dans le véhicule. Halil Sabuktekin est sorti de la camionnette en passant au-dessus de moi, mais je ne sais pas s'il a poursuivi les suspects. Ensuite, j'ai vu les suspects, de dos, qui fuyaient vers la route D-400. Je ne les ai pas poursuivis car j'ai eu peur. Etant donné que je n'ai pas vu les

visages des suspects, je ne les connais pas. Une fois le choc passé, j'ai conduit Mehmet Salih Sabuktekin à l'hôpital d'Etat d'Adana. A l'hôpital, les policiers m'ont interrogé. Voilà ce que je sais à ce sujet.»

55. Mesut Şen fit à peu près les mêmes déclarations lorsqu'il fut interrogé le même jour par le procureur près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana. Il précisa qu'il était seul dans la camionnette lorsqu'il s'était arrêté devant le salon de thé. Halil Sabuktekin et Abdullah Ertekin étaient ensuite montés à côté de lui et les autres ouvriers s'étaient installés à l'arrière.

56. Interrogé à nouveau le 9 novembre 1998 par le procureur, Halil Sabuktekin apporta les précisions suivantes sur les personnes présentes dans le salon de thé juste avant l'assassinat de son frère, en s'exprimant comme suit :

«Là se trouvaient nos ouvriers, Mesut Şen, Latif Turan, Ekrem Turan, Abdullah Ertekin et quelques autres dont je ne me rappelle pas les noms. Les deux personnes qui ont assassiné mon frère étaient assises à côté de nous. Comme je ne les suspectais pas, je ne leur ai pas prêté attention. La camionnette de mon frère, dont je ne me rappelle plus le numéro d'immatriculation, est arrivée pour transporter les ouvriers. J'étais assis à la place réservée au conducteur et aux passagers. Mon frère Mehmet Salih Sabuktekin a mis un pied à cet endroit pour s'asseoir à côté de moi et juste à ce moment-là j'ai entendu six coups de feu: mon frère s'est écroulé vers moi. Je suis descendu de ma place et j'ai commencé à courir derrière les suspects, je n'ai pas vu leurs visages. Ce n'était pas les personnes dont on m'a montré les photos auparavant. Là, il n'y avait personne d'autre que nos ouvriers et les deux suspects.»

57. La requérante fut à nouveau interrogée par le procureur le 18 novembre 1998. Les deux procès-verbaux rédigés à cette occasion se lisent comme suit :

«Le 28 septembre 1994 vers 6 h 53, mon époux, Mehmet Salih Sabuktekin, a quitté notre maison. Il devait aller chercher les ouvriers devant le salon de thé de Müslüm Olcay et les emmener dans sa camionnette sur le chantier. Quand il a quitté la maison, je me demandais s'il arriverait à attraper la camionnette, c'est pourquoi j'ai attendu devant la maison. J'étais à environ 250 mètres de la camionnette et rien ne m'empêchait de la voir. Je savais que la camionnette était conduite par Mesut Şen mais je ne connaissais pas les ouvriers. Alors que mon mari Mehmet Salih Sabuktekin montait dans la camionnette à côté du conducteur, deux personnes sont venues et ont tiré, mais je n'ai pas pu comprendre si mon époux était la cible des coups. Pendant ce temps une personne que je ne connaissais pas est arrivée et m'a dit qu'on avait tiré sur mon conjoint. L'un des tireurs était fort et de petite taille, l'autre était mince et mesurait environ 1.70 m; je n'ai pas vu leurs visages. D'après ce que j'ai entendu, ils ont tiré six ou sept coups. J'ai vu que l'un d'eux avait tiré un coup en l'air. Je ne sais pas qui a assassiné mon époux. Après cet assassinat on ne m'a pas interrogée. Ma première déposition a eu lieu chez vous le 15 avril 1998. Mesut Şen était le conducteur de la camionnette, c'est pourquoi je sais qu'il était sur le lieu de l'assassinat. Je ne connais pas l'identité des autres ouvriers. Après l'assassinat je ne me rappelle pas si j'ai effectué des démarches auprès d'une autorité. Les tireurs se sont dirigés vers moi. A ce moment-là je ne savais pas qu'ils avaient tiré sur mon époux. Ils ont disparu au coin

d'une rue, tout près de moi; ils avaient un pistolet à la main. Mon beau-frère Halil Sabuktekin est arrivé et m'a annoncé qu'on avait tiré sur mon époux. Je n'ai pas vu Halil courir derrière les suspects. Quand il est venu près de moi, il s'est évanoui. J'ai voulu l'aider pour qu'il se ressaisisse et, en même temps, j'ai voulu suivre les suspects mais je ne les ai pas trouvés. J'ai rencontré une personne âgée dont j'ignore le nom mais dont je connais l'adresse. Cette personne peut savoir dans quelle direction les suspects ont fui. Quand je lui ai demandé par où ils étaient passés, elle m'a dit qu'elle ne le savait pas: pour être exacte, elle m'a dit qu'ils s'étaient enfuis et que ce n'était pas la peine de les poursuivre car je ne pourrais jamais les rattraper. Quand j'ai voulu les poursuivre, personne ne m'en a empêché; de toute façon, personne d'autre que moi n'a voulu suivre les suspects. Trois ou quatre ans avant l'assassinat de mon époux une enquête avait eu lieu, il avait été placé en garde à vue mais n'avait pas été détenu. Il avait été interrogé au sujet d'un nommé Rifat et d'un autre ouvrier qui travaillaient sur un de ses chantiers dans la sous-préfecture de Karataş. Rifat et l'autre ouvrier étaient soupçonnés d'appartenir au PKK et je crois que mon époux était suspecté de les aider. Je répète que mon époux n'a pas été détenu mais seulement placé en garde à vue. Je ne prétends pas que sur le lieu de l'assassinat se trouvaient des agents de police en civil. Personne n'a empêché quiconque de poursuivre les suspects; de toute façon, personne d'autre que moi n'a voulu suivre les suspects, c'est tout ce que j'ai à dire.»

On lit la déposition qu'elle approuve: ne sachant pas signer, elle appose son pouce.

«Je n'ai pas dit aux rédacteurs du mémoire [en réponse présenté à la Commission] que mon beau-frère Halil Sabuktekin avait été empêché de poursuivre les suspects par des agents de police en civil. Je ne sais pas où ils ont trouvé cette information. Dans ma déposition du 15 avril 1998 je ne l'ai pas mentionné car cela n'est pas vrai et on ne m'a pas interrogée à ce sujet. Nous avons enterré le défunt le jour de l'assassinat. Le lendemain, vers 5 heures du matin, j'ai aperçu une personne dans les champs, à environ 250 mètres de chez moi, et j'en ai vu une autre passer devant chez moi. Je crois que ces gens étaient de la police mais ils n'étaient pas en tenue. La personne qui est passée devant la maison m'a vue pleurer et s'est dirigée vers les champs. Sans doute a-t-elle rejoint la personne qui se trouvait dans les champs. Je n'ai rien d'autre à dire.»

58. L'après-midi du 18 novembre 1998, le procureur entendit Ali Acar qui fit la déclaration suivante :

«Aujourd'hui, vers 15 h 30, les agents de police, accompagnés d'une personne que je ne connaissais pas auparavant – j'ai appris plus tard qu'il s'agissait de M^{me} Sultan Sabuktekin –, se sont présentés chez moi. En me désignant, Sultan a dit «Je ne suis pas certaine, mais ça pourrait être cette personne». Les agents m'ont convoqué au bureau du procureur de la République de la cour de sûreté de l'Etat d'Adana. En 1994 et 1995, plusieurs personnes ont été assassinées dans notre quartier. Je ne connais pas la personne assassinée, Mehmet Salih Sabuktekin, ni son épouse, Sultan Sabuktekin. Je n'ai jamais vu Sultan jusqu'à ce jour. Je suis fabricant de briques. Je ne me souviens pas de l'assassinat de Mehmet Salih Sabuktekin. M^{me} Sabuktekin n'a jamais parlé avec moi à ce sujet à cette époque. Je ne sais rien et n'ai rien vu. Je ne connais pas les suspects, je n'ai aucune information sur l'assassinat de Mehmet Salih Sabuktekin.»

59. Interrogé le 19 novembre 1998, Latif Turan signala qu'après avoir entendu les premiers coups de feu il avait été pris de panique et n'avait pas regardé ce qui se passait. Il n'avait vu ni les tireurs ni les personnes qui les avaient suivis et ne savait pas s'il y avait eu poursuite. Ce n'est que plus

tard qu'il s'était rendu compte que Salih Sabuktekin était blessé. Parmi les personnes présentes, il ne connaissait que ce dernier et son frère. Il ne pouvait se souvenir si son propre frère, Ekrem Turan, qui travaillait aussi sur le chantier où tous devaient se rendre, était présent ce matin-là. Interrogé à son tour, celui-ci déclara qu'il n'était pas sur les lieux de l'assassinat, car il était en congé ce jour-là.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

60. Les principes et procédures relatifs à la responsabilité pour des actes contraires à la loi peuvent se résumer comme suit.

A. La poursuite pénale des infractions

61. Le code pénal contient des dispositions ayant trait à l'homicide involontaire (articles 452 et 459), à l'homicide par imprudence (article 455), à l'homicide volontaire (article 448) et au meurtre (article 450).

62. Les articles 151 à 153 du code de procédure pénale régissent les devoirs incombant aux autorités quant à l'enquête préliminaire au sujet des faits susceptibles de constituer pareils crimes et portés à la connaissance des autorités. Ainsi, toute infraction peut être dénoncée aussi bien aux autorités ou agents des forces de l'ordre qu'aux parquets. Le dépôt d'une telle plainte peut être écrit ou oral, et, dans ce dernier cas, l'autorité est tenue d'en dresser procès-verbal (article 151).

63. S'il existe des indices qui mettent en doute le caractère naturel d'un décès, les agents des forces de l'ordre qui en ont été avisés sont tenus d'en faire part au procureur de la République ou au juge du tribunal correctionnel (article 152).

64. Le procureur de la République qui est informé, de quelque manière que ce soit, d'une situation permettant de soupçonner qu'une infraction a été commise, est obligé d'instruire les faits aux fins de décider s'il y a lieu ou non d'entamer une action publique (article 153).

B. La responsabilité civile et administrative du fait d'actes criminels et délictuels

65. En vertu de l'article 13 de la loi n° 2577 sur la procédure administrative, toute victime d'un dommage résultant d'un acte de l'administration peut demander réparation à cette dernière dans le délai d'un an à compter de la date de l'acte allégué. En cas de rejet de tout ou partie de la demande ou si aucune réponse n'a été obtenue dans un délai de soixante jours, la victime peut engager une procédure administrative.

66. L'article 125 §§ 1 et 7 de la Constitution énonce :

« Tout acte ou décision de l'administration est susceptible d'un contrôle juridictionnel (...)

L'administration est tenue de réparer tout dommage résultant de ses actes et mesures. »

Cette disposition consacre une responsabilité objective de l'Etat, laquelle entre en jeu quand il a été établi que, dans un cas donné, l'Etat a manqué à son obligation de maintenir l'ordre et la sûreté publics ou de protéger la vie et les biens des personnes, et cela sans qu'il faille établir l'existence d'une faute délictuelle imputable à l'administration. Sous ce régime, l'administration peut donc se voir tenue d'indemniser quiconque est victime d'un préjudice résultant d'actes commis par des personnes non identifiées.

67. Sur le terrain du code des obligations, les personnes lésées du fait d'un acte illicite ou délictuel peuvent introduire une action en réparation pour le préjudice tant matériel (articles 41 à 46) que moral (article 47). En la matière, les tribunaux civils ne sont liés ni par les considérations ni par le jugement des juridictions répressives sur la culpabilité de l'intéressé (article 53).

68. Toutefois, en vertu de l'article 13 de la loi n° 657 sur les employés de l'Etat, les personnes ayant subi un dommage du fait de l'exercice d'une fonction relevant du droit public peuvent, en principe, ester en justice uniquement contre l'autorité publique dont relève le fonctionnaire en cause mais pas directement contre celui-ci (articles 129 § 5 de la Constitution et 55 et 100 du code des obligations). Cette règle n'est toutefois pas absolue. Lorsque l'acte en question est qualifié d'illicite ou de délictuel et, par conséquent, perd son caractère d'acte ou de fait « administratif », les juridictions civiles peuvent accueillir une demande de dommages-intérêts dirigée contre l'auteur lui-même, sans préjudice de la possibilité d'engager la responsabilité conjointe de l'administration en sa qualité d'employeur de l'auteur de l'acte (article 50 du code des obligations).

EN DROIT

(...)

II. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

83. La requérante allègue que son mari a été tué par les forces de l'ordre ou avec leur complicité en raison de ses activités au sein d'un

parti prokurde. Elle se plaint en outre de l'absence d'enquête adéquate et effective sur les circonstances du meurtre. Elle dénonce une violation de l'article 2 de la Convention, ainsi libellé :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

- a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
- b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;
- c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection. »

A. Arguments des parties

1. La requérante

84. Tout en rappelant que le meurtre de son mari a été perpétré près d'Adana, en dehors de la région soumise à l'état d'urgence, la requérante cite l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Osman c. Royaume-Uni* (arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, p. 3124), et fait valoir que les autorités, à l'époque des faits allégués, n'assuraient pas l'application effective de la loi dans le Sud-Est du pays ainsi que dans la région d'Adana. Elle invoque le rapport de Susurluk qui étayerait les allégations selon lesquelles des agressions illégales étaient commises avec le soutien et au su des autorités. D'après la requérante, bien qu'il ne permette pas d'identifier les responsables des agressions litigieuses, ce rapport contiendrait des aveux très graves et la reconnaissance que les attentats non revendiqués et classés sous la rubrique « auteurs inconnus » étaient bel et bien ordonnés par la hiérarchie des forces de l'ordre, ce qui serait directement pertinent en l'espèce. Elle se fonde sur les lacunes des enquêtes menées sur des meurtres illégaux, constatées par les organes de la Convention, pour affirmer que les procureurs sont peu susceptibles d'instruire efficacement des plaintes contre les forces de l'ordre. Ces éléments, considérés dans leur ensemble, révèlent l'impunité dont jouissent les forces de l'ordre et ceux qui agissent sous leur contrôle ou avec leur approbation, ce qui, de l'avis de la requérante, est incompatible avec le principe de la prééminence du droit. Dans les circonstances particulières de l'espèce, son mari, en tant que membre actif du parti prokurde HADEP, risquait d'être la cible d'une agression, les autorités n'ont pas protégé sa vie, et l'Etat défendeur a failli à son obligation positive de protéger par la loi la vie des personnes appartenant à une

catégorie que l'on sait être exposée à un risque réel et imminent du fait des activités illégales de contre-guérilla, activités qui étaient connues des autorités.

85. La requérante invite la Cour à se rallier à l'avis de la Commission, selon lequel il y a eu violation de l'article 2 de la Convention au motif que l'enquête menée sur le décès de son mari était à ce point insuffisante et inefficace qu'elle s'analyse en un manquement à l'obligation de protéger le droit à la vie.

2. Le Gouvernement

86. Tout en ne contestant pas le meurtre de Salih Sabuktekin par des personnes non identifiées, le Gouvernement exprime son désaccord quant aux conclusions à tirer de ces faits au regard de l'article 2 de la Convention. Il soutient à cet égard que les allégations de la requérante sont dénuées de fondement et que le dossier ne contient aucun élément susceptible d'expliquer en quoi le meurtre de son mari serait imputable aux forces de l'ordre.

87. Quant à l'enquête sur le décès, le Gouvernement soutient que les autorités ont jusqu'à ce jour bien mené leurs investigations, toujours pendantes, de manière minutieuse et appropriée. Toutes les mesures ont été prises rapidement et efficacement. Les autorités ont entendu le frère de la victime et d'autres témoins oculaires dès le premier jour de l'incident ; des recherches ont été effectuées sur les lieux et une expertise balistique a été réalisée. L'enquête a continué après l'arrestation d'une personne suspecte appartenant au Hizbullah et une procédure pénale a été ouverte contre elle ainsi que six autres coaccusés pour implication, entre autres, dans l'assassinat de Salih Sabuktekin.

88. Le Gouvernement conclut que les autorités saisies de l'affaire ont procédé aux investigations nécessaires et à des auditions de témoins qui ne se sont pas révélées probantes quant à l'implication à un degré quelconque des forces de l'ordre. Aucune violation ne peut donc être constatée en l'espèce.

3. La Commission

89. Pour la Commission, l'assertion de la requérante selon laquelle les auteurs de l'assassinat de son mari appartiendraient aux forces de l'ordre se fonde plus sur des conjonctures, hypothèses et spéculations que sur des indices fiables. Quant à l'enquête menée sur l'assassinat, la Commission estime à cet égard que celle-ci a révélé un certain nombre de lacunes, en particulier en ce qui concerne la recherche et l'identification des témoins, notamment des personnes présentes au salon de thé ou aux abords des lieux de l'assassinat. Elle note en outre le fait que la requérante a été entendue plus de trois ans et demi après l'incident. La Commission

relève que, jusqu'en 1998, les personnes chargées des interrogatoires ont uniquement invité les témoins à leur décrire la scène du meurtre, sans tenter de procéder à des recoupements avec leurs déclarations antérieures ou avec celles des autres témoins pour y déceler d'éventuelles lacunes, discordances ou contradictions. Elle conclut que l'enquête était insuffisante et inefficace et qu'elle s'analyse en un manquement à l'obligation de protéger le droit à la vie.

B. Appréciation de la Cour

1. Quant au décès de l'époux de la requérante

90. En l'espèce, au vu des éléments dont elle disposait, la Commission n'a pas été en mesure de conclure que l'allégation selon laquelle Salih Sabuktekin a été tué par des agents de l'Etat ou avec leur complicité était prouvée au-delà de tout doute raisonnable.

91. La Cour répète que l'article 2 de la Convention se place parmi les articles primordiaux de la Convention et que, combiné avec son article 3, il consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe (voir, entre autres, l'arrêt *Çakıcı c. Turquie* [GC], n° 23657/94, § 86, CEDH 1999-IV). De surcroît, reconnaissant l'importance de la protection octroyée par l'article 2, elle doit se former une opinion en examinant avec la plus grande attention les griefs portant sur le droit à la vie.

92. La Cour rappelle que les événements de la présente affaire se sont produits à Adana, ville qui se trouve en dehors de la région du Sud-Est de la Turquie, soumise à l'état d'urgence. Elle relève qu'en l'espèce le Gouvernement ne conteste pas les faits exposés par la requérante. En revanche, les versions des deux parties diffèrent radicalement quant aux conclusions à tirer de ces faits au regard de l'article 2 de la Convention.

93. La Cour examinera les questions qui se posent à la lumière des documents écrits versés au dossier de l'affaire, notamment ceux soumis par le Gouvernement quant aux enquêtes judiciaires effectuées, ainsi que des observations présentées par les parties. Pour l'appréciation de ces éléments, elle se rallie au principe de la preuve «au-delà de tout doute raisonnable», mais ajoute qu'une telle preuve peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants; en outre, le comportement des parties lors de la recherche des preuves peut être pris en compte (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, série A n° 25, pp. 64-65, §§ 160-161).

94. La requérante allègue que son époux a été délibérément tué par les forces de l'ordre ou à l'instigation de celles-ci, en raison de ses activités

au sein d'un parti prokurde. A l'appui de ses allégations, elle soumet la déclaration de son beau-frère (paragraphes 9 et 10 ci-dessus). Toutefois, la Cour relève que cette déclaration n'est corroborée de façon concluante par aucune autre déposition de témoin oculaire ni aucun autre élément de preuve. Dans leurs dépositions recueillies par le procureur, la requérante et Halil Sabuktekin n'ont pas mentionné les faits exposés dans ladite déclaration (paragraphes 17, 45, 47, 53, 56 et 57 ci-dessus). Celle-ci est également en contradiction avec les déclarations des autres témoins oculaires, dont celles de Latif Turan et Müslüm Olcay, et les autres éléments de preuve présentés.

95. Dans ces conditions, la Cour considère qu'une conclusion selon laquelle le meurtre de Salih Sabuktekin a été perpétré par les agents de l'Etat ou avec leur complicité se fonderait plus sur des hypothèses et des spéculations que sur des indices fiables. Elle est d'avis que les éléments de preuve dont elle dispose ne fournissent pas d'indices de nature à étayer une telle conclusion (paragraphe 94 ci-dessus).

96. La Cour estime dès lors que les éléments du dossier ne permettent pas de conclure que Salih Sabuktekin a été tué par les forces de l'ordre ou avec leur complicité.

Partant, aucune violation de l'article 2 de la Convention n'est établie de ce chef.

2. Sur le caractère des investigations menées

97. La Cour rappelle que l'obligation de protéger le droit à la vie qu'impose l'article 2 de la Convention, combinée avec le devoir général incombant à l'Etat en vertu de l'article 1^{er} de «reconna[ître] à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans] la (...) Convention», implique et exige de mener une forme d'enquête efficace lorsque le recours à la force a entraîné mort d'homme (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *McCann et autres c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1995, série A n° 324, p. 49, § 161, et *Kaya c. Turquie* du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 329, § 105).

98. La Cour souligne que l'obligation susmentionnée ne vaut pas seulement pour les cas où il a été établi que la mort a été provoquée par un agent de l'Etat. Le simple fait que les autorités soient informées du décès donnerait *ipso facto* naissance à l'obligation, découlant de l'article 2, de mener une enquête efficace sur les circonstances dans lesquelles il s'est produit (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Ergi*, précité, p. 1778, § 82, *Yaşa*, précité, p. 2438, § 100, et *Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, §§ 107-109, 4 mai 2001).

99. Dans le cas présent, les démarches entreprises par les autorités chargées de l'enquête préliminaire et le parquet compétent à la suite de l'incident ne prêtent pas à controverse (paragraphes 16-59 ci-dessus).

100. Il ressort des éléments du dossier qu'aussitôt après la fusillade les policiers ont effectué des recherches sur les lieux de l'incident et dans la camionnette, au cours desquelles ils ont retrouvé sept cartouches. Ils ont relevé le nom des personnes présentes aux alentours au moment de la fusillade. Toujours le 28 septembre 1994, ils ont recueilli les déclarations du frère de la victime, Halil Sabuktekin, et de quatre autres témoins oculaires, à savoir Abdullah Ertekin, un salarié de la victime qui était à l'arrière du véhicule lors de la fusillade, Mesut Şen, le chauffeur de la camionnette, qui se trouvait à côté de la victime, Müslüm Olcay, le propriétaire du salon de thé, et Suphi Özbudak, un boulanger travaillant à proximité. Les quatre premiers témoins n'ont pu donner qu'un signalement sommaire des deux tireurs et n'ont pas révélé l'identité d'éventuels témoins oculaires.

101. Quant à l'enquête préliminaire au sujet du meurtre, elle a également débuté après l'incident, et la direction de la sûreté a adressé toutes les informations et pièces au procureur de la République d'Adana (paragraphe 18 ci-dessus). La Cour constate qu'à la suite d'une opération des forces de l'ordre une personne suspecte, appartenant à l'organisation illégale Hizbullah, a été arrêtée ainsi que six autres personnes, et qu'une instruction a été ouverte à leur encontre, notamment pour implication dans l'assassinat de Salih Sabuktekin. Une expertise des armes et munitions saisies au domicile des personnes arrêtées a déterminé que les douilles de ces munitions étaient différentes de celles trouvées sur les lieux de l'incident. Le procureur de la République près la cour de sûreté de l'Etat d'Adana a recueilli la déposition de Müslüm Olcay et des photographies des suspects lui ont été montrées. Celui-ci n'a pas pu fournir d'autres informations que celles qu'il avait données dans sa déposition recueillie par la police et a indiqué qu'il n'avait pas vu les visages des assassins. Dans le même contexte, Halil Sabuktekin aussi a déclaré que ceux qui avaient tiré sur son frère ne figuraient pas parmi les photos des suspects présumés militants du Hizbullah (paragraphe 47 ci-dessus). Quant à la procédure aboutissant à l'acquittement des personnes accusées, la Cour relève que c'est l'absence de preuves matérielles qui a conduit les juridictions internes à cette conclusion. Au vu des pièces du dossier d'enquête, elle estime que le déroulement de cette procédure ne révèle aucune faute suffisamment lourde pour compromettre l'enquête globale sur l'assassinat. En outre, lorsque la cour de sûreté de l'Etat a jugé que la culpabilité des suspects n'était pas établie, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat a de nouveau adressé une instruction à la direction de la section antiterroriste en lui demandant d'enquêter avec soin sur l'assassinat et de l'informer de manière détaillée des résultats de ses recherches.

102. La Cour note qu'à la suite de la communication par la Commission de sa décision sur la recevabilité de la requête, le Gouvernement a fourni

l'intégralité du dossier d'enquête ainsi que des informations sur son déroulement. Il ressort de ces éléments que les autorités ont recueilli les témoignages de la requérante, ceux des frères de la victime et d'autres personnes présentes sur les lieux lors de l'incident (paragraphe 45-59 ci-dessus). Il est vrai que la première déposition de la requérante n'a été recueillie que le 15 avril 1998, soit plus de trois ans et demi après l'assassinat de son mari; selon une lettre adressée par le ministère de la Justice au ministère des Affaires étrangères, l'intéressée ainsi que d'autres personnes auraient été convoquées par la police pour déposition le jour même de l'assassinat. La Cour relève d'emblée que la requérante n'était pas présente sur les lieux du crime; elle se trouvait à 250 mètres de la camionnette. Il ressort de ses déclarations qu'elle n'a pas vu les assassins et qu'elle ne connaissait pas l'identité des ouvriers se trouvant dans la camionnette (paragraphe 57 ci-dessus). Elle note en outre que ni la requérante ni les frères du défunt n'ont attiré l'attention des autorités responsables de l'enquête sur les circonstances qui, à leur avis, démontrent ou rendent probable le fait que Salih Sabuktekin a été tué par les forces de l'ordre ou à leur instigation. La requérante n'a pas informé les organes compétents de circonstances particulières qui corroboreraient pareille hypothèse, notamment certains faits qu'elle a évoqués devant la Commission, tels que les trois visites nocturnes de la police à leur domicile, la tentative de son beau-frère de poursuivre les assassins en compagnie d'une autre personne et le fait qu'ils en ont été empêchés par des policiers en civil qui les ont ensuite arrêtés. Par ailleurs, les déclarations de Halil Sabuktekin devant les autorités d'enquête ne démontrent pas non plus que celui-ci a fait état de ces événements prétendument survenus immédiatement après l'assassinat. Dans ces circonstances, le fait que la requérante n'a pas été entendue rapidement par les autorités d'enquête ne suffit pas à mettre en doute l'efficacité des investigations menées (paragraphe 45 et 57 ci-dessus).

Quant aux autres témoins, la Cour ne relève aucune contradiction ou discordance dans leurs dépositions recueillies par les autorités d'enquête; ceux-ci n'ont pu faire qu'une description sommaire des deux tireurs sans pouvoir apporter de données utiles au déroulement de l'enquête.

103. La Cour constate qu'il ressort des éléments du dossier d'instruction et des informations fournies par le Gouvernement que l'enquête, sans avoir pu aboutir à l'identification de l'auteur ou des auteurs du meurtre, n'a pas été dénuée d'efficacité, et qu'on ne saurait soutenir que les autorités compétentes sont restées passives face aux circonstances dans lesquelles le mari de la requérante a été tué.

104. Eu égard aux constatations qui précèdent et après analyse des diverses mesures prises en l'espèce, la Cour conclut que les enquêtes menées sur les circonstances dans lesquelles le mari de la requérante a trouvé la mort peuvent être considérées comme satisfaisant aux

exigences de l'article 2 de la Convention. Partant, aucune violation de cette disposition n'est établie de ce chef.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

105. Devant la Commission, la requérante a allégué que le risque d'être illégalement tué est beaucoup plus élevé dans le Sud-Est de la Turquie que dans d'autres régions du pays, ce qui constitue un traitement discriminatoire à l'égard des personnes d'origine kurde. Elle n'a pas maintenu ce grief dans son mémoire présenté à la Cour.

106. Cela étant, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner ce grief d'office.

IV. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DES ARTICLES 6 ET 13 DE LA CONVENTION

107. La requérante se plaint d'avoir été privée d'un accès effectif à un tribunal auquel elle aurait pu demander réparation, en violation de l'article 6 § 1 de la Convention. En l'absence de poursuites pénales effectives, une action civile était vouée à l'échec. Sur ce point, la requérante allègue qu'il ressort des faits de la cause qu'il n'y avait aucune volonté de mener une enquête, et qu'il n'y a eu en réalité ni enquête ni poursuite pour l'assassinat de son conjoint. Elle soutient aussi avoir été privée de la sorte d'un recours effectif pour faire valoir ses griefs, en violation de l'article 13 de la Convention.

L'article 6 § 1 de la Convention est ainsi libellé :

« 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. (...) »

Pour sa part, l'article 13 de la Convention se lit comme suit :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Article 6 § 1 de la Convention

108. La Cour relève que le grief soumis par la requérante au titre de l'article 6 § 1 de la Convention est indissolublement lié à sa doléance plus générale concernant la manière dont les autorités chargées de l'enquête

ont traité le décès de son mari. Il convient donc d'examiner le grief que la requérante tire de l'article 6 en liaison avec l'obligation plus générale que l'article 13 de la Convention fait peser sur les Etats contractants : fournir un recours effectif pour les violations de la Convention (voir, entre autres, l'arrêt *Kaya* précité, p. 329, § 105).

B. Article 13 de la Convention

109. Se plaçant sur le terrain de l'article 13, la Cour rappelle que cette disposition garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés consacrés par la Convention. Cette disposition a donc 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 Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition. Le recours doit être «effectif» en pratique comme en droit, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'Etat défendeur. Toutefois, cette disposition ne s'applique qu'aux griefs défendables au regard de la Convention (arrêts *Çakıcı*, précité, § 112, et *Boyle et Rice c. Royaume-Uni* du 27 avril 1988, série A n° 131, p. 23, § 52).

110. En l'espèce, la Cour a estimé que les éléments du dossier ne permettent pas de conclure que le mari de la requérante a été tué par les forces de l'ordre ou avec leur complicité. Cette circonstance, toutefois, ne prive pas nécessairement le grief tiré de l'article 2 de son caractère défendable (voir, entre autres, l'arrêt *Boyle et Rice* précité). La conclusion de la Cour quant au bien-fondé n'annule pas l'obligation de mener une enquête effective sur la substance dudit grief.

Après analyse des diverses mesures prises en l'espèce, la Cour a conclu qu'on ne saurait soutenir que les autorités compétentes soient restées passives face aux circonstances de l'assassinat. Dès lors, pour les raisons énoncées ci-dessus (paragraphe 97-104), l'Etat défendeur peut passer pour avoir mené une enquête pénale effective comme le veut l'article 13 de la Convention.

Partant, la Cour conclut à la non-violation de l'article 13 de la Convention en l'espèce.

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 2, 6 ET 13 DE LA CONVENTION COMBINÉS AVEC L'ARTICLE 14

111. Devant la Commission, la requérante s'est plainte d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique et les opinions politiques

dans la jouissance des droits garantis par les articles 2, 6 et 13 de la Convention. Elle n'a pas maintenu ce grief dans son mémoire présenté à la Cour.

112. Cela étant, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner ce grief d'office.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejetle*, à l'unanimité, l'exception du Gouvernement ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'a pas été établi que l'époux de la requérante ait été tué en violation de l'article 2 de la Convention ;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 de la Convention quant aux investigations menées par les autorités nationales sur les circonstances du décès de l'époux de la requérante ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief de la requérante tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;
5. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 19 mars 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Matti PELLONPÄÄ
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion partiellement dissidente de M. Casadevall.

M.P.
M.O'B.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE CASADEVALL

1. Je partage l'avis de la majorité lorsqu'elle estime que les éléments du dossier ne permettent pas de conclure que l'époux de la requérante a été tué par les forces de l'ordre ou avec leur complicité et qu'aucune violation ne peut être retenue de ce chef. Cependant, je suis de l'avis contraire en ce qui concerne la nature des investigations menées par les autorités compétentes et leur conformité avec la jurisprudence constante de la Cour en la matière. Jurisprudence développée notamment dans l'arrêt *Hugh Jordan c. Royaume-Uni* du 4 mai 2001, dans lequel la Cour a renforcé un certain nombre de principes devant être appliqués à une enquête (n° 24746/94, §§ 107 à 109), sachant qu'il ne s'agit pas d'une obligation de résultat mais de moyens.

2. Contrairement à ce qui est affirmé au paragraphe 99 du présent arrêt, je ne suis pas certain que les démarches entreprises par les autorités chargées de l'enquête préliminaire et le parquet ne prêtent pas à controverse. Il est vrai qu'une procédure de recherche longue et complexe a été ouverte aussitôt après les coups de feu ayant provoqué la mort de l'époux de la requérante. En revanche, c'est la voie vers laquelle les investigations ont été orientées, les omissions et les nombreuses difficultés rencontrées ultérieurement par le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Konya qui me font douter du caractère pertinent, suffisant et efficace d'une telle enquête.

3. On constate en effet trois périodes distinctes dans la procédure qui a commencé en septembre 1994 et qui – à ma connaissance – est toujours pendante.

a) Le jour de l'incident, le 28 septembre 1994, il y avait environ quatorze personnes devant le salon de thé et quatre dans la cabine de la camionnette, lorsque la victime a été tuée¹. Treize ou quatorze de ces ouvriers étaient montés à l'arrière du véhicule². La requérante se trouvait à quelque 250 mètres des lieux au moment des faits³. Une dizaine de personnes étaient présentes dans le salon de thé ou aux abords de celui-ci, sans compter les ouvriers qui venaient de monter dans la camionnette⁴. Un agent de police arriva pour faire les premières

1. Déclarations de Halil Sabuktekin; paragraphes 47 et 53 de l'arrêt.

2. Déclaration de Mesut Şen (le chauffeur) du 9 novembre 1998; paragraphe 54 de l'arrêt.

3. Déclarations de Sultan Sabuktekin des 15 avril et 18 novembre 1998; paragraphes 45 et 57 de l'arrêt.

4. Déclaration de Müslüm Olcay du 28 septembre 1994; paragraphe 17 de l'arrêt.

constatations¹. Pourtant, *quatre personnes seulement* furent entendues par la police².

Le procureur de la République ouvrit aussitôt une enquête préliminaire. Toutefois, il n'apparaît pas dans le dossier qu'une autopsie et une analyse toxicologique aient été pratiquées, malgré la recommandation figurant dans le rapport médical³. Le corps de la victime fut remis à la famille sans vêtements⁴. L'agent de police ayant procédé aux premières constatations sur les lieux du crime ne fut pas entendu⁵. Le procès-verbal d'interrogatoire de Mesut Şen, le chauffeur de la camionnette, à supposer qu'un tel document ait été établi, ne nous a pas été communiqué. Deux semaines après l'incident, le 13 octobre 1994, le directeur de la section antiterroriste transmit un rapport au procureur. Il ne ressort pas du dossier que d'autres informations concernant la recherche et l'identification des témoins aient été recueillies avant juillet 1995.

b) A la suite de la mort de plusieurs membres du HADEP et de partisans du PKK, une opération contre le Hizbullah fut lancée en juillet 1995 et quatorze personnes furent arrêtées. A partir de ce fait et de cette date, la piste Hizbullah fut privilégiée et l'enquête sur la mort de l'époux de la requérante s'orienta vers les quatorze suspects (paragraphes 20 à 42 de l'arrêt). Mais les efforts du procureur de Konya pour avancer dans les recherches⁶ n'aboutirent à aucun résultat. Il faut noter, cependant, que deux seulement des quatorze suspects, Z.T. et H.T., furent interrogés. La direction de la section antiterroriste signala au procureur d'Adana par plusieurs lettres, dont la dernière est datée du 22 septembre 1998, que l'enquête n'avait révélé aucun fait nouveau⁷.

c) Trois ans et sept mois après l'assassinat de l'époux de la requérante et un mois après que la Commission européenne des Droits de l'Homme

1. Paragraphe 44 de l'arrêt.

2. Les paragraphes 17 et 100 de l'arrêt mentionnent cinq personnes, mais en réalité on n'y trouve que quatre déclarations, celles de Halil Sabuktekin, Abdullah Ertekin, Müslüm Olcay et Suphi Özbudak. Le rapport de la Commission fait aussi état, au paragraphe 26, de quatre personnes. En tout cas, le supposé procès-verbal de l'interrogatoire de Mesut Şen à l'hôpital par la police ne figure pas dans le dossier. D'ailleurs, le nom de Mesut Şen n'apparaît pas non plus dans la lettre du 24 avril 1998 citée au paragraphe 48 de l'arrêt, indiquant les personnes prétendument convoquées par la police le jour de l'incident.

3. Rapport médical joint au rapport du 13 octobre 1994; paragraphe 18 de l'arrêt.

4. Déclarations des frères de la victime (paragraphes 47 et 49 de l'arrêt) non contestées par le Gouvernement.

5. Ne fut pas convoqué à la date des faits et ne put être convoqué en 1998 au motif qu'il faisait son service militaire et qu'on ne connaissait pas son affectation (!).

6. Voir les demandes du procureur de Konya des 16 août et 12 décembre 1995, 14 mars, 25 septembre et 18 octobre 1996 tendant à une confrontation des quatre témoins avec les détenus en cause. Voir aussi la demande du même procureur du 5 novembre 1996 visant à une expertise des vêtements de la victime, qui restèrent introuvables.

7. Paragraphe 42 de l'arrêt.

eut déclaré la requête recevable¹, soit le 14 avril 1998, les autorités d'enquête entendirent pour la première fois la requérante, Sultan Sabuktekin, son beau-frère Abdulvahap et l'agent de police qui avait procédé aux premières constatations sur les lieux². De même, ce n'est que le 9 novembre 1998 que fut rédigé le premier procès-verbal d'audition du chauffeur de la camionnette, Mesut Şen, et le 19 novembre 1998 que furent dressés les procès-verbaux d'audition de Latif et Ekrem Turan, employés de la victime. Par contre, le frère de la victime, Halil Sabuktekin, fut interrogé à quatre reprises, entre avril et novembre 1998, mais toujours au sujet de la scène du meurtre. De toute évidence, il était bien trop tard.

4. A la suite de ces constatations, j'estime que l'enquête menée sur le décès de l'époux de la requérante, certes longue et complexe, a été trop lacunaire, superficielle et tardive pour permettre d'élucider un assassinat. Avec la Commission, j'arrive à la conclusion qu'elle a été insuffisante et inefficace, et, en conséquence, non conforme aux obligations procédurales découlant de l'article 2 de la Convention. De la même manière et pour les mêmes raisons que celles exposées dans le rapport de la Commission, j'estime que l'article 13 a lui aussi été violé.

1. Décision de recevabilité du 12 mars 1998. Voir le rapport de la Commission du 21 octobre 1999.

2. Voir la note 5, p. 254 ci-dessus.

SABUKTEKİN v. TURKEY
(Application no. 27243/95)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 19 MARCH 2002¹

1. Translation; original French. Extracts.

SUMMARY¹**Murder by unidentified assailants and effectiveness of the murder investigation****Article 2**

Life – Murder by unidentified assailants – Allegations that the victim was killed by agents of the State or with their connivance – Effectiveness of the investigation into a murder by unidentified assailants

Article 13

Effective remedy – Arguable complaint – Effectiveness of the investigation into a murder by unidentified assailants

*
* *

The applicant's husband, a member of the People's Democracy Party and a local-branch delegate, was killed in front of his home as he was getting into his van. The killing took place in 1994 outside the region in south-east Turkey in which a state of emergency had been declared. According to the applicant, her brother-in-law set off in pursuit of the killers but was stopped by plainclothes police officers who arrested him and held him in police custody before releasing him shortly afterwards. In corroboration of her allegations, the applicant lodged a statement with the European Commission of Human Rights which her brother-in-law had made in 1997. She said that she was not asked to attend for interview by investigators until some three and half years after her husband's murder. After the shooting, the police investigated the scene and took statements from witnesses, including the applicant's brother-in-law. The public prosecutor started a preliminary inquiry and obtained from the relevant anti-terrorist branch a record of the investigation, and medical and expert witness reports. The public prosecutor issued a warrant for the arrest of a person or persons unknown for murder and instructed the relevant police department to investigate the crime and arrest the suspects. In the course of an operation launched against an illegal organisation following the killing of several members of the People's Democracy Party and of a number of supporters of the Workers' Party of Kurdistan, the anti-terrorist branch headquarters arrested and detained various suspects. Forensic tests carried out on firearms and ammunition that were seized at the homes of some of these people showed that the cartridge cases were of a different type from those that had been found in a number of unsolved cases. Some of the

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

suspects were committed for trial by the national security court for playing an active role in an illegal organisation. A confrontation between the accused and the witnesses who had been interviewed during the police investigation after the murder of the applicant's husband was ordered, but was not able to take place as, despite their efforts, the authorities were unable to locate some of the people concerned. The national security court acquitted the accused for lack of evidence. The public prosecutor appealed to the Court of Cassation, which upheld the acquittal. Subsequently, the public prosecutor requested a forensic analysis of the clothes the applicant had been wearing on the day he was killed and repeated his request for a confrontation. The anti-terrorist branch headquarters were repeatedly invited to pursue their investigations into, *inter alia*, the murder of the applicant's husband and to provide a monthly progress report. Certain witnesses could not be produced as they had changed address. Various investigations, searches and interviews, including interviews of the applicant and the victim's brother, were conducted.

Held

(1) Article 2: (a) The applicant alleged that her husband had been killed by the security forces or at their instigation on account of his activities in a pro-Kurdish political party. She submitted a statement by her brother-in-law in support of her allegations. However, the Court noted that that statement was not corroborated in any decisive way by any other eyewitness account or other evidence. In their statements to the public prosecutor, neither the applicant nor her brother-in-law had mentioned the facts described in that statement. The statement was also contradicted by the accounts of the other eyewitnesses and the other evidence that had been provided. In those circumstances, the applicant's allegations were based more on hypothesis and speculation than reliable evidence. The Court considered that the evidence before it did not provide proof capable of supporting the conclusion that the applicant's husband had been killed by the security forces or with their connivance.

Conclusion: no violation (unanimously).

(b) The obligation to conduct an effective investigation was not confined to cases in which it had been established that the killing was caused by an agent of the State. The mere fact that the authorities had been informed of the death gave rise, *ipso facto*, to an obligation under Article 2 to carry out an effective investigation into the circumstances in which it had occurred. In the case before the Court, police officers had carried out searches and taken the names of eyewitnesses immediately after the shooting. The preliminary investigation had likewise started after the incident and all the information and documents had been sent to the public prosecutor. Various investigative steps were taken and witnesses interviewed. Arrests had been made and charges brought, *inter alia*, for implication in the murder of the applicant's husband. After the domestic courts had acquitted the accused owing to a lack of real evidence, the public prosecutor had reopened the murder inquiry. The authorities had taken witness statements from people present at the scene when the crime was committed. The applicant had not witnessed the scene from close up and had not informed the relevant bodies of certain events on which she relied before the Commission and which might have served to corroborate her allegation that her husband had been killed

by the security forces. In those circumstances, the fact that the applicant was not interviewed promptly by the investigating authorities did not suffice to cast any doubt on the effectiveness of their investigations. Although the investigation had not resulted in the identification of the killer or killers, it had not been devoid of effect and the relevant authorities had not been guilty of inaction with regard to the circumstances in which the applicant's husband had been killed.

Conclusion: no violation (six votes to one).

(2) Article 6 § 1: The applicant's grievance under Article 6 § 1 was inextricably bound up with her more general complaint concerning the manner in which the investigating authorities had treated her husband's death. It was accordingly appropriate to examine it in relation to the more general obligation under Article 13 to provide an effective remedy in respect of violations of the Convention.

Conclusion: no separate examination necessary (unanimously).

(3) Article 13: The fact that the Court had found that there was insufficient evidence in the file to show that the applicant's husband had been killed by the security forces or with their connivance did not necessarily mean that the complaint under Article 2 was not arguable for the purposes of Article 13. The Court's finding on the merits did not release the State from its obligation to conduct an effective investigation into the substance of the complaint. In view of the various measures that had been taken by the relevant authorities in response to the murder of the applicant's husband, the respondent State could be regarded as having conducted an effective criminal investigation, as required by Article 13.

Conclusion: no violation (six votes to one).

Case-law cited by the Court

Ireland v. the United Kingdom, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25

Boyle and Rice v. the United Kingdom, judgment of 27 April 1988, Series A no. 131

McCann and Others v. the United Kingdom, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324

Akdivar and Others v. Turkey, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV

Kaya v. Turkey, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I

Ergi v. Turkey, judgment of 28 July 1998, *Reports* 1998-IV

Çakıcı v. Turkey [GC], no. 23657/94, ECHR 1999-IV

Hugh Jordan v. the United Kingdom, no. 24746/94, 4 May 2001

In the case of Sabuktekin v. Turkey,

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

Mr M. PELLONPÄÄ, *President*,

Mr A. PASTOR RIDRUEJO,

Mrs E. PALM,

Mr J. MAKARCZYK,

Mr J. CASADEVALL,

Mrs V. STRÁŽNICKÁ, *judges*,

Mr F. GÖLCÜKLÜ, *ad hoc judge*,

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

Having deliberated in private on 29 January and 26 February 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 27243/95) against the Republic of Turkey lodged with the European Commission of Human Rights ("the Commission") under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") by a Turkish national, Mrs Sultan Sabuktekin ("the applicant"), on 24 March 1995.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented by Mr K. Boyle and Ms F. Hampson, lecturers at the University of Essex (England). The Turkish Government ("the Government") did not appoint an Agent to represent them.

3. The applicant alleged that her husband had been killed by security forces on account of his political activities within a pro-Kurdish party. She relied on Articles 2, 3, 6, 13 and 14 of the Convention.

4. The case was referred to the Court by the Commission, in accordance with the provisions applicable prior to the entry into force of Protocol No. 11 to the Convention, on 30 October 1999 (Article 5 § 4 of Protocol No. 11 and former Articles 47 and 48 of the Convention). The application was declared admissible by the Commission on 12 March 1998. In its report of 21 October 1999 (former Article 31 of the Convention)¹, the Commission expressed the unanimous opinion that: the applicant's husband had been killed unlawfully, in breach of Article 2 of the Convention; there had been a violation of Article 2 of the Convention on account of the failure of the authorities of the respondent State to carry out an effective investigation into his death; there had been

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

no violation of Article 3 of the Convention; and it was unnecessary to examine the applicant's complaint under Article 6 of the Convention. It also expressed the opinion that there had been a violation of Article 13 of the Convention (twenty-five votes to two), but no violation of Article 14 (unanimously).

5. On 6 December 1999 a panel of the Grand Chamber decided that the case should be examined by one of the Sections of the Court (Rule 100 § 1 of the Rules of Court). The application was allocated to the Fourth Section (Rule 52 § 1). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1. Mr R. Türmen, the judge elected in respect of Turkey, withdrew from sitting in the case (Rule 28). The Government accordingly appointed Mr F. Gölcüklü to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The death of the applicant's husband

1. The applicant's version of events

7. On 28 September 1994 the applicant's husband, Salih Sabuktekin, a building contractor, was killed outside his house as he was getting into his van. He was a member of the pro-Kurdish political party HADEP (the People's Democracy Party) and a delegate of the local Yüreğir/Adana branch. According to the witnesses, he was gunned down by two men in civilian clothes in front of a number of people, including his brother, Halil Sabuktekin, who was waiting for him in the vehicle.

8. There are discrepancies between the parties' accounts of what took place, as regards both the timing of the incident and events immediately after the shooting.

9. According to the applicant, the shooting took place between 6.30 a.m. and 7 a.m. Her brother-in-law, Halil Sabuktekin, attempted to chase his brother's killers but had been prevented from doing so by plainclothes police officers, who had proceeded to arrest him and taken him into police custody. In her observations of 31 March 1997 the applicant added that her brother-in-law had set off in pursuit of the killers with another person whom she named in a statement of 21 June 1999 as Latif Turan.

10. In corroboration of her account the applicant, *inter alia*, sent the Commission a statement made by her brother-in-law on 31 March 1997 before a member of the Human Rights Association and a member of the HADEP. According to that statement, the shots had been fired at approximately ten minutes past seven. He had set off in pursuit of the killers with a friend, but they had been intercepted by police officers. After questioning them about the PKK (Workers' Party of Kurdistan), Hizbullah (the Party of God) and the HADEP, the police officers had first taken them to Adana State Hospital, where Halil Sabuktekin had caught sight of his brother on a bench, and then to the police station, where they were questioned. The police had released them an hour later. Halil Sabuktekin had then returned to the hospital, where he learnt that his brother had died in the meantime.

11. The applicant added that some twenty people had been taken into police custody while her husband's funeral was taking place. Moreover, on at least three occasions before her husband's death the police had burst into their house at night and carried out searches. On the first two occasions they had enquired as to her husband's whereabouts and on the third had taken him away. However, he had been released the following day. She also said that their house had been kept under constant police surveillance.

12. The applicant affirmed that she was not asked to attend for interview by the investigators until February or March 1998.

2. *The Government's version of events*

13. The Government maintained that the shots had been fired just before 6 a.m. The investigation revealed that Halil Sabuktekin had immediately taken his brother to Adana Hospital.

14. The Government also maintained that the applicant had been sent a letter requiring her to attend the local police station after the murder, but had failed to do so.

15. The record of the victim's examination on his admission to hospital, which was signed by two doctors, put the time of his arrival at 6.20 a.m. A police report recorded as having been drawn up at 6.30 a.m. on 28 September 1994 and which was signed by two police officers, A.Ö. and S.A., and a doctor, stated that the applicant's husband had arrived at the casualty and emergency department of the Adana State Hospital at 6.20 a.m. and had been taken to an operating theatre. A second police report signed by the same two officers and Halil Sabuktekin had been drawn up at 6.30 a.m. on 28 September 1994 to record the remittance of various objects and money in the wounded man's possession to his brother, Halil Sabuktekin.

B. Action taken by the domestic authorities

16. After the incident the police investigated the scene, drew up a sketch map of the locality and took the names of everyone who was present when the shooting occurred. The incident report states that seven cartridges were found.

17. On 28 September 1994 five people, including Halil Sabuktekin, made statements to the police. Halil Sabuktekin said that the incident had occurred at about 6.30 a.m. and that he had taken his brother to hospital on discovering that he had been hit. He made no mention of having chased the assailants or of being stopped by police officers. Abdullah Ertekin, an employee of the victim who was in the back of the vehicle when the shooting took place, made no mention of any such events in his account either. He was questioned by police officers at 7 a.m. and put the time of the shooting at 6.30 a.m., immediately after he and one Mesut Şen had pulled up outside the victim's house in the van. These two witnesses were only able to give a brief description of the two gunmen. Müslüm Olcay, the owner of a tearoom, gave information on the age, height and hair colour of one of the gunmen, but was unable to describe the second. He did, however, say that there were approximately ten people in his tearoom in addition to the workmen who had just left to get into the van. He made no reference in his statement to the suspects being chased after the shooting. Questioned by the same officers, Suphi Özbudak, a baker working nearby, was unable to provide any helpful information.

18. The Adana public prosecutor began a preliminary investigation into the murder of the applicant's husband. On 13 October 1994 the head of the Adana anti-terrorist branch sent a report to the Adana public prosecutor, to which were attached the records of the four interviews conducted on 28 September 1994, a sketch map of the scene of the crime and three other police reports giving details of the searches made at the scene and of the vehicle and confirming that the police had received the bullet that had been removed from the victim's body. Two medical reports were also attached, namely the death certificate concluding that an autopsy was required and the toxicological analysis report. Among other matters referred to in the head of the anti-terrorist branch's report and enclosed with it were the results of the ballistics report.

19. On 6 December 1994, in the course of that investigation, the Adana public prosecutor issued an arrest warrant against a person or persons unknown for murder and requested the relevant police department to investigate the crime and arrest the suspects. It was instructed to report to the Principal Public Prosecutor's Office quarterly on progress.

20. In July 1995 the Adana anti-terrorist branch headquarters launched an operation against the Hizbullah illegal organisation after several members of the HADEP and a number of PKK supporters were

killed. In an interview on 27 July 1995, Z.T., one of fourteen people arrested in that operation, said that another member of the organisation, H.T., had asked him to obtain information on members of the PKK and the HADEP living in the vicinity, including Salih Sabuktekin. After completing his mission, he learnt that the people concerned had been killed in 1994 and 1995. He added that he had no idea who the killers were or who had ordered the murders to be carried out. H.T., who was also among those arrested, was questioned the same day but denied the accusations. That information was passed on to the Adana public prosecutor, with a summary of the interviews of the persons questioned.

21. Meanwhile, forensic tests were carried out on firearms and ammunition that were seized at the homes of some of the people who had been arrested on 20 July 1995. They showed that the cartridge cases from the seized ammunition were of a different type from those that had been found in a number of unsolved cases.

22. On 4 August 1995 the Adana public prosecutor questioned the fourteen suspects. He made an application on the same day for six of them to be remanded in custody.

23. After hearing these suspects, the Second Division of the Adana Criminal Court remanded five of them, including H.T. and Z.T., in custody and ordered the release of the sixth.

24. Also on 4 August 1995 the Adana public prosecutor relinquished jurisdiction over the case, as he considered that some of the criminal activities of which the persons arrested were accused, namely the counts of being members of and activists in an illegal organisation, fell within the jurisdiction of the public prosecutor at the Konya National Security Court.

25. On 11 August 1995 the public prosecutor at the Konya National Security Court dropped charges against eight of the fourteen defendants, as he considered that there was no concrete evidence to show that they had played an active role in the illegal organisation. He committed the six remaining defendants to stand trial before the National Security Court.

26. On 16 August 1995 the public prosecutor at the Konya National Security Court requested the Adana public prosecutor to arrange a confrontation between the four witnesses who had been questioned on 28 September 1994 and six of the persons who had been arrested in July 1995, including Z.T. and H.T. On 1 September 1995 the Adana public prosecutor instructed the Adana Security Directorate to produce the four witnesses concerned and the governor of Adana Prison to produce the six prisoners for a confrontation. Müslüm Olcay was brought before him on 26 September 1995. According to a note dated 29 September 1995, it was not possible to produce Halil Sabuktekin, as he was performing his military service at Doğubayazıt in another region. Abdullah Ertekin and Suphi Özbudak could not be produced either, as they had moved and the police could not find their new address. In letters of 25 September and

18 October 1995 the Adana public prosecutor informed the public prosecutor at the Konya National Security Court that it had not been possible to hold the requested confrontation, since there was no record of one of the accused in the prison register and the others had been transferred to Karaman Prison.

27. On 7 November 1995 the public prosecutor at the Konya National Security Court requested the Adana anti-terrorist branch headquarters to produce the four witnesses concerned. On 21 November 1995 the Adana anti-terrorist branch headquarters repeated that Halil Sabuktekin was performing his military service at Doğubayazıt and said that the other witnesses had insufficient means to pay their travel expenses and would attend as soon as they were able.

28. On 28 November 1995, referring in particular to the report of 13 October 1994 (see paragraph 18 above), the public prosecutor at the Konya National Security Court requested the Adana anti-terrorist branch headquarters to conduct a thorough search for those responsible for the murders of Salih Sabuktekin and another person. He asked for quarterly progress reports on the investigation.

29. On 12 December 1995 the public prosecutor at the Konya National Security Court invited the Adana public prosecutor's office to arrange for a confrontation between the witnesses to Salih Sabuktekin's murder and the defendants who had been committed on 11 August 1995 for trial by the National Security Court.

30. On 7 March 1996 the anti-terrorist branch headquarters informed the public prosecutor at the Konya National Security Court that, despite their efforts, they had not yet managed to identify those responsible for the two murders referred to in the latter's letter of 28 November 1995. They assured him that as soon as they obtained any further information they would pass it on to him.

31. On 14 March 1996 the public prosecutor at the Konya National Security Court again invited the Adana public prosecutor's office to arrange for a confrontation between the persons who had witnessed the murder and the defendants who had been committed on 11 August 1995 for trial by the National Security Court.

32. On 25 July 1996 the Konya National Security Court acquitted the six defendants who on 11 August 1995 had been committed to stand trial before it for lack of evidence. On 1 August 1996 the public prosecutor appealed to the Court of Cassation, which, in a judgment of 16 February 1998, upheld the judgment of 25 July 1996.

33. On 25 September 1996, having received no reply to his letters of 12 December 1995 and 14 March 1996, the public prosecutor at the Konya National Security Court repeated his request of 14 March 1996 for a confrontation to be arranged. He gave instructions for photographs to be taken of the persons concerned for use for identification purposes should

the need subsequently arise. On 3 and 7 October 1996 he received a reply informing him among other things that it had not been possible to arrange for the presence of the persons indicted on 11 August 1995 as, according to the information contained in the indictment, they were in custody.

34. On 18 October 1996 the public prosecutor at the Konya National Security Court renewed his requests to the Adana public prosecutor's office for a confrontation to be arranged, explaining that the persons who were to be confronted by the witnesses had been released as a result of their acquittal.

35. On 5 November 1996 the public prosecutor at the Konya National Security Court invited the Adana public prosecutor's office to recover the clothing the victim had been wearing when he was killed for use in forensic tests. He explained that it might have been handed over to the victim's brother Abdulvahap. He also requested a further hearing of the four witnesses who had given evidence on 28 September 1994 and a further inspection of the scene of the crime.

36. The Konya National Security Court was abolished by Law no. 4210 of 13 November 1996 and replaced by the Adana National Security Court, to which the case was transferred.

37. On 23 June 1997 the public prosecutor at the Adana National Security Court instructed the anti-terrorist branch headquarters to pursue their investigations into the five crimes of murder and assault, including the murder of Salih Sabuktekin, that had been committed in 1994 and 1995. He invited them to explore the possibility that the crimes were the work of the illegal Hizbullah or PKK organisations further. He pointed out that H.T. and Z.T. remained under suspicion in that regard, and requested that nine witnesses, including Halil Sabuktekin and Müslüm Olcay, be shown the photographs of the suspects that had been taken at the request of the public prosecutor at the Konya National Security Court on 25 September 1996.

38. On 3 July 1997 the public prosecutor at the Adana National Security Court took a deposition from Müslüm Olcay; it did not add to the information contained in his deposition of 28 September 1994. Müslüm Olcay was shown the photographs of suspects, but said that he did not recognise any of them and had not seen the killers' faces.

39. Also on 3 July 1997 the anti-terrorist branch headquarters informed the public prosecutor that they were unable to bring the other witnesses before him, as they were not staying at their addresses.

40. On 30 July 1997 the public prosecutor at the Adana National Security Court again invited the anti-terrorist branch headquarters to pursue their investigations into the five crimes of murder and assault and reminded them that H.T. and Z.T. were suspects. He also requested monthly progress reports.

41. Referring to the letters of 23 June and 30 July 1997, the anti-terrorist branch headquarters informed the public prosecutor on 28 August 1997 that they had not been able to establish where H.T. and Z.T. lived. They had found the addresses of Z.T.'s brothers and H.T.'s brother, but the latter did not know where H.T. lived. On 9 September 1997 the anti-terrorist branch headquarters informed the public prosecutor that they had been unable to obtain data or information about the murder on 28 September 1994.

42. By letters of 6 November 1997, 6 January, 3 February and 19 March 1998, the public prosecutor at the Adana National Security Court again invited the anti-terrorist branch headquarters to pursue their investigations into the death and to provide him with monthly progress reports. The anti-terrorist branch acknowledged receipt of the letters and promised to take the necessary action. By letters of 20 May, 20 June, 20 July, 20 August and 22 September 1998 they informed him that no new information had been obtained from their further investigations.

43. Meanwhile, on 14 April 1998 the public prosecutor at the Adana National Security Court invited the anti-terrorist branch headquarters to arrange for the applicant and Abdulvahap and Halil Sabuktekin to attend his office for questioning. The request concerning Abdulvahap Sabuktekin was forwarded the following day to the public prosecutor's office in Izmir, where he lived.

44. On 15 April 1998 the public prosecutor at the Adana National Security Court invited the anti-terrorist branch headquarters to arrange for the police officer who had been the first on the scene to be brought before him for questioning. The anti-terrorist branch headquarters informed him the same day that they had been unable to contact the police officer as he was performing his military service and it was not known to which barracks he had been assigned.

45. On 15 April 1998 the public prosecutor at the National Security Court took a deposition from the applicant, in which the latter stated:

“On 28 September 1994 my husband left the house at approximately 6.53 a.m. to go out in our van. He set off in the direction of the tearooms to fetch the workmen who were waiting for him there. He was getting into the van when two people came up alongside him. They shot him from behind from a distance of approximately two metres. As I was a little way off, I cannot say who fired the shots: it is possible that both the assailants did. I ran towards the scene of the murder to try to grab hold of the killers, but they fled. One of the persons who fired the shots was short and stout, the other was thin and approximately 1.70 m tall. I saw them from behind.”

The complainant is asked to examine photographs of the suspects, but says that she cannot recognise the killers as she did not see their faces.

“The accused fired the shots with a pistol. I do not know how many shots were fired. I would say six or seven. I did not see the pistols. I do not know who killed my husband, nor

do I know whether he was executed by an organisation. I wish to file a complaint if the killers are found. I would add that my husband was killed as he opened the van door and started to get in.”

46. Abdullah Ertekin was heard on 16 April 1998 and gave similar information to that contained in his deposition of 28 September 1994. He added that after the shots had been fired, the injured man was taken to Adana Hospital, where he died. Müslüm Olcay was heard the same day but did not add to the information he had given in his previous depositions (see paragraph 17 above).

47. The victim’s brother Abdulvahap Sabuktekin was heard by the public prosecutor on 20 April 1998. He had little information to give about his brother’s death. He had been informed of events at work and had gone to the hospital where he learnt that his brother had died. He added that his brother’s clothes had not been handed over to him and he did not know what had been done with them. Halil Sabuktekin was heard by the public prosecutor on 22 April 1998. The record of his deposition reads as follows:

“Towards 6.30 a.m. on the morning of 28 September 1994, I went to the tearoom. My elder brother’s van arrived at about 6.30 a.m. I got into the driver’s cabin, and my elder brother, Mehmet Salih Sabuktekin, did likewise. He had already put a foot inside when I heard six shots and my brother collapsed in the driver’s cabin of the van. There were four of us in the cabin and my brother fell on top of us. I started to run after the two men who had fired the shots. I did not see their faces, but there had been other people in the tearoom while I was there, apart from the workmen. It was they who shot my brother. Both of them had a pistol in their hands but I am unable to identify the make. One of the killers was approximately 1.80 m tall, the other 1.60 m. He was stout. The man who was 1.80 m tall was slim, had a black moustache and hollow cheeks. The other man was 1.60 m tall, stout, blond and had bright coloured eyes. I ran after them but was unable to catch them. They turned into another street and got away. They did not fire at me or anyone else.’

The witness was shown the photographs in the case file [including the photographs of the fourteen people who were arrested in July 1995 (see paragraph 20 above)]. He said: ‘The men who shot my brother are not any of the men in the photographs. I do not know what clothes my brother was wearing the day he was killed or where they are, but they are not in our house. I saw my brother’s killers from behind, not from the front. However, they were in the tearoom: one was tall and dark, the other small and blond. I did not see the killers after the murder.’

The witness’s statements of 28 September 1994 were read over to him. He replied:

‘The statements are correct and the signature is mine. In our district the owner of a bookshop was killed. He was Z.T.’s elder brother. Two months after that murder, my brother was killed. After the bookshop owner was killed, a group of men gathered outside our office in the 19 May district, shouting “They are the killers”. I do not know these people. It is possible that my brother Mehmet Salih Sabuktekin was believed to be responsible for the death of the bookshop owner and was executed by Hizbullah supporters. I have nothing else to say.’”

48. By a letter sent on 24 April 1998 the International Relations Department at the Ministry of Justice informed the Ministry of Foreign Affairs of the position in the investigation and forwarded information from the case file. It advised that, following the murder of Salih Sabuktekin, the police had begun the investigation the same day and had summoned Halil Sabuktekin, the applicant (Sultan Sabuktekin), Abdullah Ertekin, Müslüm Olcay and Suphi Özbudak to give statements as witnesses.

49. Halil Sabuktekin was questioned again by the public prosecutor on 8 May 1998 and stated, *inter alia*:

“When we recovered the body of my brother, Mehmet Salih Sabuktekin, he was not wearing any clothes. The clothes were not returned to us.

At the time of the murder, I was inside the van on the corner of 1034 Street in the 19 May district. My brother was shot as he was getting into the van. He collapsed, but later managed to sit up. We took him to Adana Hospital. He was not operated on by the casualty and emergency department. We were told later that he had died as he was being taken for an operation.

I saw the killers. They were not people I knew. I would recognise them if I saw them again.”

50. On 18 September 1998 the public prosecutor at the Adana National Security Court issued further instructions to the anti-terrorist branch headquarters concerning the five murders and/or assaults committed in 1994 and 1995, including:

“(a) In the light of your replies regarding these case files, we note that no analyses have been carried out, the acts remain unexplained and no inquiries have been made to resolve them. These acts may have been the work of either the PKK organisation or Hizbullah. In any event, in view of the importance of the events, inquiries must be made and a detailed reply given.

...

(c) The murders and attempted murders have profoundly affected public opinion, creating a sense of insecurity. It is for that reason that you are asked to investigate these cases carefully and to inform us of the results of your inquiries.”

51. On 28 September 1998 the anti-terrorist branch headquarters brought the following information about the present case to the public prosecutor’s attention:

“It is considered that the murder of Mehmet Salih Sabuktekin on 28 September 1994 was perpetrated by Hizbullah. During questioning, Z.T., a member of Hizbullah, stated that H.T., a member of the same organisation, had given an order for information to be obtained on members of the PKK with a view to ridding the district of those people. Z.T. has admitted that he compiled a list containing the names of those people and gave it to B.T. Salih Sabuktekin’s name was included on the list. Z.T. has also said that he heard about the murder later. H.T. denied Z.T.’s allegations. No organisation has claimed responsibility for this murder.”

Abdullah Ertekin appeared before the public prosecutor again on 5 November 1998 and provided similar information to that contained in his deposition of 28 September 1994. He added that he had remained at the scene of the murder while the driver of the van, Mesut Şen, took the victim, his brother-in-law, to hospital.

52. Referring to the letter of 19 March 1998 (see paragraph 42 above), the anti-terrorist branch informed the public prosecutor at the Adana National Security Court in a letter of 21 October 1998 that they were pursuing their inquiries and would inform him of developments.

53. On 4 November 1998 the anti-terrorist branch headquarters questioned Halil Sabuktekin, who gave the following account:

“At about 7 a.m. on the day of the murder, I was waiting outside the tearoom on Cukurova Boulevard with about fourteen workers for my brother to arrive. He came to within approximately twenty metres of us and gestured for us to get into the van, a Skoda. I sat in the front. When my brother was next to us, some people whom I did not know but had noticed drinking tea while waiting for my brother, one of whom was very corpulent, the other tall and slim, shot him. My brother collapsed on top of us. I got out on the driver’s side and ran after the assailants. When they saw that I was giving chase, they fired two shots. That scared me and I turned back at that point. Nobody prevented me from chasing them. Later, I took a collective taxi to the hospital to which my brother had been admitted.

The fourteen workmen who were in front of the tearoom on that day were our workmen. I do not remember their names and addresses.

In the deposition I made at the police station on 28 September 1994 I did not mention the fact that I had chased the assailants, but in my later depositions to the judicial authorities and the public prosecutor at the Adana National Security Court, I did explain that I had chased the suspects and that no one had stopped me doing so.

A day after I made my depositions to the judicial authorities and the public prosecutor, a man with a beard approached me saying he was a member of the Adana section of the Human Rights Association. He got me to sign a blank form and told me that he would fill it in and approach the authorities. When I asked him which authorities he had in mind, he told me not to worry and left.

I have made this deposition without being subjected to pressure of any sort and have expressed my opinion of my own free will.”

54. On 9 November 1998 Mesut Şen was heard by the anti-terrorist branch headquarters. The following is an extract from his statement:

“I knew Mehmet Salih Sabuktekin, who was killed on the aforementioned date, as I worked for him as a driver and he was married to my half-sister, Sultan Sabuktekin. On the day of the murder I arrived outside the tearoom on Cukurova Boulevard in the 19 May of Yüreğir district in Adana, to collect the workmen. Thirteen or fourteen workmen got into the back of the van. Seated next to me in the van were Halil Sabuktekin and one Abdullah. I do not know his surname or address. When our employer, Mehmet Salih Sabuktekin, got in beside me I heard shots. I heard five or six shots. I did not see the suspects’ faces. I leant over inside the vehicle to protect myself. Halil Sabuktekin got out of the van by climbing over me but I do not know whether he chased the suspects. I then saw the suspects from behind making their getaway along

the D400 road. I did not give chase as I was afraid. Since I did not see their faces, I cannot identify them. Once I had got over the shock, I took Mehmet Salih Sabuktekin to the Adana State Hospital. I was questioned by police officers at the hospital. This is what I know about these events.”

55. Mesut Şen said virtually the same thing when he was questioned the same day by the public prosecutor at the Adana National Security Court. He explained that he was alone in the van when he stopped outside the tearoom. Halil Sabuktekin and Abdullah Ertekin got in beside him and the other workmen got in the back.

56. Under further questioning on 9 November 1998 by the public prosecutor, Halil Sabuktekin gave the following details about the persons present in the tearoom just before his brother was killed:

“Those present were our workmen, Mesut Şen, Latif Turan, Ekrem Turan, Abdullah Ertekin and some others whose names I do not recall. The two people who killed my brother were sitting beside us. As I had no reason to be suspicious of them, I did not pay them any attention. My brother’s van, whose vehicle registration number I do not recall, arrived to pick up the workmen. I sat in the part reserved for the driver and passengers. My brother Mehmet Salih Sabuktekin put a foot inside the vehicle to sit down next to me and at that point I heard six shots. My brother collapsed towards me. I got out of my seat and began to run after the suspects. I did not see their faces. These were not the people whose photographs were shown to me earlier. The only persons at the scene were our workmen and the two suspects.”

57. The applicant was questioned again by the public prosecutor on 18 November 1998. The two records made of the interview read as follows:

“At about 6.53 a.m. on 28 September 1994, my husband, Mehmet Salih Sabuktekin, left our house. He was going to pick up the workmen outside Müslüm Olcay’s tearoom to take them to the building site. When he left the house, I wondered whether he would manage to catch the van and that is why I waited outside the house. I was approximately 250 metres from the van and there was nothing obstructing my view of it. I knew that the van driver was Mesut Şen, but did not know the workmen. As my husband, Mehmet Salih Sabuktekin, got into the van beside the driver, two people came up and fired shots, but I was unable to work out whether my husband was the target. At that point, a person I did not know arrived and told me that my husband had been shot. One of the assailants was stout and short. The other was slim and approximately 1.70 m tall. I did not see their faces. From what I heard, they fired six or seven shots. I saw one of them fire a shot in the air. I do not know who killed my husband. I was not questioned after the killing. The first deposition I gave was to you on 15 April 1998. Mesut Şen was the van driver and that is how I know that he was at the scene of the murder. I do not know the identity of the other workmen. I do not remember whether I took any official action after the murder. The assailants ran towards me. At that point I did not know that they had shot my husband. They disappeared round the corner of a street, right next to me. They were holding pistols. My brother-in-law, Halil Sabuktekin, arrived and told me that my husband had been shot. I did not see Halil run after the suspects. When he got up to me he fainted. I wanted to help him recover his senses and at the same time follow the suspects, but I did not find them. I met an old man. I do not know his name, but do know his address. He may know in which direction the suspects fled. When I asked him which way they had gone, he said that he did not know. To be precise, he said that they

had run off and that there was no point in giving chase, as I would never be able to catch them up. No one stopped me when I tried to chase them. In any event, I was the only person who sought to follow the suspects. Three or four years before my husband was killed, there was an investigation. My husband was taken into police custody but was not detained. He was questioned about a person named Rifat and another workman, who were working on one of the building sites in the sub-prefecture of Karataş. Rifat and the other workman were suspected of being members of the PKK and I think my husband was suspected of helping them. I repeat that my husband was not detained but merely taken into police custody. I do not suggest that any plainclothes police officers were at the scene of the murder. No one sought to stop anyone from chasing the suspects. In any event, I was the only person who attempted to follow them. That is all I have to say.'

The deposition was read out and the witness approved it. Not knowing how to sign her name, she affixed a thumbprint.

'I did not tell the people who drew up the memorial [the memorial in reply that was lodged with the Commission] that my brother-in-law, Halil Sabuktekin, was prevented from chasing after the suspects by plainclothes police officers. I do not know where they obtained that information. I did not say that in my deposition of 15 April 1998, as it is not true and I was not questioned on that subject. We buried the deceased the day he was killed. At about 5 a.m. the following day, I noticed someone in the fields, about 250 metres from my home, and another person walk past my house. I think they were police officers, but they were not wearing uniforms. The person who walked past my house saw me crying and made off in the direction of the fields. He undoubtedly caught up with the person who was already there. I have nothing else to say.'

58. On the afternoon of 18 November 1998, the public prosecutor took the following statement from Ali Acar:

"At about 3.30 p.m. today, police officers, accompanied by a person whom I did not know beforehand but who I subsequently learnt was Mrs Sultan Sabuktekin, came to my house. Pointing at me, Sultan said: 'I am not sure, but he may be the person.' The police officers gave me an appointment to attend the office of the public prosecutor at the Adana National Security Court. In 1994 and 1995 several people were killed in our district. I did not know the person who was killed, Mehmet Salih Sabuktekin, or his wife, Sultan Sabuktekin. I had never seen Sultan before today. I am a brick manufacturer. I do not recall the murder of Mehmet Salih Sabuktekin. Mrs Sabuktekin never spoke to me about the subject at that time. I do not know anything and have not seen anything. I do not know the suspects and have no information about the murder of Mehmet Salih Sabuktekin."

59. When questioned on 19 November 1998, Latif Turan said that, after hearing the first shots, he had been seized by panic and had not watched what happened. He had not seen the assailants or the persons who had chased after them and could not say whether there had been a chase. It was only later that he had noticed that Salih Sabuktekin had been wounded. Salih Sabuktekin and his brother were the only persons he knew among those who had been present. He could not remember whether his own brother, Ekrem Turan, who also worked on the building site to which they were all going, was present that morning. Ekrem Turan was later questioned, but stated that he was not at the scene of the murder as he had taken the day off work.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

60. The rules and procedures applicable to liability for illegal acts may be resumed as follows.

A. Criminal law and procedure

61. The Criminal Code contains provisions dealing with unintentional homicide (Articles 452 and 459), intentional homicide (Article 448) and murder (Article 450).

62. The authorities' obligations with regard to conducting a preliminary investigation into acts or omissions capable of constituting such offences that have been brought to their attention are governed by Articles 151 to 153 of the Code of Criminal Procedure. Offences may be reported to the authorities or members of the security forces or to the public prosecutors' offices. Complaints may be made in writing or orally. If the complaint is made orally, the authority must make a record of it (Article 151).

63. If there is evidence to suggest that a death is not due to natural causes, members of the security forces who have been informed of that fact are required to advise the public prosecutor or a criminal court judge (Article 152).

64. A public prosecutor who is informed by any means whatsoever of a situation that gives rise to suspicion that an offence has been committed has a duty to investigate the facts in order to decide whether or not a prosecution should be brought (Article 153).

B. Civil and administrative liability arising out of criminal offences

65. Under section 13 of Law no. 2577 on administrative procedure, anyone who sustains damage as a result of an act by the authorities may, within one year after the alleged act was committed, claim compensation from them. If the claim is rejected in whole or in part or if no reply is received within sixty days, the victim may bring administrative proceedings.

66. Article 125 §§ 1 and 7 of the Constitution provides:

“All acts or decisions of the authorities are subject to judicial review ...

The authorities shall be liable to make reparation for all damage caused by their acts or measures.”

That provision establishes the State's strict liability, which comes into play if it is shown that in the circumstances of a particular case the State has failed in its obligation to maintain public order, ensure public safety or

protect people's lives or property, without it being necessary to show a tortious act attributable to the authorities. Under these rules, the authorities may therefore be held liable to compensate anyone who has sustained loss as a result of acts committed by unidentified persons.

67. Under the Code of Obligations, anyone who suffers damage as a result of an illegal or tortious act may bring an action for damages for pecuniary loss (Articles 41 to 46) and non-pecuniary loss (Article 47). The civil courts are not bound by either the findings or the verdict of the criminal courts on the issue of the defendant's guilt (Article 53).

68. However, under section 13 of Law no. 657 on State employees, anyone who has sustained loss as a result of an act done in the performance of duties governed by public law may, in principle, only bring an action against the authority by whom the civil servant concerned is employed and not directly against the civil servant (see Article 129 § 5 of the Constitution and Articles 55 and 100 of the Code of Obligations). That is not, however, an absolute rule. When an act is found to be illegal or tortious and, consequently, is no longer an "administrative" act or deed, the civil courts may allow a claim for damages to be made against the official concerned, without prejudice to the victim's right to bring an action against the authority on the basis of its joint liability as the official's employer (Article 50 of the Code of Obligations).

THE LAW

...

II. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLE 2 OF THE CONVENTION

83. The applicant alleged that her husband had been killed by or with the connivance of the security forces as a result of his activities within a pro-Kurdish political party. She also complained of the lack of an adequate and effective investigation into the circumstances of the murder. She complained of a violation of Article 2 of the Convention, which provides:

"1. Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.

2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this Article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:

- (a) in defence of any person from unlawful violence;
- (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;
- (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection."

A. The parties' submissions

1. *The applicant*

84. While observing that her husband had been murdered near Adana, outside the region in which the state of emergency had been declared, the applicant cited the Court's judgment in *Osman v. the United Kingdom* (28 October 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VIII, p. 3124) and asserted that the authorities did not ensure that the law was effectively upheld in the South East of the country or in the region of Adana at the time of the alleged events. She relied on the Susurluk report as support for allegations that illegal assaults had been committed with the support of the authorities and with their knowledge. She said that while the report did not enable those responsible for the assaults to be identified, it did contain very serious admissions and an acknowledgment that attacks for which no responsibility had been claimed and which had been attributed to "unknown perpetrators" had in fact been ordered by senior officers in the security forces, a fact that was of direct relevance to the present case. She pointed to the shortcomings in the investigations into the illegal killings, which had been highlighted by the Convention institutions, as evidence that public prosecutors were not really in a position to investigate complaints against members of the security forces effectively. Those matters, taken as a whole, showed that the security forces and those acting under their control or with their approval enjoyed impunity, a factor which in the applicant's submission was incompatible with the concept of the rule of law. In the special circumstances of the instant case, her husband had been at risk of attack owing to his position as an active member in the pro-Kurdish HADEP party, the authorities had not protected his life and the respondent State had failed to discharge its positive obligation to protect by law the lives of a category of citizens known to be exposed to a real and present danger by the illegal activities, of which the authorities were aware, of the counter-insurgency movements.

85. The applicant invited the Court to concur with the Commission's opinion that there had been a violation of Article 2 of the Convention on the ground that the investigation into her husband's death had been so inadequate and ineffective as to amount to a breach of the obligation to protect the right to life.

2. *The Government*

86. While they did not contest the fact that Salih Sabuktekin had been murdered by unidentified killers, the Government disagreed with the conclusions to be drawn under Article 2 of the Convention on the facts. They maintained in that connection that the applicant's allegations were

unfounded and that there was no evidence in the case file capable of explaining why her husband's murder should be attributable to the security forces.

87. As to the investigation into the death, the Government submitted that the authorities had to date conducted the investigations, which were still pending, properly and in a thorough and appropriate manner. All the measures had been taken rapidly and efficiently. The authorities had heard evidence from the victim's brother and other eyewitnesses on the very day of the incident. The scene had been investigated and a ballistics report prepared. The investigation had continued following the arrest of a suspect who was a member of Hizbullah and criminal proceedings had been started against that person and six other co-defendants suspected, *inter alia*, of being involved in Salih Sabuktekin's murder.

88. The Government said in conclusion that the authorities in charge of the case had carried out the necessary investigations and heard evidence from witnesses that had not yielded any persuasive evidence that the security forces had been in any way involved in the killing. Therefore no violation could be found in the present case.

3. *The Commission*

89. The Commission expressed the opinion that the applicant's assertion that her husband's killers were members of the security forces was based more on conjecture, hypothesis and speculation than reliable evidence. As to the investigation into the killing, the Commission considered that there had been a number of shortcomings in that domain, particularly concerning the tracing and identification of witnesses, especially the people who had been in the tearoom or in the vicinity at the time of the murder. It also noted that it had taken more than three and a half years for the applicant to be heard. The Commission said that until 1998 the investigators had merely invited witnesses to describe to them the murder scene, without attempting to check their evidence against their previous statements or the statements of other witnesses with a view to spotting possible omissions, inconsistencies or contradictions. It concluded that the investigation had been inadequate and ineffective and amounted to a breach of the obligation to protect the right to life.

B. The Court's assessment

1. *The death of the applicant's husband*

90. In the instant case, the Commission was not able to conclude on the evidence before it that the allegation that Salih Sabuktekin had been

killed by agents of the State or with their connivance had been proved beyond reasonable doubt.

91. The Court reiterates that Article 2 of the Convention ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention and, together with Article 3, enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe (see, among other authorities, *Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, § 86, ECHR 1999-IV). Furthermore, in keeping with the importance of this provision, the Court must, in making its assessment, subject complaints concerning the right to life to the most careful scrutiny.

92. The Court notes that the events in the present case took place at Adana, a town outside the region in south-east Turkey in which a state of emergency has been declared. It notes that the Government do not contest the applicant's account of the facts. However, the two parties radically disagree about the conclusions to be drawn from the facts under Article 2 of the Convention.

93. The Court will examine the issues that arise in the light of the documentary evidence that has been adduced in the present case, in particular that lodged by the Government concerning the judicial investigations that have been carried out, as also the parties' observations. To assess this evidence, the Court adopts the standard of proof "beyond reasonable doubt", but adds that such proof may follow from the coexistence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar unrebutted presumptions of fact. Moreover, the conduct of the parties when evidence is being obtained has to be taken into account (see, *mutatis mutandis*, *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, pp. 64-65, §§ 160-61).

94. The applicant alleges that her husband was deliberately killed by the security forces or at their instigation on account of his activities in a pro-Kurdish political party. She has submitted a statement by her brother-in-law (see paragraphs 9 and 10 above) in support of her allegations. However, the Court notes that that statement is not corroborated in any decisive way by any other eyewitness statement or other evidence. In their statements to the public prosecutor, neither the applicant nor Halil Sabuktekin mentioned the facts described in that statement (see paragraphs 17, 45, 47, 53, 56 and 57 above). The statement is also contradicted by the statements of the other eyewitnesses, including Latif Turan and Müslüm Olcay, and the other evidence that has been provided.

95. In these circumstances, the Court considers that the conclusion that Salih Sabuktekin was murdered by or with the connivance of agents of the State is based more on hypothesis and speculation than reliable evidence. It considers that the evidence before it does not provide proof capable of supporting that conclusion (see paragraph 94 above).

96. The Court accordingly finds that the evidence in the case file does not allow it to conclude that Salih Sabuktekin was killed by the security forces or with their connivance.

Consequently no violation of Article 2 of the Convention has been established on that account.

2. *The nature of the investigations*

97. The obligation to protect the right to life under this provision read in conjunction with the State's general duty under Article 1 of the Convention to "secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in [the] Convention", requires by implication that there should be some form of effective official investigation when individuals have been killed as a result of the use of force (see, *mutatis mutandis*, *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, p. 49, § 161, and *Kaya v. Turkey*, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I, p. 329, § 105).

98. The aforementioned obligation is not confined to cases where it has been established that the killing was caused by an agent of the State. The mere fact that the authorities have been informed of the death will give rise *ipso facto* to an obligation under Article 2 of the Convention to carry out an effective investigation into the circumstances in which it occurred (see, *mutatis mutandis*, *Ergi*, cited above, p. 1778, § 82; *Yasa*, cited above, p. 2438, § 100; and *Hugh Jordan v. the United Kingdom*, no. 24746/94, §§ 107-09, 4 May 2001).

99. In the present case there is no dispute over the steps that were taken by the authorities responsible for the preliminary investigation and the relevant public prosecutor's office after the incident (see paragraphs 16-59 above).

100. The evidence in the case file shows that, immediately after the shooting, police officers searched the scene of the incident and the van and found seven cartridges. They took the names of the people present in the vicinity at the time of the shooting. Also on 28 September 1994 they took statements from the victim's brother Halil Sabuktekin and four other eyewitnesses, namely, Abdullah Ertekin, an employee of the victim who was in the back of the vehicle when the shots were fired, Mesut Şen, the driver of the van who was seated next to the victim, Müslüm Olcay, the owner of the tearoom, and Suphi Özbudak, a baker who worked nearby. The first four witnesses were only able to give a brief description of the two men who fired the shots and did not give the names of any eyewitnesses.

101. As to the preliminary investigation into the murder, it likewise started after the incident, and the Security Directorate sent all the information and documents to the Adana public prosecutor (see paragraph 18 above). The Court notes that, following an operation by the

security forces, a member of the illegal Hizbullah organisation was arrested with six other suspects and they were charged, *inter alia*, with being implicated in the murder of Salih Sabuktekin. Forensic tests carried out on the guns and ammunition seized at the suspects' homes showed that the cartridge cases were of a different type from those found at the scene of the crime. The public prosecutor at the Adana National Security Court took a statement from Müslüm Olcay, who was shown photographs of the suspects. Mr Olcay was unable to provide any other information than that he had given in his statement to the police. He said that he had not seen the killers' faces. Also in that connection, Halil Sabuktekin likewise stated that the men who had shot his brother were not any of the suspects and presumed members of Hizbullah whose photographs he had been shown (see paragraph 47 above). As regards the proceedings that ended with the acquittal of the persons accused, the Court notes that the domestic courts reached that verdict as a result of a lack of real evidence. Having examined the documents in the investigation file, it does not consider that there were any failings in the conduct of the proceedings serious enough to harm the overall investigation into the murder. Furthermore, when the National Security Court ruled that there was insufficient evidence to find the suspects guilty, the public prosecutor at the National Security Court sent fresh instructions to the anti-terrorist branch headquarters to conduct a thorough inquiry into the murder and to provide him with detailed information about the results of their investigations.

102. The Court notes that, after communication of the Commission's decision on the admissibility of the application, the Government produced the entire investigation file and information about how the investigation had been conducted. That evidence shows that the authorities took witness statements from the applicant and the victim's brothers and other people who were present when the crime was committed (see paragraphs 45-59 above). It is true that the applicant's first statement was not taken until 15 April 1998, that is to say three and a half years after her husband was killed. According to a letter from the Ministry of Justice to the Ministry of Foreign Affairs, the applicant and other people were instructed by the police to attend the police station to give a statement on the day of the murder. The Court notes at the outset that the applicant was not present at the scene of the crime. She was 250 metres away from the van. Her statements show that she did not see the killers or know the identities of the workmen in the van (see paragraph 57 above). The Court also notes that neither the applicant nor the deceased's brothers informed the authorities responsible for investigating the case of the circumstances which, in their opinion, proved or made it probable that Salih Sabuktekin had been killed by or at the instigation of the security forces. The applicant failed to inform the relevant bodies of specific circumstances that might have served to corroborate her allegation and

notably of certain events on which she relied before the Commission, such as the three nocturnal visits by the police to her home, her brother-in-law's attempt to pursue the killers with another person and the fact that they had been prevented from doing so by plainclothes police officers who had gone on to arrest them. Nor do Halil Sabuktekin's statements to the investigating authorities show that he made any reference to those events, which allegedly occurred immediately after the killing, either. In these circumstances, the fact that the applicant was not interviewed promptly by the investigating authorities does not suffice to cast any doubt on the effectiveness of their investigations (see paragraphs 45 and 57 above).

As to the other witnesses, the Court does not find any contradiction or inconsistency in their statements to the investigating authorities. They were only able to provide a brief description of the two assailants but were unable to offer any information of use in the investigation.

103. The Court finds that the evidence in the investigation file and the information provided by the Government show that, although it did not result in the identification of the killer or killers, the investigation was not devoid of effect and it cannot be maintained that the relevant authorities took no action with regard to the circumstances in which the applicant's husband was killed.

104. In the light of the aforementioned findings and having examined the various measures that were taken in the instant case, the Court finds that the investigation into the circumstances in which the applicant's husband was killed may be regarded as satisfying the requirements of Article 2 of the Convention. Consequently, there has been no violation of that provision on this account.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION

105. Before the Commission, the applicant alleged that the risk of being unlawfully killed was far higher in south-east Turkey than in other areas of the country and that this amounted to discriminatory treatment against people of Kurdish origin. She did not pursue that complaint in the memorial she lodged with the Court.

106. That being so, the Court does not consider it necessary to examine that complaint of its own motion.

IV. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 6 AND 13 OF THE CONVENTION

107. The applicant complained that she had been deprived of effective access to a court from which she could seek reparation, in breach of

Article 6 § 1 of the Convention. In the absence of an effective criminal prosecution, any civil action was bound to fail. On that point, the applicant said that the facts of the case demonstrated that there was no commitment to carry out an investigation and that in reality there had been no investigation into her husband's murder and no prosecution. She also alleged that as a result she had been deprived of an effective remedy to make her complaints, in breach of Article 13 of the Convention.

Article 6 § 1 of the Convention provides:

"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. ..."

Article 13 of the Convention reads as follows:

"Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

A. Article 6 § 1 of the Convention

108. The Court notes that the applicant's grievance under Article 6 § 1 of the Convention is inextricably bound up with her more general complaint concerning the manner in which the investigating authorities treated her husband's death. It is accordingly appropriate to examine the applicant's Article 6 complaint in relation to the more general obligation on Contracting States under Article 13 of the Convention to provide an effective remedy in respect of violations of the Convention (see, among other authorities, *Kaya*, cited above, p. 329, § 105).

B. Article 13 of the Convention

109. Examining the complaint under Article 13, the Court reiterates that this provision guarantees the availability at the national level of a remedy to enforce the Convention rights and freedoms. Article 13 thus requires the provision of a domestic remedy to deal with the substance of an "arguable complaint" under the Convention and to grant appropriate relief, although the Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they conform to their Convention obligations under this provision. The remedy must be "effective" in practice as well as in law, in particular in the sense that its exercise must not be unjustifiably hindered by the acts or omissions of the authorities of the respondent State. However, Article 13 only applies to grievances that are arguable under the Convention (see *Çakıcı*, cited above, § 112, and *Boyle and Rice v. the United Kingdom*, judgment of 27 April 1988, Series A no. 131, p. 23, § 52).

110. In the instant case, the Court has found that there is insufficient evidence in the file to show that the applicant's husband was killed by the security forces or with their connivance. That does not necessarily mean, however, that the complaint under Article 2 was not arguable (see, among other authorities, *Boyle and Rice*, cited above). The Court's finding on the merits does not release the State from its obligation to conduct an effective investigation into the substance of the complaint.

Having analysed the various measures that were taken in the present case, the Court has found that the relevant authorities cannot be said to have taken no action with regard to the killing. Accordingly, for the reasons set out above (see paragraphs 97-104), the respondent State may be regarded as having conducted an effective criminal investigation, as required by Article 13 of the Convention.

Consequently, the Court holds that there has been no violation of Article 13 in the instant case.

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 2, 6 AND 13 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14

111. Before the Commission the applicant complained of discrimination in the enjoyment of the rights guaranteed by Articles 2, 6 and 13 of the Convention on the grounds of ethnic origin and political opinions. She did not pursue that complaint in the memorial she lodged with the Court.

112. That being so, the Court does not consider it necessary to examine that complaint of its own motion.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Dismisses* unanimously the Government's preliminary objection;
2. *Holds* unanimously that it has not been established that the applicant's husband was killed in breach of Article 2 of the Convention;
3. *Holds* by six votes to one that there has been no violation of Article 2 of the Convention as regards the national authorities' investigations into the death of the applicant's husband;
4. *Holds* unanimously that it is unnecessary to examine the applicant's complaint under Article 6 § 1 of the Convention;
5. *Holds* by six votes to one that there has been no violation of Article 13 of the Convention.

Done in French, and notified in writing on 19 March 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Matti PELLONPÄÄ
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the partly dissenting opinion of Mr Casadevall is annexed to this judgment.

M.P.
M.O'B.

PARTLY DISSENTING OPINION
OF JUDGE CASADEVALL

(Translation)

1. I agree with the majority that there is insufficient evidence in the case file to show that the applicant's husband was killed by the security forces or with their connivance and that no violation can be found on that ground. However, I am of the contrary view when it comes to the nature of the investigations that were conducted by the relevant authorities and whether they were of the standard required by the Court's settled case-law on that subject. The principles governing the conduct of such investigations are set out, *inter alia*, in *Hugh Jordan v. the United Kingdom* (no. 24746/94, §§ 107-09, 4 May 2001), in which the Court consolidated a number of the applicable rules. It will be noted that the obligation is not to achieve results but to exercise skill and care.

2. Contrary to what is stated in paragraph 99 of the judgment, I am not persuaded that the steps taken by the authorities in charge of the preliminary investigation and by the public prosecutor's office were wholly satisfactory. While it is true that a lengthy and complex investigation procedure was set in motion immediately after the fatal shots were fired, I have doubts about the relevance, adequacy and effectiveness of the inquiry in view of the direction the investigations took, and the omissions and numerous difficulties subsequently encountered by the public prosecutor at the Konya National Security Court.

3. The proceedings which began in September 1994 and which, so far as I am aware, are still pending, can be divided into three distinct periods.

(a) On the day the shooting occurred, 28 September 1994, there were approximately fourteen people in the tearoom and four in the front of the van when the victim was killed¹. Thirteen of the workmen had got into the back of the vehicle². The applicant was approximately 250 metres away from the scene at the material time³. In addition to the workmen who had just got into the van about ten or so people were present in the

1. See Halil Sabuktekin's statements (paragraphs 47 and 53 of the judgment).

2. See the driver Mesut Şen's statement of 9 November 1998 (paragraph 54 of the judgment).

3. See Sultan Sabuktekin's statements of 15 April and 18 November 1998 (paragraphs 45 and 57 of the judgment).

tearoom or in the vicinity¹. A police officer arrived to make the initial inquiries². However, the police questioned *only four people*³.

The Principal public prosecutor immediately started a preliminary investigation. However, it does not appear from the case file that an autopsy or a toxicological analysis was carried out, despite the recommendation made in the medical report⁴. The victim's body was returned to the family unclothed⁵. The police officer who made the initial inquiries at the scene of the crime was not called to give evidence⁶. The record of the interview of Mesut Şen, the van driver, was not communicated to the Court (assuming it was made). On 13 October 1994, two weeks after the incident, the head of the anti-terrorist branch forwarded a report to the public prosecutor. It does not appear from the case file that other information concerning the search for and identification of witnesses was obtained before July 1995.

(b) Following the deaths of several members of the HADEP and of PKK supporters, an operation was launched against Hizbullah in July 1995 and fourteen people arrested. From that point on, Hizbullah became the prime suspect and the investigation into the applicant's husband's death concentrated on the fourteen suspects (see paragraphs 20-42 of the judgment). However, despite the Konya public prosecutor's efforts to make progress⁷, the investigation did not yield any results. It should be noted, however, that only two of the fourteen suspects, Z.T. and H.T., were questioned. The head of the anti-terrorist branch informed the public prosecutor in various letters, the last of

1. See Müslüm Olcay's statement of 28 September 1994 (paragraph 17 of the judgment).

2. See paragraph 44 of the judgment.

3. Paragraphs 17 and 100 of the judgment refer to five people, but in fact only four statements were taken, from Halil Sabuktekin, Abdullah Ertekin, Müslüm Olcay and Suphi Özbudak. The Commission's report also refers to four people (see paragraph 26 of its report). At all events, the alleged record made of Mesut Şen's interview by the police at the hospital is not in the file. Nor does Mesut Şen's name appear in the letter 24 April 1998, which is cited in paragraph 48 of the judgment, in the list of people who were allegedly informed by the police on the day of the shooting that they were required to attend the police station for questioning.

4. Medical report appended to the report of 13 October 1994 (see paragraph 18 of the judgment).

5. See the statements of the victim's brothers (paragraphs 47 and 49 of the judgment), which were not contested by the Government.

6. He did not receive the summons at the material time and the summons was not served in 1998 on the ground that he was performing his military service and it was not known to which barracks he was attached (!).

7. See the requests dated 16 August and 12 December 1995, 14 March, 25 September and 18 October 1996 of the Konya public prosecutor for a confrontation between the four witnesses and the detained suspects. See also his request of 5 November 1996 for forensic analysis of the victim's clothes, which were never located.

which was dated 22 September 1998, that no further evidence had been found in the investigation¹.

(c) Three years and seven months after the applicant's husband was killed and a month after the European Commission of Human Rights declared the application admissible², that is to say on 14 April 1998, the investigating authorities heard evidence for the first time from the applicant, Sultan Sabuktekin, her brother-in-law Abdulvahap and the police officer who had made the initial inquiries at the scene³. Similarly, it was not until 9 November 1998 that the first record of interview of the van driver, Mesut Şen, was compiled, and not until 19 November 1998 that the records of interview of Latif and Ekrem Turan, who were employed by the victim, were compiled. On the other hand, while the victim's brother, Halil Sabuktekin, was questioned on four occasions between April and November 1998, it was on each occasion with regard to the scene of the murder. Quite clearly, it was by then far too late.

4. In view of these circumstances, I consider that, though admittedly long and complex, the investigation into the applicant's husband's death was too incomplete, superficial and late to afford any prospect of the murder being cleared up. Like the Commission, I have reached the conclusion that the investigation was inadequate and ineffective and, consequently, did not comply with the procedural requirements arising under Article 2 of the Convention. Likewise and for the reasons set out in the Commission's report, I also consider that there has been a violation of Article 13.

1. See paragraph 42 of the judgment.

2. Admissibility decision of 12 March 1998. See the Commission's report of 21 October 1999.

3. See note 6, p. 288 above.

NIKULA v. FINLAND
(Application no. 31611/96)

FOURTH SECTION¹

JUDGMENT OF 21 MARCH 2002²

1. In its composition prior to 1 November 2001.

2. English original.

SUMMARY¹**Defamation of prosecutor by defence counsel****Article 10**

Freedom of expression – Defamation of prosecutor by defence counsel – Protection of the reputation of others – Protection of the rights of others – Necessary in a democratic society – Limits on right of lawyers to comment in public on administration of justice – Limits of acceptable criticism of civil servants – Protection of civil servants from verbal abuse – Limits on defence counsel’s freedom of expression in course of trial – Distinction between role of prosecutor and role of judge – Wider scope for defence counsel’s criticism of prosecutor – Criticism of prosecution strategy – Absence of personal insult – Chilling effect on defence counsel’s freedom of expression

*
* * *

The applicant acted as defence counsel in criminal proceedings against her client, I.S., and two other accused. The prosecutor decided not to bring charges against I.S.’s brother but summoned him to testify. The applicant objected and read out a memorial in which she accused the prosecutor of “blatant abuse” and “role manipulation”, stating in particular that he was seeking, “by means of procedural tactics, to make a witness out of a co-accused” and that he had “brought trumped-up charges against a person who would qualify as a witness”. The prosecutor reported these statements to the prosecuting counsel of the court of appeal. The acting prosecuting counsel considered that the applicant had been guilty of defamation but decided not to indict her in view of the minor character of the offence. The prosecutor then brought a private prosecution against the applicant, who was convicted of negligent defamation and sentenced to pay a fine, damages and costs. The Supreme Court, by a majority, upheld the reasons but waived the fine in view of the minor character of the offence.

Held

Article 10: The interference was based on a reasonable interpretation of the Penal Code and therefore prescribed by law. It was unnecessary to decide whether the proceedings pursued the legitimate aim of protecting the authority of the judiciary, since the interference in any case pursued the legitimate aim of protecting the reputation and rights of the prosecutor. As to the necessity of the interference, while lawyers are entitled to comment in public on the administration of justice, their criticism must not overstep certain bounds. In that connection, account must be taken of the need to strike the right balance

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

between the various interests involved. The national authorities have a certain margin of appreciation, but there are no particular circumstances which would justify a wide margin of appreciation in this field. While the limits of acceptable criticism may in some circumstances be wider with regard to civil servants, civil servants do not knowingly lay themselves open to close scrutiny to the same extent as politicians; moreover, they must enjoy public confidence in conditions free of undue perturbation and it may therefore be necessary to protect them from offensive and abusive verbal attacks while on duty. In the present case, such protection did not have to be weighed against the interests of freedom of the press or open discussion of matters of public concern. While it could not be excluded that an interference with counsel's freedom of expression in the course of a trial might raise an issue under Article 6 and considerations of fairness militated in favour of a free and even forceful exchange of argument between the parties, defence counsel's freedom should not be unlimited. Generally speaking, the distinction in various Contracting States between the role of the prosecutor as the opponent of the accused and that of the judge should provide increased protection for statements whereby an accused criticises a prosecutor as opposed to verbally attacking the judge or the court as a whole. Although the applicant accused the prosecutor of unlawful conduct, the criticism was directed at the prosecution strategy and, while some of the terms were inappropriate, the criticism was strictly limited to the prosecutor's performance in the case, as distinct from being focused on his general professional or other qualities. In that procedural context, the prosecutor had to tolerate very considerable criticism by the applicant in her capacity as defence counsel. The applicant's submissions were confined to the courtroom and did not amount to personal insult. She was subject to the supervision of the court, yet the prosecutor did not raise the matter with the judge and the judge did not take any action. Although the applicant was convicted only of negligent defamation and the fine was waived, the threat of an *ex post facto* review of counsel's criticism of another party is difficult to reconcile with defence counsel's duty to defend the client's interests. It should be for defence counsel, subject to supervision by the court, to assess the relevance and usefulness of a defence argument, without being influenced by the potential "chilling effect" of even a relatively light criminal sanction or an obligation to pay damages or costs. Only in exceptional cases can restriction of defence counsel's freedom of expression be accepted and in the present case the restriction failed to answer any "pressing social need".

Conclusion: violation (five votes to two).

Article 41: The Court awarded the applicant the sums which she had been ordered to pay, as well as compensation in respect of non-pecuniary damage and costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Handyside v. the United Kingdom, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24

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

Prince v. the United Kingdom, no. 11456/85, Commission decision of 13 March 1986, Decisions and Reports 46

- Mats Jacobsson v. Sweden*, judgment of 28 June 1990, Series A no. 180-A
W.R. v. Austria, no. 26602/95, Commission decision of 30 June 1997, unreported
Mahler v. Germany, no. 29045/95, Commission decision of 14 January 1998, unreported
Schöpfer v. Switzerland, judgment of 20 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III
Hertel v. Switzerland, judgment of 25 August 1998, *Reports* 1998-VI
Janowski v. Poland [GC], no. 25716/94, ECHR 1999-I

In the case of Nikula v. Finland,

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

Mr G. RESS, *President*,

Mr A. PASTOR RIDRUEJO,

Mr L. CAFLISCH,

Mr I. CABRAL BARRETO,

Mr V. BUTKEVYCH,

Mrs N. VAJIĆ,

Mr M. PELLONPÄÄ, *judges*,

and Mr V. BERGER, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 20 September 2001 and 28 February 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 31611/96) against the Republic of Finland lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Finnish national, Ms Anne Nikula (“the applicant”), on 20 May 1996.

2. The applicant alleged that her freedom of expression had been infringed on account of her having been convicted of defamation for having criticised, in her capacity as defence counsel, the public prosecutor’s decisions to press charges against a certain person (thereby preventing the applicant’s client from examining him as a witness) and not to charge another person (who had therefore been able to testify against the applicant’s client).

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). The application was allocated to the Fourth 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.

4. By a decision of 30 November 2000 the Chamber declared the application partly admissible¹. The applicant and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1). In addition, third-party comments were received from Interights (The International Centre for

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

the Legal Protection of Human Rights), which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 61 § 3). The parties replied to those comments (Rule 61 § 5).

5. A hearing on the merits of the case took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 20 September 2001 (Rule 59 § 2).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr A. KOSONEN, Director, Ministry of Foreign Affairs, *Agent*,
Mr A. VÄLIMAA, Adviser on Legislation, Ministry of Justice, *Adviser*;

(b) *for the applicant*

Mr Z. SUNDSTRÖM, of the Finnish Bar, Doctor of Laws,
Mr M. KAUPPI, of the Finnish Bar, *Counsel*.

The Court heard addresses by Mr Kosonen, Mr Sundström and Mr Välimaa.

6. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1), but this case remained with the Chamber constituted within the former Fourth Section.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The criminal proceedings against the applicant's client

7. In 1992-93 the applicant appeared as defence counsel in the Kokkola City Court (*raastuvanoikeus, rådstuvurätt*) in two sets of criminal proceedings against her client I.S. and others. The applicant acted as counsel under the 1973 Cost-Free Proceedings Act (*laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä, lag om fri rättegång 87/1973*) with the City Court's consent.

8. In the 1992 trial the public prosecutor, T., requested that I.S., his brother S.S. and L.O. be temporarily barred from conducting business (*liiketoimintakiello, näringsförbud*). The request had been triggered by the winding up of various companies which the defendants had owned or in which they had held positions of trust. At a hearing on 4 March 1992 T. argued, *inter alia*, that regardless of whether S.S. had actually participated in the administration of the companies, he should be barred from conducting business, given his formal membership of their boards of directors. Evidence was heard from the companies' bookkeeper, M.H.,

who was one of the witnesses. Those proceedings ended with a decision of 9 February 1993 rendered by the Supreme Court (*korkein oikeus, högsta domstolen*).

9. In the meantime, I.S., S.S., L.O. and M.H. had been questioned as suspects in relation to a complaint lodged by M.S. (the wife of S.S.) alleging that they had, among other things, abused their positions of trust within one of the companies. On 7 December 1992 T. decided not to bring charges against S.S., having found no evidence that he had participated in any meeting of the board at which the funds invested by the complainant had been allocated for purposes to which she had not agreed, or that S.S. had otherwise consented to such allocation.

10. On 2 February 1993 I.S. was charged with aiding and abetting fraud and abusing a position of trust. L.O. was accused, *inter alia*, of aggravated fraud and fraud, whereas M.H. was charged with abusing a position of trust. The public prosecutor, T., had summoned S.S. to testify but the applicant and the other defence counsel objected to this on behalf of their clients. Before the City Court the applicant read out and handed in a memorial entitled "Role manipulation and unlawful presentation of evidence" (in Finnish, "*Roolimanipulointi ja kiellonvastainen todistelu*") in which, among other arguments, she made the following points:

"... The indictment seeks to hide the fact that S.S. ... was ... chairman of the board of the company in question. ...

The blatant abuse in respect of the presentation of evidence must lead the court to reject such evidence. ...

The prosecutor's arrangement shows that he seeks, by means of procedural tactics, to make a witness out of a co-accused so as to support the indictment. In order to prevent the accused from submitting evidence on those points the prosecutor has, in the same case, brought trumped-up charges against a person who would qualify as a witness. ... Such deliberate abuse of discretion on the part of a public authority is highly unusual in a State governed by the rule of law.

As regards, in particular, the procedural tactics which the prosecutor has adopted in the present case, namely as many as two instances of role manipulation in one and the same case, I submit that a milder form of such manipulation has been condemned by the Norwegian Supreme Court. That precedent disclosed unlawful behaviour similar to that of the prosecutor in the present case ...

The prosecutor has, in this case, committed role manipulation, thereby breaching his official duties and jeopardising legal security ..."

11. T. having denied the above allegations and maintained his request, the City Court rejected the objection of the defence and allowed S.S. to testify. On 23 February 1993 the defendants were convicted. I.S. and L.O. were given suspended prison sentences and fines, and M.H. sentenced to fines. They were all ordered to pay damages and costs. All appealed, I.S.

and L.O. arguing, *inter alia*, that S.S. should not have been heard as a witness.

12. In its judgment of 20 December 1993 the Vaasa Court of Appeal (*hovioikeus, hovrätt*) upheld the decision to hear S.S. as a witness but acquitted I.S. and M.H. of the charges regarding abuse of a position of trust. They were nonetheless ordered to pay damages to the complainant.

13. M.H. and T. requested leave to appeal to the Supreme Court. Having been invited to comment on T.'s request, the applicant maintained on behalf of I.S. that S.S. should not have been heard as a witness. Leave to appeal was granted to M.H. only. In its decision of 9 March 1995 the Supreme Court set aside the order requiring M.H. to pay damages.

B. The defamation proceedings against the applicant

14. T. reported the applicant's statements of 2 February 1993 to the Prosecuting Counsel (*kanneviskaali, hovrättsfiskalen*) of the Court of Appeal for consideration of possible defamation charges. On 27 December 1993 the Acting Prosecuting Counsel formed the view that the applicant had been guilty of defamation but decided not to indict her, since the offence had been of a minor character. The Acting Prosecuting Counsel gave the following reasons, among others:

"The defamation now in question cannot be expected to result in a more severe punishment than a fine.

[The applicant] made her aforementioned ... submission in order to prevent the examination of [S.S.] as witness. By acting in this manner [the applicant] attempted to defend her client's interests in the trial. ... In her submission [she] attempted, perhaps in part due to her inexperience, to place ... the case before the City Court in the context of the ... Norwegian precedent and its formulations. The submission was thereby worded quite sharply with the effect of offending T. ..., although [the applicant] was not able to show the requisite factual grounds for the allegations concerning [T.]

At the same hearing ... the City Court found no obstacles to examining [S.S.] as a witness. In its reasons the City Court noted that no elements had transpired from the pre-trial record or other material on the basis of which the prosecutor could be seen as having deliberately selected certain persons as the accused in the case. The ... Court of Appeal did not reverse [that] decision of the City Court. In the circumstances the [applicant's offence] has not caused any particularly significant harm to [T.] ..."

15. Using his independent right of private prosecution, T. nevertheless brought criminal proceedings against the applicant in the Court of Appeal. Before the Court of Appeal the applicant argued that, as defence counsel, she had to be afforded far-reaching freedom of expression. Prosecutors and legal counsel were obliged to tolerate criticism to a much wider extent than private individuals. The applicant's statements had been addressed exclusively to the City Court and had been limited to

criticising the procedure which T., as prosecutor, had adopted in her client's case. As the City Court had dismissed the applicant's objection to hearing S.S. as a witness, the statements could not qualify as defamatory within the meaning of Chapter 27, Article 2, of the Penal Code (*rikoslaki, strafflag*).

16. T. argued that the applicant's statements to the City Court on 2 February 1993 were capable of subjecting him to contempt and hampering the performance of his professional duties and his career. He referred to his lengthy service as public prosecutor, to his municipal position of trust and to his chairmanship of the local branch of a political party.

17. On 22 August 1994 the Court of Appeal convicted the applicant of public defamation committed "without better knowledge" (*julkinen ei vastoin parempaa tietoa tehty herjaus, offentlig smädelse dock inte emot bättre vetande*), i.e. negligent defamation, to be distinguished from public defamation "despite better knowledge", that is to say, intentionally imputing an offence to T. whilst knowing that he had not committed it (rather than voicing a mere suspicion that he had). The applicant was sentenced to a fine of 4,260 markkas (FIM) (716 euros (EUR)). She was further ordered to pay FIM 3,000 (EUR 505) in damages for the harm suffered by T. and FIM 8,000 (EUR 1,345) for his costs (both sums with 16% interest). Lastly, she was ordered to pay FIM 300 (EUR 50) in costs to the State. The Court of Appeal gave the following reasons, among others:

"The obligation of an advocate is to safeguard his or her client's interests within the confines of the law and good advocacy ethics. The requirements relating to an advocate's activities appear in rather general provisions and rules. According to generally recognised principles, an accused must be provided with all necessary guarantees for his or her defence. Similarly, an advocate may request that every aspect of his or her client's case be correctly and properly dealt with by the court. [Counsel] is under a duty to point out the errors and deficiencies which he or she notices. To this end an advocate is free to criticise anything of relevance to the case. Such criticism must nonetheless be appropriate and based on facts. The grounds for the criticism must be carefully considered. ... The manner in which an advocate proceeds is also limited, *inter alia* by the provisions in Chapter 27 of the Penal Code.

In the [present] case it has been established that [the applicant] alleged, in her aforementioned written submission, that [T.] had, in assessing who should be charged in the case, deliberately abused his discretion and thereby breached his official duties.

T. was thus accused of an intentional offence in office within the meaning of Chapter 40, Article 10, of the Penal Code. [The applicant's] conduct would ... constitute a criminal offence if her statements were capable of subjecting [T.] to contempt or of hampering the performance of his duties or career. On this point the Court of Appeal notes that the statement was made by a legal practitioner trained as a judge (*varatuomari, rättsläroshörding*). The statements were made at a public hearing before the City Court. The statement may thus have spread into the public domain. The statements concerning the ... abuse of discretion in breach of official duties may

therefore have subjected [T.] to contempt or may have hampered the performance of his duties or his career progress.

[T.] had decided not to bring charges against [S.S.] in the absence of evidence sufficient for an indictment. The Court of Appeal notes that no elements have transpired which would lead [it] to believe that [T.'s] aforementioned decision was not based on the appropriate reasons set out in the decision. In its decision made at the same hearing ... the City Court found no obstacle to examining [S.S.] as witness. In its judgment of 20 December 1993 the ... Court of Appeal did not reverse the City Court's decision.

On the basis of the charges which [T.] brought against [M.H.] the City Court convicted [him] of having abused a position of trust. In its aforementioned judgment the Court of Appeal ... acquitted [M.H.] but upheld the City Court's decision in respect of his obligation to pay damages. The Court of Appeal notes that in this respect no elements have transpired which would lead [it] to believe that [T.] decided to bring charges against [M.H.] so as to prevent his being examined as a witness.

[The behaviour imputed to T.] has not been proved.

There is no reason to believe that [the applicant] acted with intent ..., although she did express her criticism in a manner defaming [T.]. In order to defend her client's interests [the applicant] attempted to prevent [S.S.] from being heard as a witness and to put forward elements relating to his credibility. [The applicant] was in principle entitled to criticise the public prosecutor and to voice her suspicion that the prosecutor had acted incorrectly. In the assessment of [the applicant's] guilt no reason has been disclosed for reaching any conclusion other than that she failed to take sufficient care in considering the grounds for her criticism. The Court of Appeal therefore concludes that [the applicant] did not act contrary to her better knowledge. [She] must have realised, however, that her statements were defamatory in nature and were capable of subjecting [T.] to contempt or of hampering the exercise of his official duties or career. ..."

18. Both T. and the applicant appealed to the Supreme Court. On 15 February 1996 (*Korkein oikeus*, 1996:17) the Supreme Court, sitting as a Chamber of five judges with Justice Tulenheimo-Takki holding a casting vote, upheld the Court of Appeal's reasons but set aside the applicant's sentence, considering that her offence had been minor in nature. Accordingly, the fine imposed on her was lifted but her obligation to pay damages and costs was upheld. Justices Krook and Vuori voted in favour of upholding the Court of Appeal's judgment as a whole, whereas Justices Lehtimaja and Portin found that the applicant should be acquitted and relieved of her obligation to pay damages. According to the voting procedure laid down in Chapter 23, Article 4, of the Code of Judicial Procedure (*Oikeudenkäymiskaari, Rättegångs Balk*), the judges in favour of imposing a penalty on the applicant were considered to form the majority, and the more lenient of the two views within that majority prevailed. Justice Lehtimaja, whose opinion was joined by Justice Portin, reasoned as follows:

“This case concerns, on the one hand, the freedom of speech of the defence lawyer of an accused in criminal proceedings and, on the other hand, the threshold for considering criticism of a public prosecutor’s official actions a criminal offence.

It is in the nature of a fair trial that counsel for the defence must, if the client’s best interests so require, be free to criticise the public prosecutor’s official actions without thereby being threatened with punishment. This is considered to be an essential principle of human rights in the Western countries where the rule of law prevails. The ... principle [becomes devoid of meaning] if defence counsel’s freedom of expression is excessively restricted in such a situation. Legal provisions which restrict this freedom of expression must therefore be interpreted narrowly. Correspondingly, one can expect a public prosecutor to tolerate even sharp criticism of his or her official actions at a public hearing. This is due to the specific nature of the post of public prosecutor.

The act imputed [to the applicant]

On the basis of the Court of Appeal’s reasoning, I consider that [the applicant] did not have any intention to offend [T.] or to act contrary to her better knowledge. The question ... is therefore whether [she] is guilty of the defamation imputed to her by the Court of Appeal.

In the trial in question [the applicant] considered the interests of her client to require that the [prosecution witness] be disqualified from testifying against his brother. To this end [the applicant] stated her suspicion that [T.], in considering whether to press charges, had been guilty of ... role manipulation. [The applicant] considered it necessary to stress, in particular, that such action was, in her opinion, incompatible with Finnish law and therefore in breach of the ... duties of the prosecutor. As her client’s defence counsel, [the applicant] had a right to express such opinions and, as a public prosecutor, [T.] was obliged to tolerate such criticism. As a party to the proceedings, [T.] had an opportunity to respond to [the applicant’s] statements and dismiss the opposing party’s suspicions if he regarded them as groundless.

On the other hand, there was no need for [the applicant], in her capacity as defence counsel, to state her opinion as to whether [T.] had possibly committed an offence in office by acting in the alleged manner ... In this respect I consider [the applicant’s] statements inappropriate.

Constitutive elements of defamation

But did [the applicant] commit defamation? Is it enough for the fulfilment of the elements in Chapter 27, Article 2, of the Penal Code, to allege that someone is ‘guilty of a specific offence’ in the circumstances mentioned in this provision – or is it also required that the alleged offence is capable of subjecting the said person ‘to contempt or harming his professional life or career’? The provision is linguistically open to various interpretations. The Court of Appeal has applied the interpretation which is more favourable to the accused by finding that [her] conduct would constitute a criminal offence [only] if her statements were capable of subjecting [T.] to contempt or of harming his professional life or career. I agree with the Court of Appeal’s interpretation.

Considering the broad definition of this offence, it is not reasonable to consider that any allegation of an offence would suffice to cause ... the injurious consequences mentioned in this provision. In order for the definition of defamation to be satisfied evidence is therefore also required in a given case that ... the allegation ... of an offence did produce an injurious consequence.

Assessment of the injurious character of the allegation of an offence

It is common knowledge that the role of an accused person's defence counsel includes criticising the prosecutor's decision to bring charges ... This is almost a rule, especially when the charges against counsel's client are denied. It is also known that the language used by counsel may be sharp and counsel's view particularly subjective. The public present at a trial are therefore usually able to adopt a prudent attitude towards the criticism to which the parties subject each other. Neither is all criticism likely to be taken literally even if those who have presented it are legally trained.

As regards [T.'s] alleged role manipulation as such, [the applicant] did not state that [T.] had done something he had not done. Instead, she questioned the appropriateness of [his] decisions ... [The applicant] alleged that the actual purpose of [T.'s] actions had not corresponded to the stated grounds for the actions. On that basis [the applicant] made known that she considered [T.'s] official actions unlawful and purposely harmful to her client. Despite their unconditional tone and formulation [the applicant's] statements could be understood more or less as [her] own doubts as to the reasons why [T.] had acted the way he did.

Conclusion

In the light of the above-mentioned considerations, I do not consider that [the applicant's] allegation that [T.] had committed an offence in office was capable of subjecting [him] to contempt or of harming his professional life or career within the meaning of Chapter 27, Article 2 § 1, of the Penal Code. Therefore I consider it not proved that [the applicant] committed defamation ... I would quash the Court of Appeal's judgment and dismiss the charges and compensation claims against [the applicant].

Costs

In so far as court costs are concerned, I consider, despite the outcome of the case, that [the applicant], given the inappropriate tone of her remarks, gave cause for [T.] to initiate proceedings against her. Considering the facts, I nonetheless find ... that both parties should bear their own costs."

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

19. According to Chapter 27, Article 2, of the Penal Code, as in force at the relevant time, a person alleging, albeit not contrary to his or her better knowledge, that someone had committed an offence was to be convicted of defamation, unless he or she could show probable cause in support of the allegation.

20. The current Chapter 24, Article 9 § 2, of the Penal Code, as amended by Law no. 531/2000, provides that where criticism is aimed at the conduct of another person in his or her political or business activity, public office or function, scientific, artistic or other comparable public activity, and where this criticism clearly does not exceed the limits of acceptable conduct, it shall not be considered defamation within the meaning of paragraph 1.

21. According to Chapter 15, Article 10a, of the Code of Judicial Procedure, the court may order that an unsuitable legal representative should no longer appear in the case before it. The court may also, on similar grounds, revoke the appointment of counsel instructed under the legal-aid scheme (section 14 of the Cost-Free Proceedings Act).

III. COMPARATIVE LAW AND PRACTICE

A. Submissions by Interights

22. The intervener concluded from its survey of a number of member States of the Council of Europe (i.e. Belgium, Denmark, France, Italy, the Netherlands, Spain, Sweden and the United Kingdom) as well as of certain other States (Australia, Canada and South Africa) that a great majority of them accord a privilege to lawyers for statements they make while representing clients in court. Although the extent and application of such privilege may differ from jurisdiction to jurisdiction, every surveyed State recognises that a lawyer's ability to express himself or herself is closely linked to counsel's obligation to defend the client. The privilege for allegedly defamatory statements allows counsel to argue as effectively as possible, relying even on facts which they cannot be sure are true. For example, in the Netherlands allegations that the prosecutor has abused his or her discretion are regularly made by defence lawyers. Potentially relevant allegations which are entirely unsubstantiated are simply disregarded.

23. To the extent that restrictions are permitted on a lawyer's statements in court, most of the jurisdictions surveyed by Interights tend to favour the use of disciplinary measures over criminal sanctions. In the view of the intervener, this might reflect the position taken by the Court in the context of Article 10, namely that a relatively light criminal sanction may already serve to chill even appropriate and measured criticism (see, for example, *Thorgerir Thorgerirson v. Iceland*, judgment of 25 June 1992, Series A no. 239).

24. Where criminal sanctions are permitted in theory, in most of the jurisdictions surveyed by the intervener they are rarely used in practice, and then usually only in extreme circumstances and provided that intent can be shown, as opposed to mere negligence. Even where a lawyer's statements may in principle be subject to restrictions, those are generally imposed only when the statement is not only defamatory but also entirely unrelated to the proceedings or the parties.

25. Furthermore, almost all of the jurisdictions surveyed by the intervener recognise the fundamental difference between the roles of the prosecutor, being the opponent of the accused, and the judge. This

distinction generally provides an increased protection for statements that are critical of the prosecutor.

26. It is the intervener's conclusion that in most of the surveyed jurisdictions it is unlikely that a defence lawyer would be criminally prosecuted for having criticised the manner in which a prosecutor is handling a case or for having indicated that the prosecutor has abused his or her discretion. On such facts recourse to criminal proceedings would not be deemed necessary.

B. Principles adopted by international organisations

27. According to paragraph 20 of the Basic Principles on the Role of Lawyers (adopted in 1990 by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders), lawyers should enjoy "civil and penal immunity for relevant statements made in good faith in written or oral pleadings in their professional appearances before a court, tribunal or other legal or administrative authority".

28. In its Recommendation (2000) 21 the Committee of Ministers of the Council of Europe recommends the governments of Member States to take or reinforce, as the case may be, all measures they consider necessary with a view to implementing the freedom of exercise of the profession of lawyer. For instance, "lawyers should not suffer or be threatened with any sanctions or pressure when acting in accordance with their professional standards". Lawyers should, however, "respect the judiciary and carry out their duties towards the court in a manner consistent with domestic legal and other rules and professional standards" (principles I:4 and III:4).

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION

29. The applicant complained that her right to express herself freely in her capacity as defence counsel was violated in that she was found guilty of having defamed prosecutor T. She relied on Article 10 of the Convention, the relevant part of which provides:

"1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to ... impart information and ideas without interference by public authority ...

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the

protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

A. Existence of an interference

30. The participants in the proceedings agreed that the applicant’s conviction amounted to an interference with the exercise of her right to freedom of expression. The Court sees no reason to conclude otherwise.

B. Justification of the interference

31. An interference contravenes Article 10 unless it is “prescribed by law”, pursues one or more of the legitimate aims referred to in paragraph 2 of Article 10 and is “necessary in a democratic society” for achieving such an aim or aims.

1. “Prescribed by law”

32. The applicant challenged the domestic courts’ interpretation of the Penal Code, namely that it could be applied even to defence counsel’s submissions to a trial court.

33. The Government submitted that the applicant had been convicted of defamation on the basis of Chapter 27, Article 2, of the Penal Code, as in force at the relevant time. The interpretation of that provision in the case in point had not been arbitrary in any way and the interference had thus been “prescribed by law”.

34. The Court accepts that the interference was based on a reasonable interpretation of Chapter 27, Article 2, of the Penal Code, as in force at the relevant time. It was thus “prescribed by law”.

2. Legitimate aim

35. The applicant argued that the interference served none of the legitimate aims enumerated in Article 10 § 2.

36. In the Government’s view, the interference served the legitimate aim of protecting the reputation and rights of prosecutor T. and further sought to maintain the authority of the judiciary and the justice system as a whole.

37. The Court notes that in her written submissions as defence counsel the applicant criticised prosecutor T.’s decision to press charges against a certain person, thereby preventing the applicant’s client from examining that person as a witness. In addition, the applicant criticised the prosecutor’s decision not to charge another person, who was therefore

able to testify against her client. The applicant considered these two decisions to form part of a prosecution strategy which she described as “role manipulation”, a term appearing in a Norwegian precedent to which she referred.

38. The Court need not decide whether the proceedings instituted by T. as a private prosecutor served the legitimate aim of protecting the judiciary, as the Court can accept that the interference in any case pursued the legitimate aim of protecting the reputation and rights of T.

3. *“Necessary in a democratic society”*

(a) **The parties’ submissions**

39. The applicant maintained that the interference in question had not met the requirement of “necessity”. The criticism leading to her conviction for defamation had been appropriate and based on facts which have not been contested. A defence counsel must be free to express truthful statements which the opposite party does not want to hear. Article 10 must be interpreted so as to proscribe any interference by a public authority, and any threat of such an interference, with the manner in which the defence of an accused is being conducted.

40. The Government considered that the interference could be deemed “necessary in a democratic society” in order to pursue the above-mentioned aims. They did not accept the conclusions drawn by the intervener, noting that they were based only on a small sample of legal systems, some of which were non-European. The exercise of the freedom of expression carried with it certain duties and responsibilities, as also emphasised in Recommendation (2000) 21 to Council of Europe member States. The applicant’s statements had been made in her capacity as defence counsel and not with the intention of generally imparting information and ideas. Not being a member of the Bar, the applicant was not subject to possible disciplinary proceedings within that institution. Not applying the Penal Code to her would therefore have placed her in a preferential position compared with members of the Bar.

41. It was the Government’s submission that public prosecutors formed part of the judicial machinery in the broad sense and must therefore, like the courts, enjoy public confidence. Having regard to the key role of the legal profession, it was also legitimate to expect its members to contribute to the proper administration of justice, and thus to maintain public confidence therein. Although the limits of acceptable criticism of civil servants were wider than in relation to a private individual, the national courts were better placed to strike a balance between the various interests at stake, including the dignity of the legal profession.

42. The Government reiterated that the applicant had been convicted for alleging that T. had acted contrary to his official duties as a public prosecutor, thereby committing an offence in office. Such an allegation was neither necessary nor even helpful from the point of view of the applicant's client's defence. Whereas counsel for the co-accused had also objected to the hearing of the applicant's client's brother as a witness, they had done so without resorting to allegations that prosecutor T. had committed an offence in office and without describing his behaviour as "deliberate" or as a "blatant abuse of discretion" or accusing him of bringing "trumped-up charges", to mention but a few of the sharply worded statements which the applicant had prepared in advance of the hearing and which could not therefore be equated with statements made in the course of a heated oral exchange of views. Had the applicant succeeded in proving the truthfulness of her allegations, T. could have been sentenced to imprisonment and dismissed.

43. The Government conceded that the threat of an action for defamation, whether in the form of a private prosecution initiated by a civil servant or on behalf of the public, could have an inhibiting effect on the freedom of expression of counsel, who might be inclined not to voice even appropriate criticism. In the specific circumstances, however, the interference in question had not been disproportionate to the legitimate aim pursued, having ultimately taken the form of a mere conviction without any resultant criminal penalty, and the domestic courts had not therefore exceeded their margin of appreciation.

(b) The Court's assessment

(i) General principles

44. In exercising its supervisory jurisdiction, the Court must look at the impugned interference in the light of the case as a whole, including in this case the content of the remarks held against the applicant and the context in which she made them. In particular, it must determine whether the interference in question was "proportionate to the legitimate aims pursued" and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are "relevant and sufficient". In doing so, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 and, moreover, that they based themselves on an acceptable assessment of the relevant facts.

45. The Court reiterates that the special status of lawyers gives them a central position in the administration of justice as intermediaries between the public and the courts. Such a position explains the usual restrictions on the conduct of members of the Bar. Moreover, the courts – the guarantors of justice, whose role is fundamental in a State based on the rule of law – must enjoy public confidence. Regard being had to the key

role of lawyers in this field, it is legitimate to expect them to contribute to the proper administration of justice, and thus to maintain public confidence therein (see *Schöpfer v. Switzerland*, judgment of 20 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, pp. 1052-53, §§ 29-30, with further references).

46. The Court also reiterates that Article 10 protects not only the substance of the ideas and information expressed but also the form in which they are conveyed. While lawyers too are certainly entitled to comment in public on the administration of justice, their criticism must not overstep certain bounds. In that connection, account must be taken of the need to strike the right balance between the various interests involved, which include the public's right to receive information about questions arising from judicial decisions, the requirements of the proper administration of justice and the dignity of the legal profession. The national authorities have a certain margin of appreciation in assessing the necessity of an interference, but this margin is subject to European supervision as regards both the relevant rules and the decisions applying them (see *Schöpfer*, cited above, pp. 1053-54, § 33). However, in the field under consideration in the present case there are no particular circumstances – such as a clear lack of common ground among member States regarding the principles at issue or a need to make allowance for the diversity of moral conceptions – which would justify granting the national authorities a wide margin of appreciation (see, for example, *The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)*, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, pp. 35-37, § 59, with further reference to *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24).

(ii) *Application of the above principles to the instant case*

47. Turning to the facts of the present case, the Court's task is to determine whether, in all the circumstances, the restriction on Ms Nikula's freedom of expression answered a "pressing social need" and was "proportionate to the legitimate aim pursued" and whether the reasons adduced by the national courts in justification of it were "relevant and sufficient".

48. The limits of acceptable criticism may in some circumstances be wider with regard to civil servants exercising their powers than in relation to private individuals. It cannot be said, however, that civil servants knowingly lay themselves open to close scrutiny of their every word and deed to the extent to which politicians do and should therefore be treated on an equal footing with the latter when it comes to criticism of their actions. Civil servants must enjoy public confidence in conditions free of undue perturbation if they are to be successful in performing their tasks. It may therefore prove necessary to protect them from offensive and abusive verbal attacks when on duty (see *Janowski v. Poland*

[GC], no. 25716/94, § 33, ECHR 1999-I, with further references). In the present case the requirements of such protection do not have to be weighed in relation to the interests of the freedom of the press or of open discussion of matters of public concern since the applicant's remarks were not uttered in such a context.

49. The Court would not exclude the possibility that, in certain circumstances, an interference with counsel's freedom of expression in the course of a trial could also raise an issue under Article 6 of the Convention with regard to the right of an accused client to receive a fair trial. "Equality of arms" and other considerations of fairness therefore also militate in favour of a free and even forceful exchange of argument between the parties. The Court nevertheless rejects the applicant's argument that defence counsel's freedom of expression should be unlimited.

50. The present applicant was convicted for having criticised a prosecutor for decisions taken in his capacity as a party to criminal proceedings in which the applicant was defending one of the accused. The Court reiterates the distinction in various Contracting States between the role of the prosecutor as the opponent of the accused, and that of the judge (see paragraph 25 above). Generally speaking, this difference should provide increased protection for statements whereby an accused criticises a prosecutor, as opposed to verbally attacking the judge or the court as a whole.

51. It is true that the applicant accused prosecutor T. of unlawful conduct, but this criticism was directed at the prosecution strategy purportedly chosen by T., that is to say, the two specific decisions which he had taken prior to the trial and which, in the applicant's view, constituted "role manipulation ... breaching his official duties". Although some of the terms were inappropriate, her criticism was strictly limited to T.'s performance as prosecutor in the case against the applicant's client, as distinct from criticism focusing on T.'s general professional or other qualities. In that procedural context T. had to tolerate very considerable criticism by the applicant in her capacity as defence counsel.

52. The Court notes, moreover, that the applicant's submissions were confined to the courtroom, as opposed to criticism against a judge or a prosecutor voiced in, for instance, the media (see *Schöpfer*, cited above, p. 1054, § 34, and *Prince v. the United Kingdom*, no. 11456/85, Commission decision of 13 March 1986, Decisions and Reports 46, p. 222). Nor can the Court find that the applicant's criticism of the prosecutor, being of a procedural character, amounted to personal insult (see *W.R. v. Austria*, no. 26602/95, Commission decision of 30 June 1997 (unreported) in which counsel had described the opinion of a judge as "ridiculous", and *Mahler v. Germany*, no. 29045/95, Commission decision of 14 January 1998 (unreported), where counsel had asserted that the prosecutor had drafted the bill of indictment "in a state of complete intoxication").

53. The Court further reiterates that even though the applicant was not a member of the Bar and therefore not subject to its disciplinary proceedings, she was nonetheless subject to supervision and direction by the trial court. There is no indication that prosecutor T. requested the presiding judge to react to the applicant's criticism in any other way than by deciding on the procedural objection of the defence as to hearing the prosecution witness in question. The City Court indeed limited itself to dismissing that objection, whereas the presiding judge could have interrupted the applicant's pleadings and rebuked her even in the absence of a request to that end from the prosecutor. The City Court could even have revoked her appointment as counsel under the legal-aid scheme or excluded her as counsel in the trial. In that connection, the Court would stress the duty of the courts and the presiding judge to direct proceedings in such a manner as to ensure the proper conduct of the parties and above all the fairness of the trial – rather than to examine in a subsequent trial the appropriateness of a party's statements in the courtroom.

54. It is true that, following the private prosecution initiated by prosecutor T., the applicant was convicted merely of negligent defamation. It is likewise relevant that the Supreme Court waived her sentence, considering the offence to have been minor in nature. Even though the fine imposed on her was therefore lifted, her obligation to pay damages and costs remained. Even so, the threat of an *ex post facto* review of counsel's criticism of another party to criminal proceedings – which the public prosecutor doubtless must be considered to be – is difficult to reconcile with defence counsel's duty to defend their clients' interests zealously. It follows that it should be primarily for counsel themselves, subject to supervision by the bench, to assess the relevance and usefulness of a defence argument without being influenced by the potential "chilling effect" of even a relatively light criminal penalty or an obligation to pay compensation for harm suffered or costs incurred.

55. It is therefore only in exceptional cases that restriction – even by way of a lenient criminal penalty – of defence counsel's freedom of expression can be accepted as necessary in a democratic society. Both the Acting Prosecuting Counsel's decision not to bring charges against the applicant and the minority opinion of the Supreme Court suggest that the national authorities were also far from unanimous as to the existence of sufficient reasons for the interference now in question. In the Court's view such reasons have not been shown to exist and the restriction on Ms Nikula's freedom of expression therefore failed to answer any "pressing social need".

56. In these circumstances the Court concludes that Article 10 of the Convention has been breached in that the Supreme Court's judgment upholding the applicant's conviction and ordering her to pay damages

and costs was not proportionate to the legitimate aim sought to be achieved.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 17 AND 18 OF THE CONVENTION

57. The applicant did not pursue her complaint under Articles 17 and 18 of the Convention after the application was declared admissible and the Court finds no separate issue arising under either of those provisions.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

58. Article 41 of the Convention provides:

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

A. Damage

59. The applicant claimed compensation for the pecuniary damage resulting from her obligation to pay damages to T. in the amount of 4,464 markkas (FIM) (750.80 euros (EUR)) and his costs in the amount of FIM 8,000 (EUR 1,345), with 13% interest on the total amount of FIM 14,480 (EUR 2,345) from 27 February 1996.

60. The applicant further claimed FIM 800,000 (EUR 134,550), with 13% interest from 15 February 1996, in compensation for having suffered disadvantages and loss of job opportunities. The Supreme Court's judgment in her case had been published and thus made known to the profession as well as to her prospective clients. The case had also received extensive scrutiny both in the media and in the academic world. As a result the applicant had allegedly been hampered in the pursuit of her profession and in seeking membership of the Bar. She had allegedly also been deprived of any chances of obtaining a post as a civil servant. She asserted that her conviction for defamation had placed her at a professional disadvantage which had lasted over seven years.

61. The Government considered that, should the Court find a violation of Article 10 of the Convention, the aforementioned claim would be excessive. Whereas the applicant should be reimbursed the sums she had been ordered to pay in the Supreme Court's judgment, there could be no causal link between the other alleged pecuniary damage and any violation of Article 10.

62. Should the Court hold that there had been a violation of this provision, the Government were also prepared to pay compensation for non-pecuniary damage in the amount of FIM 30,000 (EUR 5,042).

63. The Court notes the causal link between the violation of Article 10 and the applicant's obligation to compensate the harm suffered by prosecutor T. in the amount of FIM 3,000 (EUR 505) and to pay his costs in the amount of FIM 8,000 (EUR 1,345). Lastly, she was ordered to pay FIM 300 (EUR 50) in costs to the State. The applicant has not explained the grounds on which she is seeking an award for damages and costs which exceeds the sums appearing in the Court of Appeal's judgment of 22 August 1994, as upheld by the Supreme Court in those respects (see paragraphs 17 and 59 above). The Court therefore awards her the sums appearing in that judgment (EUR 1,900).

64. Finding no causal link between the remainder of the alleged pecuniary damage and the violation found, the Court rejects that part of the claim.

65. The Court accepts that the violation of the applicant's freedom of expression caused her non-pecuniary damage which cannot be made good merely by the finding of a violation. Making its assessment on an equitable basis, the Court therefore awards her EUR 5,042 in compensation under this head.

B. Costs and expenses

66. The applicant claimed compensation for her costs in the domestic proceedings in the amount of FIM 22,000 (EUR 3,700), with 16% interest on FIM 15,000 (EUR 2,523) from 22 September 1994 and with 13% interest on FIM 7,000 (EUR 1,177) from 15 March 1996. She further claimed FIM 300 (EUR 50.46) in compensation for the costs which the Court of Appeal had ordered her to pay to the State.

67. The applicant also claimed compensation for her costs before the Convention institutions in the amount of FIM 124,869.42 (EUR 21,001.53) with due interest.

68. The Government observed that only one of the applicant's seven complaints had been declared admissible, and that the compensation which might be awarded under this head should therefore be adjusted accordingly. While acknowledging that the applicant had certainly incurred some costs and expenses both before the national courts and the Strasbourg organs, the Government left it to the Court's discretion to decide to what extent her claims had been sufficiently substantiated.

69. An award under this head may be made only in so far as the costs and expenses were actually and necessarily incurred in order to avoid, or obtain redress for, the violation of Article 10 (see, among other

authorities, *Hertel v. Switzerland*, judgment of 25 August 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2334, § 63). Not only the costs and expenses incurred before the Strasbourg institutions but also those incurred before the national courts may be awarded. However, only those fees and expenses which relate to a complaint declared admissible can be awarded (see, for example, *Mats Jacobsson v. Sweden*, judgment of 28 June 1990, Series A no. 180-A, p. 16, § 46).

70. The Court has already awarded the applicant compensation for the costs she was obliged to pay to the State, considering those to form part of the pecuniary damage suffered by her. She has not submitted any invoices in support of the remainder of her claim for costs and expenses incurred before the domestic courts and the Convention institutions. At the domestic level she was assisted by counsel only at the hearing before the Court of Appeal. In the Convention proceedings she chose to represent herself up to the Court's decision to declare her complaint under Article 10 admissible and to declare inadmissible her six complaints under Articles 6 and 13.

71. In these circumstances and making its assessment on an equitable basis, the Court awards the applicant compensation for costs and expenses in the amount of EUR 6,500, to be increased by any relevant value-added tax.

C. Default interest

72. According to the information available to the Court, the statutory rate of interest applicable in Finland at the date of adoption of the present judgment is 11% per annum. This interest is to be applied to any compensation awarded, except for the damages and costs the applicant was ordered to pay to T. (see paragraphs 59 and 63 above) which should be compensated with 13% interest from 27 February 1996.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* by five votes to two that there has been a violation of Article 10 of the Convention;
2. *Holds* unanimously that no separate issue arises under Articles 17 or 18 of the Convention;
3. *Holds* by five votes to two that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 5,042 (five thousand and forty-two euros) in respect of non-pecuniary damage;

4. *Holds* unanimously that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - (i) EUR 1,900 (one thousand nine hundred euros) in respect of pecuniary damage;
 - (ii) EUR 6,500 (six thousand five hundred euros) in respect of costs and expenses, together with any value-added tax that may be chargeable;
5. *Holds* unanimously
 - (a) that simple interest at an annual rate of 13% shall be payable on the sum EUR 1,900 from 27 February 1996;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 11% shall be payable on the other sums awarded from the expiry of the above-mentioned three months;
6. *Dismisses* unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 21 March 2002.

Vincent BERGER
Registrar

Georg RESS
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the dissenting opinion of Mr Caflisch and Mr Pastor Ridruejo is annexed to this judgment.

G.R.
V.B.

DISSENTING OPINION OF JUDGES CAFLISCH AND PASTOR RIDRUEJO

1. The applicant in the present case is a defence lawyer who, at a public hearing before a Finnish court, accused prosecutor T. of “blatant abuse in respect of the presentation of evidence”, of procedural tactics designed “to make a witness out of a co-accused so as to support the indictment”, of “trumped-up charges”, of “deliberate abuse of discretion”, of “role manipulation” and, to sum up, of “breaching his official duties and jeopardising legal security” (see paragraph 10 of the judgment). These are accusations of professional misconduct and, indeed, dishonesty levelled at prosecutor T. Yet, at the end of a long journey through the domestic courts, the main sanction – a fine – was waived, and all the applicant was required to do was to pay court costs and damages to the prosecutor.

2. The Court’s majority finds that Finland has violated Article 10 of the Convention, pointing out, in particular, that the State’s margin of appreciation in matters covered by this provision is a narrow one, also in cases where the conduct of counsel in court is involved (see paragraph 46 of the judgment), and that it should primarily be up to counsel themselves to decide what it is appropriate to say, so as not to inhibit their attitude by the “chilling effect” of possible penalties (see paragraphs 54-55 of the judgment).

3. Article 10 of the Convention protects the freedom of expression. In its second paragraph it specifies that the exercise of that freedom carries duties and responsibilities and may be subjected to limitations if they are prescribed by law and are “necessary in a democratic society” to meet certain objectives, such as “the protection of the reputation or rights of others” and “maintaining the authority and impartiality of the judiciary”, to which defence counsel are expected to contribute (see *Schöpfer v. Switzerland*, judgment of 20 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, pp. 1052-53, § 29). In other words, restrictions may be imposed on the exercise by counsel of their freedom of expression in court and outside, but they must be proportionate and appropriate to meet the aim pursued by them, that is, protection of the rights of others and the judiciary – the latter encompassing the dignity of the judicial process – without crippling the freedom guaranteed by Article 10.

4. Turning to the case at hand, it is therefore necessary to weigh the interests protected by the measures complained of against those of the applicant.

5. Clearly the accusations made by the applicant in open court were of some gravity. They amounted to stating, not only that prosecutor T. had acted wrongly – which, in and of itself, was legitimate – but also that he

had abused his functions and acted dishonestly. This is one of the worst things to say about a public official, magistrate or not. Not only does it mean that the magistrate is unfit to discharge his/her duties and, possibly, to fill other posts; it also taints the reputation of the judiciary. In other words, the interests protected by the measure are of considerable importance.

6. It is also evident, however, that counsel must enjoy considerable latitude in criticising prosecution strategies and in developing his/her own. But this latitude cannot be viewed as a blanket permission to engage in personal attacks impugning the probity of a prosecutor or other public officials. The applicant's attacks seem far more extreme than they were in *Schöpfer*, cited above, where the Court found no violation – a finding that cannot be explained simply by the fact that the attacks were made in public and not, as in the present case, in court at a public hearing (see paragraph 52 of the judgment). They certainly were damaging to the individual concerned, and equally damaging to the dignity of the judicial process.

7. The two sets of interests described must now be weighed against the impugned measures which, in the course of the national judicial proceedings, were whittled down to the mere payment of damages and costs (see paragraph 18 of the judgment). No mention was made in the criminal records. Thus it could hardly be argued that the decision complained of was such as to jeopardise the applicant's future career.

8. While one may agree or disagree with the outcome of the proceedings on the national level, it seems to us that the measure taken, as it finally emerged from the decision of the Finnish Supreme Court, was justified when weighing the interests of prosecutor T. and of the judiciary against those of the applicant, considering, in particular, that the latter could have made exactly the same points on behalf of her client without using excessive language.

9. We therefore conclude that, in the case at hand, a reasonable relation of proportionality existed between the interests involved and the measures taken. Accordingly, Article 10 of the Convention has not been violated.

NIKULA c. FINLANDE
(Requête n° 31611/96)

QUATRIÈME SECTION¹

ARRÊT DU 21 MARS 2002²

1. Dans sa composition antérieure au 1^{er} novembre 2001.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Diffamation du procureur par l'avocate de la défense****Article 10**

Liberté d'expression – Diffamation du procureur par l'avocate de la défense – Protection de la réputation d'autrui – Protection des droits d'autrui – Nécessaire dans une société démocratique – Limites au droit des avocats de commenter publiquement le fonctionnement de la justice – Limites de la critique admissible à l'égard des fonctionnaires – Protection des fonctionnaires contre les insultes – Limites à la liberté d'expression de l'avocat de la défense pendant le procès – Distinction entre le rôle du procureur et celui du juge – Plus grande latitude de l'avocat de la défense pour critiquer le procureur – Critique de la stratégie de l'accusation – Absence d'insulte personnelle – Effet dissuasif sur la liberté d'expression de l'avocat de la défense

*
* *

La requérante, avocate, défendit son client, I.S., et deux autres accusés, dans des procédures pénales. Le procureur décida de ne pas inculper le frère d'I.S. mais de le citer à comparaître comme témoin. La requérante s'y opposa et lut un mémoire où elle accusait le procureur d'avoir commis un «abus flagrant» et de s'être livré à des «manipulations». Elle déclara notamment qu'il aurait cherché «par le biais d'une tactique procédurale» à «transformer un coaccusé en témoin» et «inventé des chefs d'accusation à l'encontre d'une personne qui remplirait les conditions pour être témoin». Le procureur rapporta ces déclarations à l'avocat général près la cour d'appel. L'avocat général en exercice considéra que la requérante était coupable de diffamation, mais décida de ne pas l'inculper au motif que l'infraction était mineure. Le procureur intenta ensuite des poursuites privées contre l'intéressée, qui fut condamnée pour diffamation par négligence à payer une amende, des dommages-intérêts et des frais. La Cour suprême, à la majorité, confirma la motivation mais annula l'amende en raison du caractère mineur de l'infraction.

Article 10: l'ingérence se fondait sur une interprétation raisonnable du code pénal et était donc prévue par la loi. Il n'y a pas lieu de rechercher si la procédure visait le but légitime que constitue la protection du pouvoir judiciaire, car l'ingérence poursuivait en tout état de cause un autre but légitime, à savoir la protection de la réputation et des droits du procureur. Quant à la nécessité de l'ingérence, si les avocats ont le droit de se prononcer publiquement sur le fonctionnement de la justice, leurs critiques ne doivent pas franchir certaines limites. A cet égard, il convient de tenir compte du juste équilibre à ménager entre les divers intérêts en jeu. Les autorités nationales jouissent d'une certaine marge d'appréciation mais il

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

n'existe pas de circonstances particulières qui justifieraient de leur accorder une large marge d'appréciation en ce domaine. Tandis que les limites de la critique admissible peuvent dans certains cas être plus larges pour les fonctionnaires, ces derniers ne s'exposent pas sciemment à un contrôle attentif comme c'est le cas des hommes politiques ; de plus, ils doivent bénéficier de la confiance du public sans être indûment perturbés et il peut dès lors s'avérer nécessaire de les protéger contre des attaques verbales offensantes lorsqu'ils sont en service. En l'espèce, cette protection n'a pas à être mise en balance avec les intérêts de la liberté de la presse ou de la libre discussion de questions d'intérêt général. Si l'on ne peut exclure qu'une ingérence dans la liberté d'expression d'un avocat au cours d'un procès puisse soulever une question au titre de l'article 6 et que des considérations d'équité militent également en faveur d'un échange de vues libre, voire énergique, entre les parties, la liberté d'expression de l'avocat de la défense ne doit pas être illimitée. De manière générale, la distinction qui est établie dans divers États contractants entre le rôle du procureur, c'est-à-dire l'adversaire de l'accusé, et celui du juge, confère une meilleure protection aux déclarations par lesquelles un accusé critique un procureur, par opposition à celles contenant des propos agressifs envers le juge ou le tribunal dans son ensemble. Bien que la requérante ait accusé le procureur de comportement illégal, cette critique portait sur la stratégie qu'il avait choisie pour mener l'accusation et, si certains des termes employés étaient déplacés, ses reproches portaient uniquement sur la manière dont le procureur s'était acquitté de ses fonctions dans l'affaire, et non sur ses qualités professionnelles ou autres en général. Dans ce contexte procédural, le procureur devait tolérer des critiques très larges de la part de la requérante en sa qualité d'avocate de la défense. Les arguments de l'intéressée ne sont pas sortis de la salle d'audience et ne constituaient pas une insulte personnelle. Elle était soumise au contrôle du tribunal, mais le procureur n'a pas demandé au juge de réagir et le juge n'a pris aucune mesure. Bien que la requérante n'ait été condamnée que pour diffamation simple et que son amende ait été annulée, la menace d'un contrôle exercé *a posteriori* sur les critiques exprimées par l'avocat de la défense à l'égard d'une autre partie à une procédure pénale se concilie difficilement avec le devoir de cet avocat de défendre les intérêts de ses clients. Il appartient aux avocats eux-mêmes, sous réserve du contrôle du juge, d'apprécier la pertinence et l'utilité d'un argument présenté en défense sans se laisser influencer par « l'effet dissuasif » que pourraient revêtir une sanction pénale même relativement légère, ou l'obligation de verser des dommages-intérêts. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'une limite touchant la liberté d'expression de l'avocat de la défense peut passer pour nécessaire ; or, en l'espèce, la restriction ne répondait à aucun « besoin social impérieux ».

Conclusion : violation (cinq voix contre deux).

Article 41 : la Cour octroie à la requérante les sommes qu'elle a été condamnée à payer ainsi qu'une réparation pour dommage moral et une certaine somme pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Handyside c. Royaume Uni, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24

Sunday Times c. Royaume Uni (n° 1), arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30

Prince c. Royaume-Uni, n° 11456/85, décision de la Commission du 13 mars 1986, Décisions et rapports 46

Mats Jacobsson c. Suède, arrêt du 28 juin 1990, série A n° 180-A

W.R. c. Autriche, n° 26602/95, décision de la Commission du 30 juin 1997, non publiée

Mahler c. Allemagne, n° 29045/95, décision de la Commission du 14 janvier 1998, non publiée

Schöpfer c. Suisse, arrêt du 20 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III

Hertel c. Suisse, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI

Janowski c. Pologne [GC], n° 25716/94, CEDH 1999-I

En l'affaire Nikula c. Finlande,

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

MM. G. RESS, *président*,
A. PASTOR RIDRUEJO,
L. CAFLISCH,
I. CABRAL BARRETO,
V. BUTKEVYCH,

M^{me} N. VAJIĆ,
M. M. PELLONPÄÄ, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 20 septembre 2001 et
28 février 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 31611/96) dirigée contre la République de Finlande et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Anne Nikula (« la requérante »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 20 mai 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante alléguait une violation de son droit à la liberté d'expression en raison de sa condamnation pour diffamation au motif qu'elle avait critiqué, en sa qualité d'avocate de la défense, les décisions du procureur d'inculper une certaine personne (ce qui avait empêché son client de l'interroger comme témoin) et de ne pas en inculper une autre (qui avait ainsi pu témoigner contre son client).

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). La requête a été attribuée à la quatrième section (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.

4. Par une décision du 30 novembre 2000, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable¹. Tant le requérant que le gouvernement finlandais (« le Gouvernement ») ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). En outre, Interights (*The International Centre for the Legal Protection of Human Rights*), organisation que le président avait autorisée à prendre part à la procédure

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

écrite, a également soumis une tierce intervention (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement). Les parties ont répondu à ces observations (article 61 § 5 du règlement).

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

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. A. KOSONEN, directeur,
ministère des Affaires étrangères, *agent*,
A. VÄLIMAA, conseiller juridique,
ministère de la Justice, *conseiller* ;

– *pour la requérante*

MM. Z. SUNDSTRÖM, avocat au barreau finlandais,
docteur en droit,
M. KAUPPI, avocat au barreau finlandais, *conseils*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Kosonen, M. Sundström et M. Välimaa.

6. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a cependant continué à être examinée par la chambre de l'ancienne quatrième section, telle qu'elle existait avant cette date.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. La procédure pénale dirigée contre le client de la requérante

7. En 1992-1993, la requérante défendit son client I.S. et d'autres personnes dans deux procédures pénales menées devant le tribunal (*raastuvanoikeus, rådstuvurätt*) de Kokkola. Elle agissait en qualité d'avocate en vertu de la loi de 1973 sur la gratuité de la procédure (*laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä, lag om fri rättegång 87/1973*), avec l'accord du tribunal.

8. Au cours du procès de 1992, le procureur général, T., demanda qu'il fût temporairement interdit à I.S., au frère de celui-ci, S.S., et à L.O. d'exercer une activité commerciale (*liiketoimintakiello, näringsförbud*). Cette demande faisait suite à la liquidation de diverses sociétés dont les

défendeurs étaient propriétaires ou dans lesquelles ils occupaient des postes de confiance. Lors d'une audience tenue le 4 mars 1992, T. argua notamment que, indépendamment du fait que S.S. avait réellement pris part à l'administration des sociétés, il devait se voir interdire d'exercer des activités commerciales étant donné son appartenance officielle au conseil de direction des sociétés. M.H., le comptable des sociétés, fut entendu comme témoin. Une décision rendue le 9 février 1993 par la Cour suprême (*korkein oikeus, högsta domstolen*) clôtura cette procédure.

9. Entre-temps, I.S., S.S., L.O. et M.H. avaient été interrogés comme suspects, M.S. (la femme de S.S.) ayant déposé une plainte où elle alléguait que ces personnes avaient notamment abusé des postes de confiance qu'elles occupaient dans l'une des sociétés. Le 7 décembre 1992, T. décida de ne pas inculper S.S., car il n'avait trouvé aucune preuve de ce que celui-ci eût pris part à l'une quelconque des réunions du conseil de direction de la société au cours desquelles il avait été décidé d'employer des fonds investis par la plaignante à des fins qu'elle désapprouvait, ou de ce que S.S. eût autrement consenti à un tel emploi.

10. Le 2 février 1993, I.S. fut accusé de complicité d'escroquerie et d'abus de poste de confiance. L.O. fut notamment accusé d'escroquerie qualifiée et d'escroquerie, tandis que M.H. fut accusé d'abus de poste de confiance. Le procureur général, T., avait cité S.S. à comparaître comme témoin, mais la requérante et les autres avocats de la défense s'y opposèrent au nom de leurs clients. La requérante lut devant le tribunal, et remit à celui-ci, un mémoire intitulé « Manipulation et présentation illégale de preuves » (en finlandais « *Roolimaniipulointi ja kiellonvastainen todistelu* ») où elle faisait notamment valoir ce qui suit :

« (...) l'accusation cherche à dissimuler le fait que S.S. (...) était (...) président du conseil de direction de la société en question. (...) »

L'abus flagrant commis dans la présentation des preuves doit conduire le tribunal à rejeter ces preuves. (...)

Les dispositions prises par le procureur montrent que, par le biais d'une tactique procédurale, il s'efforce de transformer un coaccusé en témoin afin d'étayer l'inculpation. Afin d'empêcher l'inculpé de soumettre des éléments de preuve sur ces points, le procureur, dans la même affaire, a inventé des chefs d'accusation à l'encontre d'une personne qui remplirait les conditions pour être témoin. (...) Pareil abus de pouvoir délibéré de la part d'un représentant de l'autorité est un phénomène tout à fait inhabituel dans un pays régi par l'état de droit.

En ce qui concerne notamment la tactique procédurale adoptée par le procureur en l'espèce, c'est-à-dire deux cas de manipulation dans une seule et même affaire, je soutiens que la Cour suprême de Norvège a condamné une forme atténuée de manipulation de cette sorte. Ce précédent concernait un comportement illégal comparable à celui adopté par le procureur en l'espèce (...)

En l'occurrence, le procureur s'est livré à des manipulations, méconnaissant ainsi les devoirs de sa charge et mettant en péril la sécurité juridique (...)

11. T. ayant nié les allégations ci-dessus et maintenu sa demande, le tribunal rejeta l'objection de la défense et autorisa S.S. à témoigner. Les accusés furent condamnés le 23 février 1993. I.S. et L.O. se virent infliger des peines d'emprisonnement avec sursis et des amendes, M.S. des amendes, et ils furent tous condamnés aux dépens. Ils interjetèrent tous trois appel, I.S. et L.O. faisant notamment valoir que S.S. n'aurait pas dû être entendu comme témoin.

12. Par un arrêt du 20 décembre 1993, la cour d'appel (*hovioikeus, hovräll*) de Vaasa confirma la décision d'entendre S.S. comme témoin mais acquitta I.S. et M.H. sur les chefs d'abus de poste de confiance. Ces accusés furent néanmoins condamnés à verser des dommages-intérêts à la plaignante.

13. M.H. et T. sollicitèrent l'autorisation de se pourvoir devant la Cour suprême. Invitée à commenter la demande de T., la requérante confirma pour le compte de I.S. que S.S. n'aurait pas dû être entendu à la barre des témoins. Seul M.H. fut autorisé à former un pourvoi. Dans sa décision du 9 mars 1995, la Cour suprême annula l'injonction faite à M.H. de payer des dommages-intérêts.

B. La procédure en diffamation dirigée contre la requérante

14. T. rapporta les déclarations prononcées le 2 février 1993 par la requérante à l'avocat général (*kanneviskaali, hovrättsfiskalen*) près la cour d'appel en vue d'une éventuelle inculpation pour diffamation. Le 27 décembre 1993, l'avocat général en exercice considéra que la requérante était coupable de diffamation, mais décida de ne pas l'inculper de ce chef au motif que l'infraction était mineure. Il motiva sa décision notamment comme suit :

« La diffamation maintenant en cause ne saurait être punie d'une sanction plus sévère qu'une amende.

[La requérante] a formulé les observations (...) précitées afin d'empêcher que [S.S.] ne fût entendu comme témoin. En agissant ainsi, [la requérante] a tenté de défendre les intérêts de son client au cours du procès. (...) [Elle] s'efforçait par là, peut-être en partie en raison de son inexpérience, de situer (...) l'affaire soumise au tribunal dans le prolongement du (...) précédent norvégien et de la manière dont il était traité. Ses observations étaient ainsi libellées en termes assez virulents, qui ont eu pour effet d'offenser T. (...), alors que [la requérante] n'a pas été en mesure d'indiquer comme il se doit les motifs factuels étayant les allégations concernant [T.].

Lors de la même audience (...) le tribunal a considéré que rien ne s'opposait à ce que [S.S.] fût entendu comme témoin. Dans ses motifs, il a relevé qu'il ne ressortait nullement du dossier de l'instruction ou d'autres éléments que le procureur pouvait passer pour avoir délibérément décidé d'accuser certaines personnes plutôt que d'autres dans cette affaire. La (...) cour d'appel n'a pas infirmé [cette] décision du

tribunal de Kokkola. Dans ces conditions, l'[infraction commise par la requérante] n'a pas causé à [T.] de dommage particulier (...)»

15. Usant de son droit d'intenter des poursuites à titre privé, T. engagea néanmoins une procédure pénale contre la requérante auprès de la cour d'appel. Devant celle-ci, la requérante fit valoir qu'en tant qu'avocate de la défense elle devait bénéficier d'une grande liberté d'expression. Selon elle, les procureurs et conseils juridiques étaient tenus de tolérer la critique dans une bien plus grande mesure que les simples particuliers. Ses déclarations s'adressaient exclusivement au tribunal et se bornaient à critiquer la procédure adoptée par T., procureur, dans l'affaire de son client. Le tribunal ayant rejeté l'objection de la requérante, qui s'opposait à ce que S.S. fût entendu comme témoin, les déclarations ne pouvaient être qualifiées de diffamatoires au sens de l'article 2 du chapitre 27 du code pénal (*rikoslaki, strafflag*).

16. T. argua que les déclarations prononcées par la requérante devant le tribunal le 2 février 1993 étaient susceptibles de lui valoir du mépris et de l'entraver dans l'exercice de ses tâches professionnelles et dans sa carrière. Il évoqua ses longs états de service en tant que procureur, son poste de confiance à la municipalité et le fait qu'il présidait l'antenne locale d'un parti politique.

17. Le 22 août 1994, la cour d'appel reconnut la requérante coupable de diffamation publique «simple» (*julkinen ei vastoin parempaa tietoa tehty herjaus, offentlig smädelse dock inte emot bättre vetande*), c'est-à-dire de diffamation par négligence, à ne pas confondre avec une action diffamatoire publique qui aurait consisté à imputer intentionnellement à T. une infraction en sachant qu'il ne l'avait pas commise (au lieu de faire état de soupçons à cet égard). La requérante se vit infliger une amende de 4 260 marks finlandais (FIM) (716 euros (EUR)). Elle fut également condamnée à payer 3 000 FIM (505 EUR) de dommages-intérêts à T. et 8 000 FIM (1 345 EUR) en remboursement des frais encourus par lui (ces deux sommes étant majorées d'un intérêt de 16 %), ainsi que 300 FIM (50 EUR) en remboursement des frais exposés par l'Etat. Les motifs de la cour d'appel furent entre autres ceux-ci :

« Un avocat a pour obligation de protéger les intérêts de son client dans le respect de la loi et de la déontologie professionnelle. Les exigences relatives aux activités d'un avocat figurent dans des dispositions et règles assez générales. Selon des principes généralement reconnus, un accusé doit bénéficier de toutes les garanties nécessaires à sa défense. De la même manière, un avocat peut exiger que chaque aspect de l'affaire de son client soit traité convenablement par le tribunal. [Le conseil] a le devoir de signaler les erreurs et lacunes qu'il remarque. A cette fin, un avocat est libre de critiquer tout ce qui a trait à l'affaire. Ces critiques doivent cependant être appropriées et fondées sur les faits, et leur motivation doit être examinée attentivement. (...) La manière dont un avocat procède fait également l'objet de limites énoncées dans les dispositions du chapitre 27 du code pénal.

En l'espèce, il est établi que [la requérante] a allégué, dans ses observations écrites précitées, que [T.], en décidant qui serait inculpé en cette affaire, avait commis un abus de pouvoir délibéré et donc manqué aux devoirs de sa charge.

T. était donc accusé d'une faute intentionnelle commise dans l'exercice de ses fonctions, au sens du chapitre 40, article 10, du code pénal. Le comportement [de la requérante] (...) constituerait une infraction pénale si ses déclarations étaient susceptibles de valoir à [T.] du mépris ou de l'entraver dans l'exercice de ses fonctions ou dans sa carrière. A cet égard, la cour d'appel relève que la déclaration en cause a été prononcée par un praticien du droit ayant suivi une formation de juge (*varatuomari, vicehäradshövding*), et ce lors d'une audience publique devant le tribunal de Kokkola; elle a ainsi pu tomber dans le domaine public. La mention d'un (...) abus de pouvoir contraire aux devoirs de sa charge a donc pu valoir à [T.] un certain mépris ou l'entraver dans l'exercice de ses fonctions ou dans sa carrière.

[T.] avait décidé de ne pas porter d'accusation contre [S.S.] en l'absence de preuves suffisantes pour l'inculper. La cour d'appel ne relève aucun élément [la] conduisant à penser que cette décision [de T.] ne se fondait pas sur les raisons appropriées invoquées. Dans sa décision prise lors de la même audience (...), le tribunal de Kokkola a jugé que rien ne s'opposait à ce que [S.S.] fût entendu comme témoin. Dans son arrêt du 20 décembre 1993, la (...) cour d'appel n'a pas infirmé la décision du tribunal de Kokkola.

Se fondant sur les chefs d'accusation retenus par [T.] contre [M.H.], le tribunal de Kokkola a condamné [ce dernier] pour abus d'un poste de confiance. Dans son arrêt précité, la cour d'appel (...) a acquitté [M.H.] mais confirmé qu'il devait verser des dommages-intérêts. La cour d'appel ne relève à cet égard aucun élément [la] portant à croire que [T.] avait décidé d'inculper [M.H.] afin d'empêcher sa comparution à la barre des témoins.

[Le comportement imputé à T.] n'a pas été prouvé.

Il n'y a aucune raison de penser que [la requérante] ait agi intentionnellement (...) bien qu'elle ait formulé ses critiques d'une manière diffamant T. Afin de défendre les intérêts de son client, [la requérante] s'est efforcée d'empêcher [S.S.] d'être entendu comme témoin et de présenter des éléments relatifs à la crédibilité de son client. [La requérante] était en principe habilitée à critiquer le procureur et à dire qu'elle soupçonnait celui-ci d'avoir mal agi. Dans l'appréciation de la culpabilité [de la requérante], aucune raison n'a été donnée pour étayer une autre conclusion que celle voulant qu'elle n'ait pas suffisamment pesé les motifs de sa critique. La cour d'appel en conclut que [la requérante] n'a pas agi de mauvaise foi. [Elle] n'a toutefois pas pu manquer de se rendre compte que ses déclarations étaient diffamatoires et susceptibles de valoir du mépris à [T.] ou de l'entraver dans l'exercice des devoirs de sa charge ou dans sa carrière. (...)

18. Tant T. que la requérante saisirent la Cour suprême. Le 15 février 1996 (*Korkein Oikeus* 1996:17), cette juridiction, siégeant en une chambre de cinq juges, la voix du juge Tulenheimo-Takki étant prépondérante, confirma la motivation de la cour d'appel mais annula la condamnation de la requérante, estimant que l'infraction revêtait un caractère mineur. En conséquence, elle supprima l'amende mais confirma l'obligation pour

la requérante de verser des dommages-intérêts. Les juges Krook et Vuori se prononcèrent pour la confirmation de l'arrêt de la cour d'appel dans son ensemble, tandis que les juges Lehtimaja et Portin estimèrent que la requérante devait être acquittée et relevée de l'obligation de verser des dommages-intérêts. D'après la procédure relative au vote prévue au chapitre 23, article 4, du code de procédure judiciaire (*Oikeudenkäymiskaari, Rättegångs Balk*), il fut considéré que les juges qui s'étaient prononcés pour la sanction de la requérante constituaient la majorité et que le plus indulgent des deux points de vue représentés au sein de celle-ci l'emportait. Le juge Lehtimaja, auquel le juge Portin se rallia, suivit le raisonnement ci-dessous :

« Cette affaire porte, d'une part, sur la liberté d'expression de l'avocat défendant un accusé dans une procédure pénale et, d'autre part, sur le seuil à partir duquel la critique des actes officiels d'un procureur constitue une infraction pénale.

Dans un procès équitable, il est naturel que l'avocat de la défense puisse librement critiquer les actes officiels du procureur, si l'intérêt de son client l'exige, sans être menacé de sanction. Il s'agit là d'un principe fondamental des droits de l'homme dans les pays occidentaux régis par l'état de droit. Le (...) principe [est vidé de son sens] si la liberté d'expression de l'avocat de la défense est soumise en pareil cas à des restrictions excessives. Les dispositions juridiques restreignant cette liberté d'expression doivent donc être interprétées de manière étroite. De même, on peut attendre d'un procureur qu'il tolère une critique même virulente à l'égard de ses actes officiels pendant une audience. Cela tient à la nature spécifique des fonctions de procureur.

L'acte imputé [à la requérante]

Sur le fondement du raisonnement de la cour d'appel, j'estime que [la requérante] n'avait aucune intention d'offenser [T.] ni d'agir de mauvaise foi. La question (...) est donc de savoir si [elle] est coupable de diffamation comme la cour d'appel en a jugé.

Dans le procès en cause, [la requérante] a considéré que les intérêts de son client exigeaient que le [témoin à charge] ne puisse témoigner contre son frère. Dans ce but, [la requérante] a déclaré soupçonner [T.] d'avoir commis des (...) manipulations lorsqu'il a procédé à l'inculpation. [La requérante] a notamment jugé nécessaire de souligner que pareils actes étaient à son avis incompatibles avec la loi finlandaise et donc contraires aux (...) devoirs d'un procureur. Comme défenseur de son client, [la requérante] était en droit d'exprimer pareil avis et, en sa qualité de procureur, [T.] était tenu de tolérer ces critiques. En tant que partie à la procédure, [T.] avait l'occasion de répondre aux déclarations de [la requérante] et de rejeter les soupçons exprimés par la partie adverse s'il les estimait dénués de fondement.

En revanche, il n'était pas nécessaire que [la requérante], en sa qualité d'avocat de la défense, donnât son avis sur le point de savoir si [T.] avait pu commettre une infraction dans l'exercice de ses fonctions en agissant de la manière alléguée. (...) A cet égard, je considère que les déclarations de [la requérante] sont déplacées.

Éléments constitutifs de la diffamation

Or [la requérante] a-t-elle commis une diffamation? Suffit-il, pour répondre aux critères énoncés au chapitre 27, article 2, du code pénal, d'alléguer qu'une personne

est «coupable d'une infraction spécifique» dans les conditions qui y sont mentionnées, ou faut-il encore que l'infraction alléguée soit susceptible de valoir à ladite personne «du mépris ou de nuire à sa vie professionnelle ou à sa carrière»? Le libellé de cette disposition prête à plusieurs interprétations. La cour d'appel l'a comprise de la manière la plus favorable à l'accusée en considérant que le comportement [de celle-ci] ne constituerait une infraction pénale [que] si ses déclarations étaient susceptibles de valoir à [T.] du mépris ou de nuire à sa vie professionnelle ou à sa carrière. Je souscris à cette interprétation.

Considérant la définition large de cette infraction, il n'est pas raisonnable de considérer qu'une quelconque allégation d'infraction suffirait à provoquer (...) les conséquences néfastes mentionnées dans cette disposition. Pour satisfaire à la définition de la diffamation, il faut donc également prouver que (...) l'allégation (...) d'infraction a bien provoqué des conséquences néfastes.

Evaluation du caractère néfaste de l'allégation d'infraction

Chacun sait qu'il entre dans les attributions de l'avocat d'un accusé de critiquer la décision du procureur d'inculper (...). Il s'agit là quasiment d'une règle, notamment lorsque les chefs d'inculpation dirigés contre le client de l'avocat sont niés. Chacun sait également que l'avocat peut utiliser un langage virulent et adopter un point de vue tout à fait subjectif. Les personnes présentes au procès sont donc en général en mesure d'adopter une attitude de prudence envers les critiques que les parties s'adressent l'une à l'autre. Il ne convient pas non plus de prendre toutes les critiques au pied de la lettre mêmes si leurs auteurs ont une formation juridique.

Quant aux manipulations prétendument commises par [T.], [la requérante] n'a pas imputé à [T.] des actes qu'il n'avait pas commis, mais elle a contesté le caractère approprié de [ses] décisions (...). [La requérante] a allégué que le but réel des actes de [T.] ne correspondait pas à l'objectif annoncé. [La requérante] a alors fait savoir qu'elle considérait les actes officiels de [T.] comme illégaux et délibérément préjudiciables à son client. En dépit de leur ton et de leur formulation catégoriques, les déclarations [de la requérante] pouvaient peu ou prou être comprises comme reflétant [ses] propres doutes quant aux raisons ayant poussé [T.] à agir comme il l'a fait.

Conclusion

A la lumière des considérations qui précèdent, je ne pense pas que l'allégation [de la requérante] selon laquelle [T.] aurait commis une faute dans l'exercice de ses fonctions était susceptible de valoir à [celui-ci] du mépris ou de nuire à sa vie professionnelle ou à sa carrière au sens du chapitre 27, article 2, paragraphe 1, du code pénal. C'est pourquoi je ne considère pas qu'il soit prouvé que [la requérante] ait commis une diffamation (...). Dès lors, je casserais l'arrêt de la cour d'appel et rejette les chefs d'inculpation et demandes d'indemnité dirigés contre [la requérante].

Frais

S'agissant des frais de justice, j'estime, en dépit de l'issue de l'affaire, que [la requérante], eu égard au ton déplacé de ses remarques, a donné à [T.] des motifs d'intenter une procédure contre elle. Considérant les faits, je pense cependant (...) que chacune des parties devrait payer ses propres frais.»

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

19. Conformément au chapitre 27, article 2, du code pénal, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, une personne qui alléguait de bonne foi que quelqu'un avait commis une infraction devait être reconnue coupable de diffamation sauf si elle pouvait indiquer des motifs plausibles à l'appui de son allégation.

20. Le chapitre 24, article 9 § 2, du code pénal, tel qu'amendé par la loi n° 531/2000, dispose que, lorsque la critique porte sur le comportement d'une personne dans le cadre de ses activités politiques ou professionnelles, fonction ou poste publics, activités scientifiques, artistiques ou autres activités publiques comparables, et lorsque cette critique ne dépasse manifestement pas les limites acceptables, elle ne sera pas considérée comme diffamatoire au sens du paragraphe 1 dudit article.

21. Aux termes du chapitre 15, article 10 a, du code de procédure judiciaire, le tribunal peut ordonner qu'un représentant en justice n'ayant pas un comportement convenable cesse de plaider l'affaire devant lui. Le tribunal peut aussi, pour des motifs similaires, annuler la nomination d'un avocat commis en vertu des dispositions sur l'assistance judiciaire (article 14 de la loi sur la gratuité de la procédure).

III. LE DROIT ET LA PRATIQUE COMPARÉS

A. Observations d'Interights

22. Interights a étudié la situation dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe (Belgique, Danemark, France, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède et Royaume-Uni) et d'autres Etats (Australie, Canada et Afrique du Sud). Il en ressort que la grande majorité d'entre eux accorde aux avocats une immunité s'agissant des déclarations qu'ils prononcent lorsqu'ils représentent leurs clients devant un tribunal. Bien que la portée et l'application de pareille immunité diffèrent d'un système à l'autre, chacun des Etats en question reconnaît que la faculté pour un avocat de s'exprimer est étroitement liée à l'obligation où il se trouve de défendre son client. L'immunité relative aux déclarations prétendument diffamatoires permet à l'avocat de plaider de la manière la plus efficace possible, en s'appuyant même sur des faits dont il ne peut vérifier la véracité. Aux Pays-Bas, par exemple, les avocats de la défense affirment régulièrement que le procureur a commis un abus de pouvoir. Les allégations pouvant être pertinentes mais entièrement dénuées de fondement sont tout bonnement ignorées.

23. Pour autant qu'il est permis d'appliquer des restrictions aux déclarations formulées par un avocat devant un tribunal, la plupart des systèmes étudiés par Interights tendent à préférer les mesures

disciplinaires aux sanctions pénales. Pour Interights, cela pourrait correspondre à la position adoptée par la Cour dans le cadre de l'article 10, à savoir qu'une sanction pénale relativement légère peut déjà avoir pour effet de décourager des critiques même appropriées et mesurées (voir, par exemple, *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, arrêt du 25 juin 1992, série A n° 239).

24. Lorsque des sanctions pénales sont en théorie permises, dans la plupart des systèmes étudiés elles sont rarement utilisées, ou alors en général seulement dans des circonstances extrêmes et à condition que l'on puisse prouver qu'il y avait une intention et non pas une simple négligence. Même lorsque les déclarations d'un avocat peuvent en principe faire l'objet de restrictions, on ne recourt d'ordinaire à de telles mesures que lorsque les propos sont non seulement diffamatoires mais aussi totalement dénués de rapport avec la procédure ou les parties.

25. De plus, presque tous les systèmes étudiés par Interights reconnaissent la différence fondamentale qui existe entre le rôle du procureur, c'est-à-dire l'adversaire de l'accusé, et celui du juge. Cette distinction confère de manière générale une meilleure protection aux déclarations critiques envers le procureur.

26. Interights conclut que, dans la plupart des Etats étudiés, il serait peu vraisemblable qu'un avocat de la défense fasse l'objet de poursuites pénales pour avoir critiqué la manière dont le procureur a traité une affaire ou déclaré que le procureur a commis un abus de pouvoir. Le recours à une procédure pénale ne serait pas jugé nécessaire en pareil cas.

B. Principes adoptés par les organisations internationales

27. Aux termes du paragraphe 20 des principes de base relatifs au rôle du barreau (adoptés en 1990 par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants), les avocats doivent bénéficier «de l'immunité civile et pénale pour toute déclaration pertinente faite de bonne foi dans des plaidoiries écrites ou orales ou lors de leur parution ès qualités devant un tribunal ou une autre autorité juridique ou administrative».

28. Dans sa Recommandation (2000) 21, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande aux gouvernements des Etats membres de prendre ou de renforcer, selon le cas, toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires pour mettre en œuvre la liberté d'exercice de la profession d'avocat. Par exemple, «les avocats ne devraient pas subir ou être menacés de subir des sanctions ou faire l'objet de pression d'aucune sorte lorsqu'ils agissent en conformité avec la déontologie de leur profession». Néanmoins, les avocats devraient «respecter l'autorité judiciaire et exercer leurs fonctions devant les tribunaux en conformité avec la

législation et les autres règles nationales et la déontologie de leur profession» (principes I.4 et III.4).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

29. La requérante dénonce une violation de son droit à s'exprimer librement en sa qualité d'avocate de la défense au motif qu'elle a été condamnée pour diffamation à l'encontre du procureur T. Elle invoque l'article 10 de la Convention, dont les passages pertinents disposent :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté (...) de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques (...)

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

A. Existence d'une ingérence

30. Les parties à la procédure sont d'accord pour dire que la condamnation de la requérante s'analyse en une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression. La Cour n'aperçoit aucune raison de conclure autrement.

B. Justification de l'ingérence

31. Une ingérence est contraire à l'article 10 sauf si elle est « prévue par la loi », vise un ou plusieurs des buts légitimes mentionnés au paragraphe 2 de l'article 10 et est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ce ou ces buts.

1. « Prévues par la loi »

32. La requérante conteste la manière dont les tribunaux internes ont interprété le code pénal, en considérant qu'il pouvait aussi s'appliquer aux arguments présentés par un avocat pour défendre son client devant le tribunal appelé à juger celui-ci.

33. Le Gouvernement fait valoir que la requérante a été condamnée pour diffamation sur le fondement du chapitre 27, article 2, du code pénal, dans sa version en vigueur à l'époque des faits. L'interprétation donnée de cette clause en l'espèce n'était en rien arbitraire, raison pour laquelle l'ingérence était «prévue par la loi».

34. La Cour admet que l'ingérence se basait sur une interprétation raisonnable du chapitre 27, article 2, du code pénal, dans sa version en vigueur à l'époque considérée, et était donc «prévue par la loi».

2. *But légitime*

35. Selon la requérante, l'ingérence ne visait aucun des buts légitimes cités à l'article 10 § 2.

36. Pour le Gouvernement, l'ingérence visait le but légitime que constitue la protection de la réputation et des droits du procureur T. et tendait à garantir l'autorité du pouvoir judiciaire et de la justice en général.

37. La Cour relève que, dans son mémoire rédigé en qualité d'avocate de la défense, la requérante a critiqué la décision du procureur T. d'inculper une certaine personne, ce qui a empêché son client d'interroger cette dernière comme témoin. L'intéressée a également désapprouvé la décision du procureur de ne pas inculper une autre personne, qui a donc pu témoigner contre son client. Elle a estimé que ces deux décisions relevaient d'une stratégie d'accusation qu'elle a qualifiée de «manipulation», terme repris d'un précédent norvégien auquel elle s'est référée.

38. La Cour n'a pas à rechercher si la procédure engagée par T. à titre privé visait le but légitime que constitue la protection du pouvoir judiciaire car elle admet qu'en tout état de cause l'ingérence visait un autre but légitime, à savoir la protection de la réputation et des droits de T.

3. *«Nécessaire dans une société démocratique»*

a) **Arguments des parties**

39. La requérante affirme que l'ingérence en cause n'a pas satisfait à l'exigence de «nécessité». La critique qui lui a valu d'être condamnée pour diffamation était appropriée et fondée sur des faits non contestés. Un avocat qui défend son client doit être libre d'exprimer des déclarations véridiques que la partie adverse n'a pas envie d'entendre. L'article 10 doit se comprendre comme interdisant toute ingérence d'une autorité publique, ainsi que toute menace de pareille ingérence, dans la manière dont est menée la défense d'un accusé.

40. Le Gouvernement estime que l'ingérence peut passer pour «nécessaire dans une société démocratique» aux buts précités. Il ne souscrit pas aux conclusions du tiers intervenant, car elles ne se fondent selon lui que sur un petit échantillon de systèmes juridiques, dont certains extra-européens. L'exercice de la liberté d'expression comporte certains devoirs et responsabilités, comme le souligne aussi la Recommandation (2000) 21 adressée aux Etats membres du Conseil de l'Europe. La requérante a prononcé ses déclarations en sa qualité d'avocate de la défense et non dans le but de communiquer de manière générale des informations et des idées. N'étant pas inscrite au barreau, elle n'était pas susceptible de faire l'objet des procédures disciplinaires prévues par cette institution. Ne pas lui appliquer le code pénal lui aurait donc conféré un avantage par rapport aux membres du barreau.

41. Le Gouvernement fait valoir que les procureurs sont un élément du mécanisme judiciaire au sens large et doivent donc, comme les tribunaux, inspirer confiance. Etant donné le rôle clé que jouent les gens de loi, il est légitime d'attendre d'eux qu'ils contribuent au bon fonctionnement de la justice, et donc au maintien de la confiance du public dans celle-ci. Bien que les limites de la critique admissible soient plus larges à l'égard des fonctionnaires qu'à celui des simples particuliers, les tribunaux internes sont à son avis mieux placés pour établir un équilibre entre les divers intérêts en jeu, dont la dignité de la profession d'homme de loi.

42. Le Gouvernement rappelle que la requérante a été condamnée pour avoir allégué que T. n'avait pas agi conformément à ses devoirs de procureur, commettant ainsi une faute dans l'exercice de ses fonctions. Or pareille allégation n'était ni nécessaire ni même utile à la défense du client de la requérante. Les avocats des coaccusés s'étaient également opposés à l'audition comme témoin du frère du client de la requérante, mais sans alléguer que le procureur T. avait commis une faute dans l'exercice de ses fonctions et sans qualifier son comportement «d'abus de pouvoir flagrant» ou «délibéré» ni l'accuser d'avoir «inventé des chefs d'accusation», pour ne citer que quelques-unes des déclarations virulentes que la requérante avait préparées avant l'audience, et qui ne pouvaient donc être mises sur le même plan que des paroles prononcées au cours d'un débat animé. Si la requérante était parvenue à prouver la véracité de ses allégations, T. aurait pu être condamné à une peine d'emprisonnement et démis de ses fonctions.

43. Le Gouvernement concède que la menace d'une action en diffamation, que ce soit sous la forme de poursuites intentées par un fonctionnaire à titre privé ou au nom de la société, est susceptible d'avoir un effet inhibiteur sur la liberté d'expression de l'avocat, qui peut se trouver dissuadé d'exprimer des critiques même appropriées. Dans les circonstances particulières de la cause, toutefois, l'ingérence en question

n'était pas disproportionnée au but légitime poursuivi, puisqu'elle a en fin de compte revêtu la forme d'une simple reconnaissance de culpabilité non suivie de sanction pénale. Les juridictions internes n'auraient donc pas outrepassé leur marge d'appréciation.

b) Appréciation de la Cour

i. Principes généraux

44. Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris en l'espèce la teneur des remarques reprochées à la requérante et le contexte dans lequel celle-ci les a formulées. Elle doit notamment déterminer si l'ingérence en question était «proportionnée aux buts légitimes poursuivis» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants». Ce faisant, la Cour doit être convaincue que les autorités nationales ont appliqué des normes respectant les principes énoncés à l'article 10 et qu'elles se sont en outre fondées sur une évaluation acceptable des faits pertinents.

45. La Cour rappelle que le statut spécifique des avocats les place dans une situation centrale dans l'administration de la justice, comme intermédiaires entre les justiciables et les tribunaux, ce qui explique les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau. En outre, l'action des tribunaux, qui sont garants de la justice et dont la mission est fondamentale dans un Etat de droit, a besoin de la confiance du public. Eu égard au rôle clé des avocats dans ce domaine, on peut attendre d'eux qu'ils contribuent au bon fonctionnement de la justice et, ainsi, à la confiance du public en celle-ci (*Schöpfer c. Suisse*, arrêt du 20 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, pp. 1052-1053, §§ 29-30, et autres références).

46. De plus, la Cour réaffirme que, outre la substance des idées et informations exprimées, l'article 10 protège aussi leur mode d'expression. Si les avocats ont certes aussi le droit de se prononcer publiquement sur le fonctionnement de la justice, leurs critiques ne sauraient franchir certaines limites. A cet égard, il convient de tenir compte du juste équilibre à ménager entre les divers intérêts en jeu, parmi lesquels figurent le droit du public d'être informé sur les questions qui touchent au fonctionnement du pouvoir judiciaire, les impératifs d'une bonne administration de la justice et la dignité de la profession d'homme de loi. Les autorités nationales jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence en la matière, mais cette marge va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur les normes pertinentes et sur les décisions les appliquant (arrêt *Schöpfer* précité, pp. 1053-1054, § 33). Toutefois, dans le domaine à l'étude en l'espèce, il n'existe pas de circonstances particulières – telles

qu'une absence évidente de concordance de vues au sein des États membres quant aux principes en cause ou à la nécessité de tenir compte de la diversité des conceptions morales – qui justifieraient d'accorder aux autorités nationales une large marge d'appréciation (voir, par exemple, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30, pp. 35-37, § 59, qui renvoie à *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24).

ii. *Application des principes précités à l'espèce*

47. Pour en venir aux faits de la cause, la Cour a pour tâche de déterminer, eu égard à l'ensemble des circonstances, si la restriction qui a touché la liberté d'expression de M^{me} Nikula répondait à un « besoin social impérieux » et était « proportionnée au but légitime visé », et si les motifs avancés par les tribunaux internes pour la justifier étaient « pertinents et suffisants ».

48. Les limites de la critique admissible peuvent dans certains cas être plus larges pour les fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs pouvoirs que pour les simples particuliers. Cependant, on ne saurait dire que des fonctionnaires s'exposent sciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes exactement comme c'est le cas des hommes politiques et devraient dès lors être traités sur un pied d'égalité avec ces derniers lorsqu'il s'agit de critiques de leur comportement. Les fonctionnaires doivent, pour s'acquitter de leurs fonctions, bénéficier de la confiance du public sans être indûment perturbés et il peut dès lors s'avérer nécessaire de les protéger contre des attaques verbales offensantes lorsqu'ils sont en service (*Janowski c. Pologne* [GC], n° 25716/94, § 33, CEDH 1999-I, et autres références). En l'espèce, les impératifs de cette protection n'ont pas à être mis en balance avec les intérêts de la liberté de la presse ou de la libre discussion de questions d'intérêt général puisque les observations de la requérante n'ont pas été formulées dans un tel contexte.

49. La Cour n'exclut pas la possibilité que, dans certaines circonstances, une ingérence dans la liberté d'expression d'un avocat au cours d'un procès puisse aussi soulever une question au titre de l'article 6 de la Convention sous l'angle du droit de l'accusé, son client, à bénéficier d'un procès équitable. L'« égalité des armes » et d'autres considérations d'équité militent donc également en faveur d'un échange de vues libre, voire énergique, entre les parties. La Cour rejette néanmoins l'argument de la requérante selon lequel la liberté d'expression de l'avocat de la défense doit être illimitée.

50. En l'occurrence, la requérante a été condamnée pour avoir critiqué les décisions prises par un procureur en sa qualité de partie à une procédure pénale au cours de laquelle elle défendait l'un des accusés. La Cour rappelle la distinction qui est établie dans divers États contractants

entre le rôle du procureur, c'est-à-dire l'adversaire de l'accusé, et celui du juge (paragraphe 25 ci-dessus). De manière générale, cette différence confère une meilleure protection aux déclarations par lesquelles un accusé critique un procureur, par opposition à celles contenant des propos agressifs envers le juge ou le tribunal dans son ensemble.

51. La requérante a certes accusé le procureur T. de comportement illégal, mais cette critique portait sur la stratégie que T. avait choisie pour mener l'accusation, à savoir les deux décisions prises par lui avant le procès et qui, selon elle, constituaient des « manipulations méconnaissant (...) les devoirs de sa charge ». Même si certains des termes employés étaient déplacés, les critiques de l'intéressée portaient uniquement sur la manière dont T. s'était acquitté de ses fonctions de procureur dans l'affaire dirigée contre le client de l'avocate, et non sur les qualités professionnelles ou autres de T. en général. Dans ce contexte procédural, T. devait tolérer des critiques très larges de la part de la requérante en sa qualité d'avocate de la défense.

52. La Cour relève en outre que les arguments de la requérante ne sont pas sortis de la salle d'audience ; il ne s'agissait pas de critiques adressées à un juge ou à un procureur parues, par exemple, dans la presse (*Schöpfer* précité, p. 1054, § 34, et *Prince c. Royaume-Uni*, n° 11456/85, décision de la Commission du 13 mars 1986, Décisions et rapports 46, p. 222). La Cour ne saurait non plus conclure que les critiques formulées par la requérante à l'égard du procureur constituaient une insulte personnelle, étant donné qu'elles revêtaient un caractère procédural (*W.R. c. Autriche*, n° 26602/95, décision de la Commission du 30 juin 1997, non publiée, où l'avocat avait qualifié l'avis d'un juge de « ridicule », et *Mahler c. Allemagne*, n° 29045/95, décision de la Commission du 14 janvier 1998, non publiée, où l'avocat avait affirmé que le procureur avait rédigé l'acte d'accusation « alors qu'il était totalement ivre »).

53. La Cour réaffirme en outre que, même si la requérante ne pouvait faire l'objet des procédures disciplinaires prévues par le barreau puisqu'elle n'en était pas membre, elle restait toutefois soumise au contrôle et aux instructions du tribunal saisi de l'affaire. Rien n'indique que le procureur T. ait demandé au juge qui présidait le tribunal de réagir aux critiques émanant de la requérante autrement qu'en se prononçant sur l'objection d'ordre procédural élevée par la défense à l'encontre de l'audition du témoin à charge en question. Le tribunal s'est de fait borné à rejeter cette objection, alors que le président aurait pu interrompre la plaidoirie de la requérante et la réprimander sans même que le procureur l'eût demandé. Le tribunal aurait pu aller jusqu'à annuler sa désignation en vertu des dispositions sur l'assistance judiciaire ou lui interdire de plaider au procès. Dans ce contexte, la Cour souligne le devoir qu'ont les tribunaux et le juge qui les préside de diriger la procédure en sorte que les parties se comportent bien et, par-dessus tout, de garantir l'équité du

procès, au lieu d'examiner au cours d'un procès ultérieur le caractère approprié des déclarations formulées par une partie dans le prétoire.

54. Certes, à la suite des poursuites intentées à titre privé par le procureur T., la requérante n'a été condamnée que pour diffamation simple. Il faut également rappeler que la Cour suprême a infirmé sa condamnation parce qu'elle a considéré que l'infraction revêtait un caractère mineur. Même si son amende a été annulée, la requérante est restée soumise à l'obligation de payer des dommages-intérêts. Même dans ce cas, la menace d'un contrôle exercé *a posteriori* sur les critiques exprimées par l'avocat de la défense à l'égard d'une autre partie à une procédure pénale – ce qu'est le procureur à n'en pas douter – se concilie difficilement avec le devoir de cet avocat, qui consiste à défendre avec zèle les intérêts de ses clients. Il s'ensuit qu'il appartient en premier lieu aux avocats eux-mêmes, sous réserve du contrôle du juge, d'apprécier la pertinence et l'utilité d'un argument présenté en défense sans se laisser influencer par « l'effet dissuasif » que pourraient revêtir une sanction pénale même relativement légère, ou l'obligation de verser des dommages-intérêts en réparation du préjudice causé ou de payer les frais.

55. Ce n'est donc qu'exceptionnellement qu'une limite touchant la liberté d'expression de l'avocat de la défense – même au moyen d'une sanction pénale légère – peut passer pour nécessaire dans une société démocratique. Tant la décision de l'avocat général en exercice de ne pas inculper la requérante que l'avis de la minorité de la Cour suprême donnent à penser que les autorités nationales étaient elles aussi loin d'être unanimes quant à l'existence de raisons suffisantes de procéder à l'ingérence ici en cause. De l'avis de la Cour, il n'a pas été démontré qu'il y avait de telles raisons ; la restriction qui a entravé la liberté d'expression de M^{me} Nikula ne répondait donc à aucun « besoin social impérieux ».

56. Dans ces conditions, la Cour conclut à la violation de l'article 10 de la Convention au motif que l'arrêt de la Cour suprême confirmant qu'il y avait eu infraction de la part de la requérante et ordonnant à celle-ci de verser des dommages-intérêts et de payer les dépens n'était pas proportionné au but légitime poursuivi.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION

57. La requérante n'a pas maintenu son grief tiré des articles 17 et 18 de la Convention après que la requête eut été déclarée recevable, et la Cour juge qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'une ou l'autre de ces dispositions.

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

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

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

A. **Dommege**

59. La requérante demande réparation du dommege matériel découlant de l'obligation où elle s'est trouvée de verser à T. 4 464 marks finlandais (FIM) (750,80 euros (EUR)) de dommege-intérêts ainsi que 8 000 FIM (1 345 EUR) en remboursement de ses frais, avec 13 % d'intérêts sur le montant total de 14 480 FIM (2 345 EUR) à compter du 27 février 1996.

60. Elle réclame en outre 800 000 FIM (134 550 EUR), somme à majorer de 13 % d'intérêts à compter du 15 février 1996, en réparation des désagréments qu'elle a subis et de la perte de ses possibilités d'emploi. L'arrêt rendu par la Cour suprême a été publié et donc porté à la connaissance de la profession ainsi que des clients potentiels de l'intéressée. Les médias et les milieux universitaires ont également consacré à son affaire de très nombreux articles et travaux. En conséquence, la requérante affirme avoir été gênée dans l'exercice de sa profession et pour obtenir son inscription au barreau. Elle aurait aussi été privée de toute chance d'obtenir un poste de fonctionnaire. Elle affirme que sa condamnation pour diffamation lui a causé un préjudice professionnel qui a duré plus de sept ans.

61. Le Gouvernement considère que, dans le cas où la Cour conclurait à la violation de l'article 10 de la Convention, les sommes réclamées sont excessives. S'il convient de rembourser à la requérante les sommes que l'arrêt de la Cour suprême lui a ordonné de payer, il n'y aurait aucun lien de causalité entre le surplus du dommege matériel allégué et la violation éventuelle de l'article 10.

62. Si la Cour devait conclure à la violation de cette disposition, le Gouvernement serait également disposé à verser la somme de 30 000 FIM (5 042 EUR) en réparation du dommege moral.

63. La Cour constate qu'il existe un lien de causalité entre la violation de l'article 10 et l'obligation faite à la requérante de payer 3 000 FIM (505 EUR) en dédommement du préjudice subi par le procureur T. ainsi que 8 000 FIM (1 345 EUR) au titre des frais encourus par lui. L'intéressée a de surcroît été condamnée à verser 300 FIM (50 EUR) à l'Etat en remboursement de ses frais. Elle n'a pas expliqué les motifs pour lesquels elle réclame une somme supérieure au total à celles citées

dans l'arrêt de la cour d'appel du 22 août 1994, tel que confirmé par la Cour suprême (paragraphe 17 et 59 ci-dessus). La Cour lui octroie donc ces derniers montants (1 900 EUR).

64. Considérant qu'il n'existe pas de lien de causalité entre le surplus du dommage matériel allégué et la violation constatée, la Cour rejette cette partie de la demande.

65. La Cour admet que la violation du droit de la requérante à la liberté d'expression lui a causé un préjudice moral qui ne saurait être réparé par un simple constat de violation. Statuant en équité, elle lui alloue donc 5 042 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

66. La requérante réclame le remboursement des frais encourus par elle dans la procédure interne: 22 000 FIM (3 700 EUR), avec 16 % d'intérêts sur la somme de 15 000 FIM (2 523 EUR) à compter du 22 septembre 1994 et 13 % d'intérêts sur le montant de 7 000 FIM (1 177 EUR) à compter du 15 mars 1996. Elle demande en outre 300 FIM (50,46 EUR) en dédommagement des frais que la cour d'appel lui a enjoint de payer à l'Etat.

67. La requérante sollicite également le remboursement des frais exposés devant les institutions de la Convention, soit 124 869,42 FIM (21 001,53 EUR), dûment majorés d'intérêts.

68. Le Gouvernement observe que seul l'un des sept griefs de la requérante a été déclaré recevable et que la réparation qui pourrait être octroyée à l'intéressée au titre des frais et dépens doit être calculée en conséquence. Tout en admettant que la requérante a certainement exposé des frais et dépens tant devant les juridictions nationales que devant les institutions de Strasbourg, il laisse à la Cour le soin d'apprécier si ses prétentions sont suffisamment établies.

69. La Cour ne peut octroyer une somme à ce titre que si les frais et dépens ont été réellement et nécessairement exposés pour prévenir ou faire corriger la violation de l'article 10 (voir, parmi d'autres, *Hertel c. Suisse*, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2334, § 63), que ce soit devant les institutions de Strasbourg ou les juridictions nationales. Cependant, seules les sommes se rapportant à un grief déclaré recevable peuvent être remboursées (voir, par exemple, *Mats Jacobsson c. Suède*, arrêt du 28 juin 1990, série A n° 180-A, p. 16, § 46).

70. La Cour a déjà accordé à la requérante une réparation pour les frais qu'elle a dû rembourser à l'Etat, jugeant qu'ils faisaient partie du dommage matériel subi. L'intéressée n'a soumis aucune facture à l'appui du surplus de sa demande s'agissant des frais et dépens exposés devant les juridictions internes et les institutions de la Convention. Pour la

procédure interne, elle n'a été assistée d'un avocat que lors de l'audience devant la cour d'appel. A Strasbourg, elle a décidé de se défendre elle-même jusqu'à la décision de la Cour de déclarer recevable son grief tiré de l'article 10 et irrecevables ses six griefs tirés des articles 6 et 13.

71. Dans ces conditions, et statuant en équité, la Cour octroie à la requérante, pour frais et dépens, la somme de 6 500 EUR plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

C. Intérêts moratoires

72. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en Finlande à la date d'adoption du présent arrêt est de 11 % l'an. Ce taux d'intérêt est à appliquer à toute somme allouée, à l'exception des dommages-intérêts et frais que la requérante a dû payer à T. (paragraphe 59 et 63 ci-dessus), qu'il convient de majorer de 13 % à compter du 27 février 1996.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle des articles 17 ou 18 de la Convention;
3. *Dit*, par cinq voix contre deux, que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 042 EUR (cinq mille quarante-deux euros) pour dommage moral;
4. *Dit*, à l'unanimité, que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes:
 - a) 1 900 EUR (mille neuf cents euros) pour dommage matériel;
 - b) 6 500 EUR (six mille cinq cents euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée;
5. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que le montant de 1 900 EUR sera à majorer d'un intérêt simple de 13 % l'an à compter du 27 février 1996;
 - b) que les autres sommes allouées seront à majorer d'un intérêt simple de 11 % l'an à compter de l'expiration du délai de trois mois et jusqu'au versement;

6. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 21 mars 2002.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente de M. Caflisch et M. Pastor Ridruejo.

G.R.
V.B.

OPINION DISSIDENTE DE MM. LES JUGES CAFLISCH ET PASTOR RIDRUEJO

(Traduction)

1. En l'espèce, la requérante est une avocate qui, lors d'une audience publique devant un tribunal finlandais où elle défendait un client, accusa le procureur T. d'«abus flagrant commis dans la présentation des preuves», d'avoir utilisé une tactique procédurale pour «transformer un coaccusé en témoin afin d'étayer l'accusation», d'avoir «inventé des chefs d'accusation» et commis un «abus de pouvoir délibéré» et des «manipulations», en «méconnaissant ainsi les devoirs de sa charge et mettant en péril la sécurité juridique» (paragraphe 10 de l'arrêt). Cela revenait à accuser le procureur T. de faute professionnelle, voire de malhonnêteté. Or, au terme d'un long parcours devant les juridictions internes, la principale sanction – une amende – a été annulée, et la requérante n'a été condamnée qu'à payer des dommages-intérêts au procureur et à lui rembourser ses frais.

2. La majorité de la Cour conclut que la Finlande a violé l'article 10 de la Convention, faisant notamment remarquer que la marge d'appréciation de l'Etat dans les questions relevant de cette disposition est étroite, ainsi que dans les affaires mettant en cause le comportement de l'avocat devant le tribunal (paragraphe 46 de l'arrêt), et qu'il appartient en premier lieu aux avocats eux-mêmes de décider ce qu'il convient de dire, afin de ne pas les inhiber en brandissant la menace de sanctions éventuelles (paragraphe 54-55 de l'arrêt).

3. L'article 10 de la Convention protège la liberté d'expression. Il précise en son paragraphe 2 que l'exercice de cette liberté comporte des devoirs et des responsabilités et peut être soumis à certaines limites qui doivent être prévues par la loi et «nécessaires dans une société démocratique» pour remplir certains objectifs – par exemple, pour «la protection de la réputation ou des droits d'autrui» ou pour «garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire» – auxquels les avocats de la défense sont censés contribuer (*Schöpfer c. Suisse*, arrêt du 20 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, pp. 1052-1053, § 29). En d'autres termes, il est possible d'appliquer des restrictions à l'exercice par un avocat de sa liberté d'expression à l'intérieur et à l'extérieur d'un tribunal, mais ces restrictions doivent être proportionnées et appropriées à l'objectif qu'elles visent, c'est-à-dire la protection des droits d'autrui et du pouvoir judiciaire – ce dernier englobant la dignité de la procédure judiciaire – sans porter atteinte à la liberté garantie par l'article 10.

4. Pour en venir à l'affaire à l'étude, il y a donc lieu de peser, d'une part, les intérêts protégés par les mesures dénoncées et, d'autre part, ceux de la requérante.

5. Les accusations portées par la requérante en plein prétoire revêtaient à l'évidence une certaine gravité. Elles revenaient à affirmer non seulement que le procureur T. avait mal agi – ce qui, en soi, était légitime – mais aussi qu'il avait commis un abus de pouvoir et agi de façon malhonnête. C'est là une des pires choses à dire d'un fonctionnaire, qu'il soit ou non magistrat. Non seulement ces propos signifient que le magistrat n'est pas apte à s'acquitter de ses fonctions ni même, peut-être, d'autres fonctions, mais ils portent également atteinte à la réputation du pouvoir judiciaire. En d'autres termes, les intérêts protégés par la mesure étaient d'une importance considérable.

6. Il est cependant tout aussi évident qu'un avocat doit jouir d'une très grande latitude pour critiquer les stratégies suivies par l'accusation et élaborer les siennes. Toutefois, cette latitude ne doit pas s'entendre comme autorisant toutes les attaques personnelles qui mettent en cause la probité d'un procureur ou autre fonctionnaire. Les critiques de la requérante paraissent beaucoup plus extrêmes que celles dont il était question dans l'affaire *Schöpfer* précitée, où la Cour a conclu à la non-violation, constat qui ne saurait s'expliquer par le simple fait que les attaques ont été proférées en public et non, comme en l'espèce, lors d'une audience publique (paragraphe 52 de l'arrêt). Elles étaient certainement préjudiciables à l'individu concerné ainsi qu'à la dignité de la procédure judiciaire.

7. Les deux séries d'intérêts cités doivent maintenant être comparées avec les mesures attaquées qui, au fil de la procédure judiciaire interne, se sont réduites au simple paiement de dommages-intérêts et de frais (paragraphe 18 de l'arrêt). Aucune mention n'a été portée au casier judiciaire. On ne peut donc guère faire valoir que la décision attaquée était de nature à compromettre la carrière ultérieure de la requérante.

8. On peut approuver ou non l'issue de la procédure interne, mais la mesure prise, telle qu'elle ressort en fin de compte de la décision de la Cour suprême finlandaise, nous semble justifiée lorsque l'on met en balance les intérêts du procureur T. et du pouvoir judiciaire avec ceux de la requérante, considérant notamment que celle-ci aurait pu faire valoir les mêmes arguments pour défendre son client sans recourir à des propos exagérés.

9. C'est pourquoi nous concluons que, dans l'affaire à l'étude, il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les intérêts en jeu et les mesures prises. Dès lors, il n'y a pas eu selon nous violation de l'article 10 de la Convention.



BUTKEVIČIUS v. LITHUANIA
(Application no. 48297/99)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 26 MARCH 2002¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Presumption of innocence – public statements of guilt by high-ranking State officials****Article 6 § 2**

Presumption of innocence – Public statements of guilt by high-ranking State officials – Duty to keep public informed of criminal proceedings against politician – Importance of care in public statements during initial stages of criminal proceedings – Statements by Prosecutor General – Statements by chairman of parliament

*
* * *

In August 1997 the parliament authorised criminal proceedings against the applicant, who was Minister of Defence. He was charged with obtaining property by deception. On the same day, it was reported in a newspaper article that the Prosecutor General had confirmed that he had “enough sound evidence of the guilt” of the applicant. Over the next few days, the same newspaper published articles in which it was reported that the chairman of the parliament had stated, firstly, that he had “no doubt” that the applicant had accepted a bribe and, secondly, that the applicant “[had taken] the money whilst promising criminal services”. Some time later, the chairman of the parliament was quoted in the newspaper as having referred to the applicant as a “bribetaker”. The applicant was subsequently convicted.

Held

Article 6 § 2: The impugned statements were made in a context independent of the criminal proceedings. However, while the fact that the applicant was an important political figure required the highest State officials to keep the public informed, this did not mean that the choice of words by the officials was justified. The statements, except for one, were made just a few days after the applicant’s arrest and it was particularly important at that initial stage not to make any public allegation which could be interpreted as confirming his guilt in the opinion of important public officials. While the statement of the Prosecutor General gave some cause for concern, it could be interpreted as a mere assertion that there was sufficient evidence to support a finding of guilt by a court and, thus, to justify the application to the parliament for permission to bring criminal proceedings. Of more concern were the statements made by the chairman of the parliament, having particular regard to the fact that the parliament had lifted the applicant’s parliamentary immunity to enable criminal proceedings to be brought. The

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

references to “bribery” were not irrelevant, as the Government maintained, since the media and the general public had frequently interpreted the facts as bribery and it had not been contended that the chairman was not referring to the proceedings in question. The remarks could therefore be interpreted as confirming the chairman’s view that the applicant had committed the offences. While the remarks were brief and made on separate occasions, they amounted to declarations by a public official of the applicant’s guilt, which served to encourage the public to believe him guilty and prejudged the assessment of the facts by the competent judicial authority.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court made awards in respect of non-pecuniary damage and costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Daktaras v. Lithuania, no. 42095/98, ECHR 2000-X

In the case of Butkevičius v. Lithuania,

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

Mr J.-P. COSTA, *President*,

Sir Nicolas BRATZA, *appointed to sit in respect of Lithuania*,

Mr L. LOUCAIDES,

Mr C. BİRSAN,

Mr K. JUNGWIERT,

Mr V. BUTKEVYCH,

Mrs W. THOMASSEN, *judges*,

and Mrs S. DOLIÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 28 November 2000 and 12 March 2002,

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

...

THE FACTS**I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE**

7. The applicant was the Minister of Defence and a member of the Seimas (Parliament) from 1996 to 2000.

A. Criminal proceedings against the applicant

8. On 12 August 1997 the applicant was apprehended in a hotel lobby by officers of the State Security Department and the prosecuting authorities while accepting an envelope containing 15,000 United States dollars (USD) from one K.K. The latter, a senior executive of a troubled oil company (“the company”), had previously informed the intelligence authorities that the applicant had requested USD 300,000 for his assistance in obtaining the discontinuance of criminal proceedings concerning the company’s vast debts. For slightly more than an hour the applicant was questioned in the hotel lobby. His explanations were recorded and he was allowed to leave the hotel.

9. On 14 August 1997 the Prosecutor General requested the Seimas to permit the institution of criminal proceedings against the applicant. On 19 August 1997 the Seimas agreed. On 20 August 1997 criminal proceedings were instituted. On 14 October 1997 the applicant was charged with attempting to obtain property by deception.

...

21. On 18 November 1998 the Vilnius Regional Court found the applicant guilty of attempting to obtain property by deception. ...

22. The applicant appealed. On 17 February 1999 the Court of Appeal rejected the appeal, finding no procedural irregularities regarding the investigation and trial. The applicant and his counsel were present at the appeal hearing.

23. The applicant lodged a cassation appeal.

...

B. Statements concerning the applicant's case made in the media by the Prosecutor General and the Chairman of the Seimas

26. On 14 August 1997 an article entitled "MP's whitewash looks hogwash, says prosecutor" was published in the biggest national daily *Lietuvos Rytas*:

"The Prosecutor General confirmed that [he had] enough sound evidence of the guilt of A. Butkevičius."

27. On 15 August 1997 an article entitled "The Chairman of the Seimas does not doubt A. Butkevičius's guilt" was published in *Lietuvos Rytas*:

"When asked whether or not he doubts that A. Butkevičius accepted a bribe, the Chairman of the Seimas said: 'On the basis of the material in my possession I entertain no doubt.'"

28. The Prosecutor General was quoted in an article entitled "A. Butkevičius prepares for battle and prison" of 16 August 1997 in the daily *Respublika* as saying:

"I qualify the offence as attempting to obtain property by deception ..."

29. The Chairman of the Seimas, quoted in an article entitled "A. Butkevičius will be prosecuted" of 20 August 1997 in *Lietuvos Rytas*:

"One or two facts were and are convincing. [The applicant] took the money whilst promising criminal services."

30. The Chairman of the Seimas, in an article entitled "A. Butkevičius's lawyers tag the bribery case as political" of 6 October 1998 in *Lietuvos Rytas*, was quoted as saying "the Centre and the New Union [parties] coordinate the defence of the bribetaker" and that these parties were trying to protract the proceedings and artificially present the applicant as a "victim".

...

THE LAW

...

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 2 OF THE CONVENTION

46. The applicant complained that the Prosecutor General's statements published in the press on 14 and 16 August 1997, and those of the Chairman of the Seimas, published on 15 and 20 August 1997 and 6 October 1998 (see paragraphs 26-30 above) had breached Article 6 § 2 of the Convention, which reads as follows:

"Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law."

47. The Government argued that the impugned statements had not violated the presumption of innocence. According to the Government, account had to be taken of the context in which the statements were made, namely, the fact that the applicant had been apprehended while committing an offence, and the sufficiency of evidence which might justify lifting the applicant's parliamentary immunity and instituting criminal proceedings. The impugned statements were to be interpreted as explaining to the public the need to bring criminal proceedings against the applicant, and not as declaring him guilty of an offence. Furthermore, the statement of the Chairman of the Seimas on 6 October 1998 referring to the applicant as a bribetaker did not breach the presumption of innocence because the applicant had not been charged with the offence of bribery.

48. The applicant contested the Government's submissions, asserting that the statements at issue had violated the presumption of innocence. He noted that the Government had accepted the authenticity of the impugned statements which amounted to declarations that he was guilty of offences with which he had or had not been charged. In the applicant's submission, the wording of those declarations could not be justified by the need to inform the public about probable or pending criminal proceedings.

49. The Court reiterates that the presumption of innocence enshrined in Article 6 § 2 of the Convention is one of the elements of a fair criminal trial guaranteed by Article 6 § 1. It will be violated if a statement of a public official concerning a person charged with a criminal offence reflects an opinion that he is guilty before he has been proved so according to law. It suffices, even in the absence of any formal finding, that there is some reasoning to suggest that the official regards the accused as guilty. Moreover, the presumption of innocence may be infringed not only by a judge or court but also by other public authorities

(see *Daktaras v. Lithuania*, no. 42095/98, §§ 41-42, ECHR 2000-X). In *Daktaras* the Court emphasised the importance of the choice of words by public officials in their statements before a person had been tried and found guilty of an offence. Nevertheless, whether a statement of a public official is in breach of the presumption of innocence must be determined in the context of the particular circumstances in which the impugned statement was made (*ibid.*).

50. The Court notes that in the present case the impugned statements were made by the Prosecutor General and the Chairman of the Seimas in a context independent of the criminal proceedings themselves, that is by way of an interview to the national press.

The Court acknowledges that the fact that the applicant was an important political figure at the time of the alleged offence required the highest State officials, including the Prosecutor General and the Chairman of the Seimas, to keep the public informed of the alleged offence and the ensuing criminal proceedings. However, it cannot agree with the Government's argument that this circumstance could justify the wording chosen by the officials in their interviews with the press.

51. Furthermore, the statements at issue were made just a few days after the applicant's arrest, except one impugned statement of the Chairman of the Seimas, which was made more than a year later (see paragraph 30 above). However, it was particularly important at this initial stage, even before a criminal case had been brought against the applicant, not to make any public allegations which could have been interpreted as confirming the guilt of the applicant in the opinion of certain important public officials.

52. The applicant relies on two statements of the Prosecutor General, the first made on the day on which leave was sought from the Seimas to institute criminal proceedings against the applicant, in which the Prosecutor General confirmed that he had "enough sound evidence of the guilt" of the applicant, and the second, two days later, when he qualified the applicant's offence as "attempting to obtain property by deception". While the statements, in particular the reference to the applicant's guilt, give some cause for concern, the Court accepts that they may be interpreted as a mere assertion by the Prosecutor General that there was sufficient evidence to support a finding of guilt by a court and, thus, to justify the application to the Seimas for permission to bring criminal proceedings.

53. Of more concern are the statements made by the Chairman of the Seimas to the effect that he entertained no doubt that the applicant had accepted a bribe, that he had taken money "whilst promising criminal services", and that he was a "bribetaker". In that connection, the Court has had particular regard to the fact that the Seimas had lifted the applicant's parliamentary immunity to enable criminal proceedings to be instituted against him.

The Court does not agree with the Government that all the Chairman's references to "bribery" were irrelevant to this application. It is undisputed that the facts of the offence committed by the applicant, although subsequently classified by the prosecutors and the courts as attempting to obtain property by deception, had frequently been interpreted by the media and the general public, prior to the applicant's conviction, as "bribery" (see, for instance, paragraph 30 above). It has not been contended by the Government that, by stating that the applicant was a "bribetaker", the Chairman of the Seimas was not referring to the criminal proceedings in question. In the Court's view, this remark could therefore be interpreted as confirming the Chairman's view that the applicant had committed the offences of which he was accused.

While the impugned remarks of the Chairman of the Seimas were in each case brief and made on separate occasions, in the Court's opinion they amounted to declarations by a public official of the applicant's guilt, which served to encourage the public to believe him guilty and prejudged the assessment of the facts by the competent judicial authority.

54. There has therefore been a breach of Article 6 § 2 of the Convention.

...

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

...

3. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 2 of the Convention;

...

Done in English, and notified in writing on 26 March 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

J.-P. COSTA
President

BUTKEVIČIUS c. LITUANIE
(Requête n° 48297/99)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 26 MARS 2002¹

1. Traduction; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Présomption d'innocence – déclarations publiques de culpabilité de la part de hauts fonctionnaires de l'Etat****Article 6 § 2**

Présomption d'innocence – Déclarations publiques de culpabilité de la part de hauts fonctionnaires de l'Etat – Obligation d'informer le public des procédures pénales engagées contre des hommes politiques – Importance de la vigilance dans les déclarations publiques lors de la phase initiale d'une procédure pénale – Déclarations du procureur général – Déclarations du président du Parlement

*
* *

En août 1997, le Parlement autorisa l'ouverture de poursuites pénales contre le requérant, qui était ministre de la Défense. Ce dernier fut inculpé de tentative d'escroquerie. Le jour même de l'inculpation parut dans la presse un article indiquant que le procureur général avait confirmé qu'il avait «suffisamment de preuves sérieuses de la culpabilité» du requérant. Au cours des jours suivants, le même quotidien publia d'autres articles rapportant que le président du Parlement avait déclaré, premièrement, qu'il n'avait «aucun doute» que le requérant avait accepté un pot-de-vin et, deuxièmement, que le requérant avait «pris l'argent en échange de la promesse de rendre des services criminels». Quelque temps après, le quotidien fit paraître un article indiquant que le président du Parlement avait qualifié le requérant de «corrompu». Le requérant fut ensuite reconnu coupable de l'infraction en cause.

Article 6 § 2: les déclarations incriminées ont été formulées en dehors du cadre de la procédure pénale. Toutefois, si le fait que le requérant était un homme politique de premier plan mettait les hauts fonctionnaires de l'Etat dans l'obligation d'informer le public, cela ne signifie pas que ces personnes pouvaient utiliser le vocabulaire de leur choix. Les déclarations, à l'exception de l'une d'entre elles, ont été prononcées quelques jours à peine après que le requérant eut été appréhendé et il était particulièrement important à ce stade précoce de ne pas formuler d'allégations publiques qui auraient pu être interprétées comme confirmant que certains hauts fonctionnaires considéraient le requérant comme coupable. Si les déclarations du procureur général suscitent quelques préoccupations, elles pouvaient se comprendre comme une simple manière d'affirmer qu'il y avait des preuves suffisantes pour étayer un verdict de culpabilité de la part d'un tribunal et donc justifier de demander au Parlement l'autorisation

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

d'intenter une procédure pénale. En revanche, les déclarations du président du Parlement sont plus préoccupantes, notamment compte tenu du fait que le Parlement avait levé l'immunité parlementaire du requérant pour permettre l'ouverture d'une procédure pénale à son encontre. Les références à la «corruption» n'étaient pas étrangères à l'affaire, au contraire de ce qu'affirme le Gouvernement, car les faits de la cause ont fréquemment été interprétés par les médias et le grand public comme de la corruption et il n'a pas été affirmé que le président ne faisait pas référence à la procédure en question. Les remarques pouvaient donc être interprétées comme confirmant que, selon le président, le requérant avait commis les infractions dont il était accusé. Bien que ces remarques aient été brèves et formulées à des occasions distinctes, il s'agissait de déclarations d'un fonctionnaire quant à la culpabilité du requérant qui ont eu pour effet d'inciter le public à croire à sa culpabilité et ont préjugé de l'appréciation des faits à laquelle allait procéder l'autorité judiciaire compétente.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour a alloué certaines sommes au titre du dommage moral et des frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Daktaras c. Lituanie, n° 42095/98, CEDH 2000-X

En l'affaire Butkevičius c. Lituanie,

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

M. J.-P. COSTA, *président*,

Sir Nicolas BRATZA, *désigné pour siéger au titre de la Lituanie*,

MM. L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} W. THOMASSEN, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 novembre 2000 et
12 mars 2002,

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

(...)

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

7. Le requérant fut ministre de la Défense et député au Parlement lituanien (*Seimas*) de 1996 à 2000.

A. Poursuites pénales dirigées contre le requérant

8. Le 12 août 1997, le requérant fut appréhendé dans le hall d'un hôtel par les services de renseignements et les autorités de poursuite alors que K.K. lui remettait une enveloppe contenant 15 000 dollars américains (USD). K.K., cadre supérieur dans une société pétrolière en difficulté (ci-après «la société»), avait auparavant informé les services de renseignements que le requérant avait exigé 300 000 USD en échange de ses services pour obtenir l'abandon des poursuites pénales relatives à l'endettement colossal de la société. Le requérant fut interrogé pendant un peu plus d'une heure dans le hall de l'hôtel. Ses explications furent enregistrées et il fut autorisé à quitter l'hôtel.

9. Le 14 août 1997, le procureur général demanda au Parlement l'autorisation d'ouvrir des poursuites pénales contre le requérant. Le Parlement accéda à cette demande le 19 août 1997. Le 20 août, les poursuites furent ouvertes. Le 14 octobre 1997, le requérant fut inculpé de tentative d'escroquerie (obtention d'un bien par dol).

(...)

21. Le 18 novembre 1998, le tribunal régional de Vilnius reconnut le requérant coupable de tentative d'escroquerie. (...)

22. Le requérant interjeta appel. Le 17 février 1999, la cour d'appel le débouta, considérant qu'aucune irrégularité de procédure n'avait été commise pendant l'instruction et le procès. Le requérant et son avocat assistèrent à l'audience tenue en appel.

23. Le requérant forma un pourvoi en cassation.
(...)

B. Les déclarations du procureur général et du président du Parlement relatives au requérant parues dans les médias

26. Le 14 août 1997 parut dans le plus grand quotidien lituanien, *Lietuvos Rytas*, un article intitulé «Pour le procureur, le député n'a pas réussi à se blanchir» :

«Le procureur général confirme qu'il a suffisamment de preuves sérieuses de la culpabilité de A. Butkevičius.»

27. Le 15 août 1997, un article intitulé «Le président du Parlement ne doute pas de la culpabilité de A. Butkevičius» parut dans *Lietuvos Rytas*; y figurait la déclaration suivante :

«Lorsqu'on lui a demandé s'il doutait ou non que A. Butkevičius ait accepté un pot-de-vin, le président du Parlement a répondu: «compte tenu des éléments en ma possession, je n'ai aucun doute à ce sujet.»

28. Des propos du procureur général furent repris dans un article intitulé «A. Butkevičius se prépare à la bataille et à la prison», paru le 16 août 1997 dans le quotidien *Respublika* :

«Je qualifie cette infraction de tentative d'escroquerie (...).»

29. Quant au président du Parlement, *Lietuvos Rytas* fit paraître dans son édition du 20 août 1997 un article intitulé «A. Butkevičius va être poursuivi» lui prêtant les propos suivants :

«Un fait ou deux étaient et sont convaincants. [Le requérant] a pris l'argent en échange de la promesse de rendre des services criminels.»

30. Le président du Parlement, dans un article intitulé «Les avocats de A. Butkevičius déclarent que l'affaire de corruption est politique» paru le 6 octobre 1998 dans *Lietuvos Rytas*, aurait déclaré que «les [partis] du centre et de la nouvelle union coordonnent la défense de l'homme corrompu» et que ces partis s'efforcent de faire durer la procédure et de faire passer artificiellement le requérant pour une «victime».

(...)

EN DROIT

(...)

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 2 DE LA CONVENTION

46. Le requérant se plaint de ce que les déclarations du procureur général publiées dans la presse les 14 et 16 août 1997, ainsi que celles du président du Parlement parues les 15 et 20 août 1997 et 6 octobre 1998 (paragraphe 26-30 ci-dessus) aient emporté violation de l'article 6 § 2 de la Convention, lequel dispose :

« Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

47. Le Gouvernement soutient que les déclarations incriminées n'ont pas porté atteinte à la présomption d'innocence. Selon lui, il faut tenir compte du contexte dans lequel les déclarations ont été prononcées, à savoir le fait que le requérant avait été appréhendé en flagrant délit, et du caractère suffisant des preuves pouvant justifier la levée de l'immunité parlementaire de l'intéressé et l'ouverture de poursuites pénales. Ces déclarations doivent se comprendre comme une explication destinée au public de la nécessité d'engager une procédure pénale contre le requérant et non comme une reconnaissance de sa culpabilité. En outre, la déclaration du 6 octobre 1998 dans laquelle le président du Parlement qualifiait le requérant de « corrompu » n'a pas méconnu la présomption d'innocence puisque le requérant n'avait pas été inculqué de corruption.

48. Le requérant conteste les arguments du Gouvernement, faisant valoir que les déclarations en question ont violé la présomption d'innocence. Il remarque que le Gouvernement a accepté l'authenticité de ces déclarations, qui revenaient à le déclarer coupable d'infractions dont il avait ou non été accusé. A son avis, la teneur de ces déclarations ne pouvait se justifier par la nécessité d'informer le public d'une procédure pénale en cours ou probable.

49. La Cour rappelle que la présomption d'innocence consacrée par le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention figure parmi les éléments du procès pénal équitable exigé par l'article 6 § 1. Elle se trouve méconnue si une déclaration officielle concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été préalablement légalement établie. Il suffit, même en l'absence de constat formel, d'une motivation donnant à penser que le magistrat considère l'intéressé comme coupable. En outre, une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques (*Daktaras c. Lituanie*, n° 42095/98, §§ 41-42,

CEDH 2000-X). Dans l'arrêt rendu en cette affaire, la Cour souligne l'importance du choix des termes par les agents de l'État dans les déclarations qu'ils formulent avant qu'une personne n'ait été jugée et reconnue coupable d'une infraction. Toutefois, le point de savoir si la déclaration d'un agent public constitue une violation du principe de la présomption d'innocence doit être tranché dans le contexte des circonstances particulières dans lesquelles la déclaration litigieuse a été formulée (*ibidem*).

50. La Cour note qu'en l'espèce les déclarations incriminées ont été formulées par le procureur général et par le président du Parlement en dehors du cadre de la procédure pénale, à savoir par le biais d'entretiens accordés à la presse nationale.

La Cour reconnaît que le fait que le requérant était un homme politique de premier plan à l'époque de l'infraction alléguée mettait les hauts fonctionnaires de l'État, dont le procureur général et le président du Parlement, dans l'obligation d'informer le public quant à l'infraction alléguée et à la procédure pénale qui s'en est suivie. Cependant, elle ne saurait souscrire à l'argument du Gouvernement selon lequel, dans ces conditions, ces personnes pouvaient utiliser le vocabulaire de leur choix dans leurs entretiens avec la presse.

51. En outre, les déclarations en cause ont été prononcées quelques jours à peine après que le requérant eut été appréhendé, à l'exception de l'une d'elles, émanant du président du Parlement, qui l'a été plus d'un an après (paragraphe 30 ci-dessus). Or il était particulièrement important à ce stade précoce, c'est-à-dire avant même l'ouverture de poursuites pénales contre le requérant, de ne pas formuler d'allégations publiques qui auraient pu être interprétées comme confirmant que certains hauts fonctionnaires considéraient le requérant comme coupable.

52. Le requérant invoque deux déclarations du procureur général, la première, prononcée le jour où l'autorisation d'ouvrir des poursuites pénales contre lui a été demandée au Parlement lituanien, dans laquelle le procureur confirmait détenir «suffisamment de preuves sérieuses de [sa] culpabilité», et la seconde, prononcée deux jours plus tard, où le procureur qualifiait l'infraction commise de «tentative d'escroquerie». Si les déclarations, notamment la référence à la culpabilité du requérant, suscitent quelques préoccupations, la Cour admet qu'elles peuvent se comprendre comme une simple manière pour le procureur général d'affirmer qu'il y avait des preuves suffisantes pour étayer un verdict de culpabilité de la part d'un tribunal et donc justifier de demander au Parlement l'autorisation d'intenter une procédure pénale.

53. En revanche, les déclarations dans lesquelles le président du Parlement a indiqué qu'il ne faisait pour lui aucun doute que le requérant avait accepté un pot-de-vin, que celui-ci avait pris l'argent «en échange de la promesse de rendre des services criminels» et qu'il était

« corrompu » sont plus préoccupantes. A cet égard, la Cour tient compte en particulier du fait que le Parlement a levé l'immunité parlementaire du requérant pour permettre l'ouverture d'une procédure pénale à son encontre.

La Cour ne souscrit pas à l'argument du Gouvernement selon lequel toutes les références du président du Parlement à la question de la « corruption » sont étrangères à l'affaire à l'examen. Il ne prête pas à controverse que les faits constitutifs de l'infraction commise par le requérant, quoique qualifiés ensuite par les procureurs et les tribunaux de tentative d'escroquerie, ont été fréquemment interprétés par les médias et le grand public, avant la condamnation du requérant, comme de la « corruption » (voir, par exemple, le paragraphe 30 ci-dessus). Le Gouvernement n'a pas affirmé que, en qualifiant le requérant de « corrompu », le président du Parlement ne faisait pas référence à la procédure pénale en question. De l'avis de la Cour, cette remarque pouvait donc être interprétée comme confirmant que, selon le président, le requérant avait commis les infractions dont il était accusé.

Bien que les remarques incriminées émanant du président du Parlement aient été brèves et formulées à des occasions distinctes, la Cour estime qu'il s'agissait de déclarations d'un fonctionnaire quant à la culpabilité du requérant qui ont eu pour effet d'inciter le public à croire à la culpabilité de l'intéressé et ont préjugé de l'appréciation des faits à laquelle allait procéder l'autorité judiciaire compétente.

54. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 2 de la Convention.
(...)

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

(...)

3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 2 de la Convention ;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 26 mars 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

YAZAR ET AUTRES c. TURQUIE
(Requêtes n^{os} 22723/93, 22724/93 et 22725/93)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 9 AVRIL 2002¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Dissolution d'un parti politique par la Cour constitutionnelle****Article 11**

Liberté d'association – Dissolution d'un parti politique par la Cour constitutionnelle – Ingérence – Sécurité nationale – Nécessaire dans une société démocratique – Incitation à la violence – Déclarations politiques respectant les principes démocratiques – Critique admissible à l'égard d'un gouvernement

*
* *

En 1990 fut fondé le Parti du travail du peuple, parti politique dont les requérants étaient respectivement président, vice-président et secrétaire général. Le procureur général près la Cour de cassation requit auprès de la Cour constitutionnelle la dissolution du parti aux motifs que des déclarations publiques de dirigeants et responsables des structures du parti porteraient atteinte à l'intégrité territoriale et nationale de l'Etat. S'agissant des activités du parti, la Cour constitutionnelle examina notamment lesdites déclarations, ainsi que le contenu des calendriers destinés à la vente au public et des slogans lancés au cours de réunions du parti. La juridiction ordonna sa dissolution. De l'avis de la Cour constitutionnelle, le parti alléguait l'existence en Turquie d'un peuple kurde distinct et cherchait à fonder deux Etats séparés avec les Turcs d'un côté et les Kurdes de l'autre, dans le but de «chercher à détruire» le principe constitutionnel de l'unité de la nation turque.

Article 11: exception préliminaire du Gouvernement (non-applicabilité): les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie et, eu égard à l'importance de celle-ci dans le système de la Convention, lesdits partis relèvent de l'article 11. Une association, fût-ce un parti politique, ne se trouve pas soustraite à l'empire de la Convention par cela seul que ses activités passent aux yeux des autorités nationales pour porter atteinte aux structures constitutionnelles d'un Etat et appeler des mesures restrictives. L'exception préliminaire est rejetée.

Il y a eu ingérence dans le droit à la liberté d'association. Cette ingérence était prévue par la loi et visait un but légitime, à savoir protéger l'intégrité nationale et ainsi la sécurité nationale. Quant à la nécessité de l'ingérence, la Cour ne relève dans les déclarations publiques des responsables du parti aucun soutien ou approbation explicite pour l'utilisation de la violence à des fins politiques. Par ailleurs, la Cour n'est pas convaincue que les responsables du parti auraient

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

incité la population à la violence : cela est passible de sanctions pénales en Turquie, et la Cour observe qu'aucun responsable du parti n'a été frappé d'une condamnation pénale pour un tel acte. Les principes défendus dans le discours politique du parti, tels que le droit à l'autodétermination et à la reconnaissance des droits linguistiques, ne sont pas, comme tels, contraires aux principes fondamentaux de la démocratie. Le bon fonctionnement de celle-ci exige que les formations politiques puissent introduire dans le débat public des propositions s'inspirant de tels principes et ce afin de contribuer à trouver des solutions à des questions générales qui concernent l'ensemble des acteurs de la vie politique. L'acte de dissolution du parti ne démontre pas utilement que le parti, par le biais de ses projets politiques, envisageait de compromettre le régime démocratique en divisant l'intégrité nationale et territoriale. De plus, il n'est pas soutenu que le parti avait des chances réelles d'instaurer un système gouvernemental qui n'aurait pas été approuvé par tous les acteurs politiques. Par ailleurs, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard des actions ou omissions d'un gouvernement. Les critiques émises par les députés et responsables du parti à l'encontre de certains agissements des forces de l'ordre dans leur lutte contre le terrorisme ne permettent pas à elles seules d'assimiler ledit parti aux groupes armés violents ; par ces critiques au contraire leurs auteurs remplissaient leur devoir de signaler les préoccupations de leurs électeurs. Eu égard à l'absence de projet politique du parti de nature à compromettre le régime démocratique dans le pays et/ou à l'absence d'une invitation ou d'une justification de recours à la force à des fins politiques, sa dissolution ne répondait pas à un besoin social impérieux.
Conclusion : violation (unanimité).

N.B. La Cour estime, à l'unanimité, d'une part, qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il y a eu violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention et, d'autre part, que l'article 6 ne s'applique pas au cas d'espèce.

Article 41 : La Cour accorde une indemnité au titre du préjudice moral subi par les trois requérants. Elle alloue aussi une certaine somme pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Lawless c. Irlande (fond), arrêt du 1^{er} juillet 1961, série A n° 3

Handyside c. Royaume-Uni, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24

Jersild c. Danemark, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298

Goodwin c. Royaume-Uni, arrêt du 27 mars 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II

Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I

Ahmed et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI

En l'affaire Yazar et autres c. Turquie,

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

MM. M. PELLONPÄÄ, *président*,

A. PASTOR RIDRUEJO,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. M. FISCHBACH,

J. CASADEVALL,

R. MARUSTE, *juges*,

F. GÖLCÜKLÜ, *juge ad hoc*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 mars 2002,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, conformément aux dispositions qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 3 juin 1999 (article 5 § 4 du Protocole n° 11 et anciens articles 47 et 48 de la Convention).

2. A son origine se trouvent trois requêtes (n°s 22723/93, 22724/93 et 22725/93) dirigées contre la République de Turquie et dont trois ressortissants de cet Etat, M. Feridun Yazar, M. Ahmet Karataş, M. İbrahim Aksoy, et le Parti du travail du peuple (*Halkın Emegi Partisi*, ci-après « le HEP ») (« les requérants »), avaient saisi la Commission le 24 septembre 1993 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention.

3. Les requérants alléguaient en particulier que la dissolution du HEP aurait méconnu le droit à la liberté d'association ainsi que le droit à la liberté de pensée et à la liberté d'expression, qu'ils étaient victimes d'une prétendue discrimination en raison des opinions politiques défendues par le HEP et que la Cour constitutionnelle n'aurait pas entendu leur cause dans le cadre d'une audience publique.

4. La Commission a déclaré les requêtes recevables le 3 avril 1995. Dans son rapport du 1^{er} mars 1999 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle formule l'avis unanime qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention, qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain des articles 9 et 10 de la Convention et qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément la question de savoir s'il y a eu violation de l'article 14 de la

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

Convention. Elle conclut en outre par vingt-deux voix contre quatre qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

5. M. Feridun Yazar et M. İbrahim Aksoy sont représentés par M^c H. Kaplan, avocat au barreau d'Istanbul, et M. Ahmet Karataş par M^c Y. Alataş, avocat au barreau d'Ankara.

6. Le 7 juillet 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par une chambre (article 100 § 1 du règlement). La chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. R. Türmen, juge élu au titre de la Turquie (article 28), le gouvernement turc («le Gouvernement») a désigné M. F. Gölcüklü pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé un mémoire.

8. Après consultation de l'agent du Gouvernement et des requérants, la chambre a décidé qu'il n'était pas nécessaire de tenir une audience (article 59 § 2 *in fine* du règlement). Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1). La présente requête a été attribuée à la quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. A l'époque des faits, le premier requérant, Feridun Yazar, était président du HEP (*Halkın Emeg̃i Partisi*: Parti du travail du peuple), le deuxième requérant, Ahmet Karataş, en était le vice-président et le troisième requérant, İbrahim Aksoy, le secrétaire général.

10. Le 7 juin 1990, le HEP fut fondé et la déclaration de constitution fut déposée auprès du ministère de l'Intérieur.

11. Le 3 juillet 1992, le procureur général près la Cour de cassation intenta devant la Cour constitutionnelle turque une action en dissolution du HEP. Dans son réquisitoire, le procureur général reprocha à ce parti d'avoir porté atteinte à l'intégrité de l'Etat. Il estima que certaines déclarations des dirigeants et responsables des structures du parti, tant centrales que locales, faites lors de diverses réunions et à la presse avaient violé la Constitution et la loi portant réglementation des partis politiques. Le procureur général reprocha également au HEP de fournir aide et protection à ceux de ses membres qui avaient commis des actes illégaux.

12. Le 8 juillet 1992, le président de la Cour constitutionnelle transmit le réquisitoire du procureur général au président du HEP et invita ce dernier à soumettre ses observations préliminaires en défense.

13. Le 3 septembre 1992, l'avocat du HEP présenta ses observations écrites préliminaires et demanda la tenue d'une audience. Dans ses observations écrites, il soutint notamment que la loi portant réglementation des partis politiques renfermait des dispositions contraires aux droits fondamentaux garantis par la Constitution. Il fit valoir en outre que la dissolution du parti, demandée par le procureur général, enfreindrait les dispositions de textes internationaux tels que la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Pacte des Nations unies relatif aux droits civils et politiques, l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe. Il contesta également l'insuffisance d'éléments de preuve à charge démontrant les liens du HEP avec le PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan). Il affirma de surcroît que le réquisitoire du procureur général se référait à des déclarations faites par des particuliers, ce qui, en vertu de l'article 101 b) de la loi portant réglementation des partis politiques, ne saurait engager la responsabilité du HEP.

14. Le 22 janvier 1993, l'avocat du HEP présenta ses observations sur le fond. Il sollicita de nouveau la tenue d'une audience. Par ailleurs, il demanda, au cas où cette requête serait rejetée, que le président ainsi que les ex-présidents du HEP fussent entendus par la Cour constitutionnelle.

15. La Cour constitutionnelle accepta cette dernière demande. De ce fait, l'ex-président et le président du HEP présentèrent oralement leurs observations devant elle le 1^{er} mars 1993.

16. Le 14 juillet 1993, la Cour constitutionnelle décida de dissoudre le HEP. Cette décision fut notifiée au procureur général, au président de l'Assemblée nationale et au cabinet du premier ministre.

17. L'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle fut publié au Journal officiel du 18 août 1993.

18. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle rappela d'emblée les grands principes de la Constitution, pertinents en l'espèce, selon lesquels les personnes résidant sur le territoire turc, quelle que soit leur origine ethnique, formaient une unité à travers leur culture commune. Ainsi, l'ensemble de ces personnes, qui formait la base de la République de Turquie, composait la « nation turque ». De ce fait, les groupes ethniques constituant la « nation » ne se divisaient pas en majorité ni en minorité. La Cour constitutionnelle rappela que, selon la Constitution, aucune distinction d'ordre politique ou juridique, qui serait fondée sur l'origine ethnique ou raciale, n'était autorisée entre les citoyens turcs : tous les ressortissants turcs bénéficiaient sans distinction de l'ensemble des droits civils, politiques et économiques.

19. En ce qui concerne particulièrement les citoyens turcs d'origine kurde, la Cour constitutionnelle indiqua que ceux-ci jouissaient des mêmes droits que les autres citoyens turcs dans toutes les régions de

Turquie. Elle ajouta qu'il n'en résultait pas que l'identité kurde n'était pas reconnue dans la Constitution : les ressortissants d'origine kurde n'étaient pas empêchés d'exprimer leur identité kurde. La langue kurde pouvait être utilisée dans tous les lieux privés, dans les locaux de travail, dans la presse écrite et dans les œuvres artistiques et littéraires.

20. La Cour constitutionnelle rappela le principe selon lequel toute personne était tenue de respecter les dispositions de la Constitution même si elle ne les approuvait pas. La Constitution n'interdisait pas qu'il soit fait état de différences mais prohibait la propagande fondée sur la distinction raciale et destinée à mettre fin à l'ordre constitutionnel. La Cour constitutionnelle rappela que, selon le Traité de Lausanne, une langue ou une origine ethnique distinctes ne suffisaient pas, à elles seules, à accorder à un groupe la qualité de minorité.

21. Pour ce qui est des activités du HEP, la Cour constitutionnelle examina notamment les déclarations écrites et orales formulées lors de réunions publiques et privées par des dirigeants du parti, ainsi que par d'autres responsables de divers niveaux. Elle prit également en considération le contenu des calendriers destinés à la vente au public, ainsi que des slogans lancés au cours de diverses réunions organisées dans les locaux du HEP.

22. La Cour constitutionnelle reprocha en particulier au HEP de «chercher à diviser l'intégrité de la nation turque en deux, avec les Turcs d'un côté et les Kurdes de l'autre, dans le but de fonder des Etats séparés» et de «chercher à détruire l'intégrité nationale et territoriale». Elle estima à cet égard que, par ses activités, le HEP alléguait l'existence en Turquie d'un peuple kurde distinct ayant une culture et une langue qui lui étaient propres. Il soutenait que les Kurdes ne pouvaient pratiquer librement leur langue et leur culture. Le HEP réclamait le droit à l'autodétermination pour le peuple kurde, préconisait la création de «départements kurdes» et qualifiait les actes de terrorisme commis par le PKK d'actes de guerre internationale. Le HEP considérait les terroristes du PKK comme des combattants pour la liberté et prétendait que les forces de l'ordre, au lieu de lutter contre ces derniers, essayaient en réalité d'exterminer massivement la population kurde. Dans toutes ses activités, dans lesquelles il mettait exclusivement l'accent sur l'égalité des Turcs et des Kurdes, le HEP prônait la création d'un Etat, fondé sur des bases racistes, mettant ainsi en péril la notion de la «nation turque», élément fondateur de l'Etat. Selon la Cour constitutionnelle, «les objectifs du HEP présentaient des similitudes avec ceux des terroristes» et «l'affirmation, fondée sur des arguments contraires à la vérité, de thèmes accusateurs et agressifs, que les responsables du HEP martelaient dans un souci de provocation, était de nature à tolérer les actes de terreur, à donner raison à leurs auteurs et à favoriser ces derniers».

23. La Cour constitutionnelle conclut que les activités du HEP relevaient, notamment, des restrictions énoncées au paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention ainsi que des dispositions de son article 17. Elle rappela dans ce contexte que la Charte de Paris pour une nouvelle Europe condamnait le racisme, la haine fondée sur l'origine ethnique et le terrorisme. Par ailleurs, l'Acte final d'Helsinki garantissait le respect (des principes) de l'inviolabilité des frontières et de l'intégrité du territoire.

24. La Cour constitutionnelle ordonna dès lors la dissolution du HEP, au motif que ses activités étaient de nature à porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat et à l'unité de la nation.

25. Toutefois, la Cour constitutionnelle rejeta le deuxième argument du parquet, selon lequel le HEP tolérerait de manière implicite ou explicite les agissements illégaux de ses membres. A cet égard, elle tint compte du fait que les diverses procédures pénales entamées contre les membres du HEP étaient encore pendantes, et que jusque-là aucune condamnation n'avait été prononcée à leur égard.

II. THÈSES SOUTENUES PAR LES DIRIGEANTS DU HEP, EXPOSÉES PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE TURQUE DANS SON ARRÊT DU 14 JUILLET 1993

26. Les principales idées développées dans les discours, explications et déclarations des dirigeants du HEP, telles qu'elles ont été mentionnées dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle turque, peuvent se résumer comme suit :

- Il existe en Turquie un peuple kurde qui possède une langue et une culture distinctes et qui est opprimé.
- Les Kurdes n'ont pas le droit de lire, d'écrire ni de progresser en kurde et ils ne peuvent pas développer leur culture.
- Les Kurdes luttent pour la liberté et la démocratie. Un parallélisme est établi avec la légende de Kawa qui, il y a 2 600 ans, s'est révolté contre l'oppression de Dehhak; l'on prétend que Kawa fait de plus en plus d'émules.
- Le peuple kurde a droit à l'autodétermination.
- Le peuple kurde ne bénéficie d'aucun droit découlant des accords internationaux.
- Les problèmes dans l'Est du pays ne sont pas de nature économique.
- Les mesures légales prises à l'encontre de l'organisation terroriste constituent une guerre internationale, et l'organisation armée, le PKK, est l'une des parties belligérantes.
- Les militants armés faisant partie de cette organisation sont des combattants pour la liberté. Il est donc normal que le droit international

de la guerre leur soit appliqué, ce que le gouvernement turc ne met absolument pas en pratique.

- L'armée de la République de Turquie et les forces de l'ordre ont pour but d'anéantir massivement et physiquement les masses populaires kurdes qui constituent la source des combattants kurdes, plutôt que de les combattre.

- Depuis l'éclatement de l'URSS, l'évolution historique a entraîné les citoyens d'origine kurde de la nation turque à manifester de l'intérêt pour ce phénomène, et un parallélisme a ainsi été dressé avec la situation de la population de la Palestine.

- La République a été fondée par les peuples turc et kurde. Les Turcs et les Kurdes doivent, sans tenir compte des autres groupes ethniques, instaurer un système social sur la base de l'égalité entre eux.

- La force gouvernementale en poste dans le Sud-Ouest a été déployée non pas contre les terroristes mais contre le peuple kurde, et s'est appropriée ses droits nationaux.

- Le HEP est également le parti des Kurdes opprimés, des travailleurs, des autres groupes ethniques opprimés et exploités, des Arabes, des Circassiens, des Lazes et des Albanais.

- L'Organisation des Nations unies se doit de convoquer une conférence pour la question kurde dans les plus brefs délais.

- Le problème kurde est le plus grand obstacle à la démocratie. Aussi longtemps qu'il ne sera pas résolu, la démocratie en Turquie ne pourra pas se développer.

III. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

27. Les dispositions pertinentes de la Constitution se lisent ainsi :

Article 2

«La République de Turquie est un Etat de droit démocratique, laïque et social, respectueux des droits de l'homme dans un esprit de paix sociale, de solidarité nationale et de justice, attaché au nationalisme d'Atatürk et reposant sur les principes fondamentaux énoncés dans le préambule.»

Article 3 § 1

«L'Etat de Turquie constitue, avec son territoire et sa nation, une entité indivisible. Sa langue officielle est le turc.»

Article 14 § 1

«Les droits et libertés mentionnés dans la Constitution ne peuvent être exercés dans le but de porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat et à l'unité de la nation, de

mettre en péril l'existence de l'Etat turc et de la République, de supprimer les droits et libertés fondamentaux, de confier la direction de l'Etat à un seul individu ou à un groupe ou d'assurer l'hégémonie d'une classe sociale sur d'autres classes sociales, d'établir une discrimination fondée sur la langue, la race, la religion ou l'appartenance à une secte religieuse, ou d'instituer par tout autre moyen un ordre étatique fondé sur de telles conceptions et opinions.»

Article 68

«Les citoyens ont le droit de fonder des partis politiques et, conformément à la procédure prévue à cet effet, d'y adhérer et de s'en retirer. (...)

Les partis politiques sont les éléments indispensables de la vie politique démocratique.

Les partis politiques sont fondés sans autorisation préalable et exercent leurs activités dans le respect de la Constitution et des lois.

(...) Le statut, le règlement et les activités des partis politiques ne peuvent être contraires à l'indépendance de l'Etat, à son intégrité territoriale et à celle de sa nation, aux droits de l'homme, aux principes d'égalité et de la prééminence du droit, à la souveraineté nationale, ou aux principes de la République démocratique et laïque. Il ne peut être fondé de partis politiques ayant pour but de préconiser et d'instaurer la domination d'une classe sociale ou d'un groupe, ou une forme quelconque de dictature. (...)

Article 69

«Les partis politiques ne peuvent pas se livrer à des activités étrangères à leurs statuts et à leurs programmes, et ne peuvent se soustraire aux restrictions prévues à l'article 14 de la Constitution; ceux qui les enfreignent sont définitivement dissous.

(...)

Les décisions et le fonctionnement interne des partis politiques ne peuvent être contraires aux principes de la démocratie.

(...)

Dès la fondation des partis politiques, le procureur général de la République contrôle en priorité la conformité à la Constitution et aux lois de leurs statuts et programmes ainsi que de la situation juridique de leurs fondateurs. Il en suit également les activités.

La Cour constitutionnelle statue définitivement sur la dissolution des partis politiques à la requête du procureur général de la République près la Cour de cassation.

Les fondateurs et les dirigeants à tous les échelons des partis politiques définitivement dissous ne peuvent être fondateurs, dirigeants ou commissaires aux comptes d'un nouveau parti politique, et il ne peut être fondé de nouveaux partis politiques dont la majorité des membres serait constituée de membres d'un parti politique dissous. (...)

B. La loi n° 2820 portant réglementation des partis politiques (promulguée le 24 avril 1983)

28. A l'époque des faits, les dispositions pertinentes de la loi n° 2820 se lisaient ainsi :

Article 78

« Les partis politiques :

(...) ne peuvent ni viser, ni œuvrer, ni inciter des tiers :

– à modifier (...) les dispositions légales relatives à l'intégrité absolue du territoire de l'Etat turc, à l'unité absolue de sa nation, à sa langue officielle (...)

– à mettre en péril l'existence de l'Etat et de la République turcs, à abolir les droits et libertés fondamentaux, à établir une discrimination fondée sur la langue, la race, la couleur de la peau, la religion ou l'appartenance à un courant religieux, ou à instaurer, par tout moyen, un régime étatique fondé sur de telles notions et conceptions. Les partis politiques ne peuvent pas inciter les tiers à agir en fonction de ces buts. »

Article 80

« Les partis politiques ne peuvent avoir pour but d'affaiblir le principe de l'Etat unitaire sur lequel se fonde la République turque ni se livrer à des activités poursuivant pareille fin. »

Article 81

« Les partis politiques ne peuvent :

a) affirmer l'existence, sur le territoire de la République de Turquie, de minorités fondées sur des différences tenant à la culture nationale ou religieuse, à l'appartenance à une secte, à la race ou à la langue ;

b) avoir pour but la destruction de l'intégrité de la nation en se proposant, sous couvert de protection, promotion ou diffusion d'une langue ou d'une culture non turques, de créer des minorités sur le territoire de la République de Turquie ou de se livrer à des activités connexes. (...) »

Article 84

« Perte de la qualité de membre

Lorsque le Conseil de la Présidence de la Grande Assemblée nationale a validé la démission des députés, la perte de leur qualité de membre est décidée par la Grande Assemblée nationale siégeant en Assemblée plénière.

La perte de la qualité de membre par le député condamné ne peut avoir lieu qu'après notification à l'Assemblée plénière par le tribunal de l'arrêt définitif de condamnation.

Le député qui persiste à exercer une fonction ou une activité incompatible avec la qualité de membre, au sens de l'article 82, est déchu de sa qualité après un vote secret de l'Assemblée plénière à la lumière du rapport de la commission compétente mettant en évidence l'exercice par l'intéressé de la fonction ou activité en question.

Lorsque le Conseil de la Présidence de la Grande Assemblée nationale relève qu'un député, sans autorisation ni excuse valable, s'est abstenu pendant cinq jours au total sur un mois de participer aux travaux de l'Assemblée, ce député perd sa qualité de membre après un vote à la majorité de l'Assemblée plénière.

Le mandat du député dont les actes et les propos ont, selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle, entraîné la dissolution du parti, prend fin à la date de la publication de cet arrêt au Journal officiel. La présidence de la Grande Assemblée nationale met à exécution cette partie de l'arrêt et en informe l'Assemblée plénière.»

Article 90 [premier article du chapitre 4]

«Les statuts, programmes et activités des partis politiques ne peuvent contrevenir à la Constitution et à la présente loi.»

Article 101

«La Cour constitutionnelle prononce la dissolution du parti politique :

a) dont les statuts ou le programme (...) se révèlent contraires aux dispositions du chapitre 4 de la présente loi, ou

b) dont l'assemblée générale, le bureau central ou le conseil administratif (...) adoptent des décisions, émettent des circulaires ou font des communications (...) contraires aux dispositions du chapitre 4 de la présente loi (...), ou dont le président, le vice-président ou le secrétaire général font des déclarations écrites ou orales contraires auxdites dispositions (...).»

Article 103

«Lorsqu'il est constaté qu'un parti politique est devenu un centre d'activités contraires aux dispositions des articles 78 à 88 et de l'article 97 de la présente loi, ce parti politique est dissous par la Cour constitutionnelle.»

Article 107 § 1

«L'intégralité des biens d'un parti politique dissous par la Cour constitutionnelle est transférée au Trésor public.»

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

29. Les requérants allèguent que la dissolution du Parti du travail du peuple («le HEP») a enfreint leur droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la Convention, qui se lit ainsi :

«1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.»

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.»

A. Sur l'applicabilité de l'article 11

30. A titre préliminaire, le Gouvernement soulève la question de l'applicabilité de l'article 11 de la Convention aux partis politiques. Selon lui, les Etats parties à la Convention n'ont à aucun moment entendu soumettre au contrôle des organes de Strasbourg leurs institutions constitutionnelles, et notamment les principes qu'ils considèrent comme des conditions essentielles de leur existence. Le discours d'un parti politique, amplifié par une organisation implantée sur de nombreux points du territoire, pourrait faire encourir à l'Etat un grand danger lorsqu'il prône le séparatisme territorial et l'éclatement national en incitant à la haine les différentes composantes de la population. Dans ces cas extrêmes, les critères de la jurisprudence de la Cour en la matière ne seraient pas pertinents, dans la mesure où les déclarations en question ne relèvent pas du discours politique ordinaire fondé sur le pluralisme des opinions. Le Gouvernement estime que l'examen de la jurisprudence des organes de la Convention en matière de partis politiques montre que la dissolution de ces derniers relève de la marge d'appréciation des cours constitutionnelles, et rappelle qu'en l'espèce ce sont les principes constitutionnels fondamentaux de la Turquie qui sont en jeu.

31. Les requérants, ainsi que la Commission, estiment que rien dans le libellé de l'article 11 ne permet de considérer que les partis politiques seraient exclus du champ d'application de cette disposition.

32. Dans son arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, la Cour a jugé que les partis politiques représentaient une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie et que, eu égard à l'importance de celle-ci dans le système de la Convention, il ne pouvait faire aucun doute que lesdits partis relevaient de l'article 11. Elle a rappelé d'autre part qu'une association, fût-ce un parti politique, ne se trouvait pas soustraite à l'empire de la Convention par cela seul que ses activités passaient aux yeux des autorités nationales pour porter atteinte aux structures constitutionnelles d'un Etat et appeler des mesures restrictives (arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 17, §§ 25 et 27). La Cour ne voit aucune raison de parvenir à une autre conclusion en l'espèce.

Il s'ensuit que cette exception du Gouvernement ne peut être retenue.

B. Sur l'observation de l'article 11

1. Sur l'existence d'une ingérence

33. Le Gouvernement, sous réserve de ses observations quant à l'applicabilité de l'article 11, ainsi que les requérants reconnaissent que la dissolution du HEP s'analyse en une ingérence dans le droit à la liberté d'association des requérants. C'est aussi l'opinion de la Cour.

2. Sur la justification de l'ingérence

34. Pareille ingérence enfreint l'article 11, sauf si elle était «prévues par la loi», dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et «nécessaire, dans une société démocratique», pour les atteindre.

a) «Prévues par la loi»

35. Les parties s'accordent à considérer que l'ingérence était «prévues par la loi», les mesures litigieuses prononcées par la Cour constitutionnelle reposant notamment sur les articles 2, 3, 14 et 68 ancien de la Constitution ainsi que sur les articles 78, 80, 81 et 101 de la loi n° 2820 portant réglementation des partis politiques (paragraphe 27 et 28 ci-dessus).

b) But légitime

36. Pour le Gouvernement, l'ingérence litigieuse visait plusieurs buts légitimes: la défense de la sûreté publique, la protection des droits d'autrui, la sécurité nationale et l'intégrité territoriale du pays.

37. Les requérants affirment que leur parti et eux-mêmes ont toujours prôné des solutions pacifistes aux problèmes des citoyens d'origine kurde en Turquie.

38. De l'avis de la Commission, les mesures litigieuses peuvent passer pour avoir visé au moins un des buts légitimes au sens du paragraphe 2 de l'article 11: la protection de l'intégrité territoriale et, ainsi, la «sécurité nationale».

39. La Cour partage l'avis de la Commission sur ce point.

c) «Nécessaire dans une société démocratique»

i. Thèses des comparants

α) Les requérants

40. Les requérants contestent les motifs avancés par la Cour constitutionnelle turque dans sa décision de dissolution du HEP. Ils

rappellent à cet égard que le pluralisme dans une société démocratique exige la libre expression de toutes les opinions, même si celles-ci ne correspondent pas à celles exprimées par le gouvernement.

41. Ils soutiennent par ailleurs que, dans leurs discours publics, les responsables du HEP se sont contentés de mettre l'accent sur l'existence d'un problème « kurde » en Turquie et que, dans tous ces discours, ils ont prôné une solution démocratique et pacifique à ce problème, conformément aux normes établies par les textes internationaux en matière de libertés publiques. Ils n'ont jamais plaidé pour la sécession d'une partie du territoire de la Turquie. Ils signalent que, de toute façon, une telle proposition est passible de sanctions pénales au regard du droit turc et qu'aucun responsable du HEP n'a été condamné au pénal pour une telle infraction avant la dissolution du parti.

Les requérants en concluent que la dissolution du HEP n'était pas justifiée au regard des dispositions de la Convention.

β) Le Gouvernement

42. Le Gouvernement soutient que, selon la Cour constitutionnelle turque, les principes caractérisant le régime constitutionnel de l'Etat, y compris celui concernant l'indivisibilité de la nation, constituent des valeurs absolues que les partis politiques sont tenus de respecter.

Le Gouvernement fait valoir que le HEP, en invoquant « le droit à l'autodétermination du peuple kurde », essayait d'établir, au sein de la nation turque, une discrimination fondée sur l'appartenance ethnique. Cette approche, qui propose de créer une minorité basée sur l'origine ethnique au sein de la nation, est incompatible avec l'intégrité nationale. Or cette dernière notion se fonde sur l'égalité des droits des citoyens sans aucune distinction.

43. Quant à l'absence de condamnation au pénal prononcée à l'encontre des responsables du HEP, le Gouvernement fait observer que la dissolution d'un parti politique ne constitue pas une conclusion liée à la violation d'une norme pénale, mais est un moyen de préserver l'ordre libéral démocratique et, en tant que tel, joue un rôle préventif. En résumé, les activités ne constituant pas des infractions pénales pourraient justifier cette dissolution.

44. Selon le Gouvernement, dans une période de terrorisme menaçant l'intégrité territoriale, les dirigeants d'un parti politique doivent s'abstenir de faire des déclarations de soutien aux terroristes, de reprendre leurs thèses ou de faire leur apologie. En se référant aux propos litigieux pris en compte par la Cour constitutionnelle, le Gouvernement fait valoir qu'à aucun moment les instances dirigeantes du HEP ne se sont démarquées de ces prises de position, mais au contraire se sont identifiées complètement à elles.

Le Gouvernement estime que, dans ces circonstances, la dissolution du HEP était « nécessaire dans une société démocratique » et répondait à un besoin social impérieux, à savoir la sauvegarde de l'ordre public et des droits d'autrui.

γ) La Commission

45. La Commission estime que, même si les dirigeants du HEP critiquaient vivement la façon dont les forces de l'ordre turques menaient la lutte contre les organisations terroristes prokurdes, pareilles critiques ne permettaient pas à elles seules d'assimiler ce parti politique à une organisation terroriste. Selon la Commission, il est vrai que le PKK a utilisé certains principes prônés par le HEP, tels que le droit à l'autodétermination, la reconnaissance des droits linguistiques, comme des prétextes afin de justifier ses actes de terrorisme. La Commission estime cependant qu'on ne peut reprocher au HEP d'avoir défendu, sans préconiser le recours à la violence, ces principes qui ne sont pas, en soi, contraires aux valeurs d'une société démocratique.

ii. *Appréciation de la Cour*

46. La Cour rappelle que, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et la liberté de les exprimer constituent des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

Il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, et *Jersild c. Danemark* du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 26, § 37). En tant que leurs activités prennent part à un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention (arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, pp. 20 et 21, §§ 42 et 43).

47. Quant aux liens entre la démocratie et la Convention, la Cour a fait les observations suivantes (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, pp. 21 et 22, § 45) :

« La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de « l'ordre public européen » (...). Ceci ressort d'abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le

développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique d'une part, et sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme d'autre part (...). Le même préambule énonce ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. La Cour a vu dans ce patrimoine commun les valeurs sous-jacentes à la Convention (...); à plusieurs reprises, elle a rappelé que celle-ci était destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique (...)

En outre, les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention requièrent d'apprécier les ingérences dans l'exercice des droits qu'ils consacrent à l'aune de ce qui est «nécessaire dans une société démocratique». La seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la «société démocratique». La démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle.»

48. La Cour a aussi défini les limites dans lesquelles les formations politiques peuvent mener des activités en bénéficiant de la protection des dispositions de la Convention (*ibidem*, p. 27, § 57) :

«(...) l'une des principales caractéristiques de la démocratie 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. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. Sous ce rapport, une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés.»

49. Sur ce point, la Cour estime qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Parti socialiste et autres c. Turquie* du 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III, pp. 1256 et 1257, §§ 46 et 47, et *Lawless c. Irlande* (fond) du 1^{er} juillet 1961, série A n° 3, pp. 45 et 46, § 7).

50. On ne saurait exclure non plus que le programme d'un parti politique ou les déclarations de ses responsables cachent des objectifs et intentions différents de ceux qu'ils affichent publiquement. Pour s'en assurer, il faut comparer le contenu dudit programme ou desdites déclarations avec l'ensemble des actes et prises de position de leurs titulaires (arrêts précités *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, p. 27, § 58, et *Parti socialiste et autres*, pp. 1257 et 1258, § 48).

51. Par ailleurs, dans la recherche de la nécessité d'une ingérence dans une société démocratique, l'adjectif «nécessaire», au sens de l'article 11 § 2, implique un «besoin social impérieux».

La Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais il lui incombe de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas que la Cour doit se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était «proportionnée au but légitime poursuivi» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, pp. 2377 et 2378, § 55, *Goodwin c. Royaume-Uni* du 27 mars 1996, *Recueil* 1996-II, pp. 500 et 501, § 40).

52. En l'espèce, il appartient à la Cour d'apprécier si la dissolution du HEP et les sanctions accessoires infligées aux requérants répondaient à un «besoin social impérieux» et si elles étaient «proportionnées aux buts légitimes poursuivis».

53. La Cour note d'emblée que, dans son arrêt de dissolution, la Cour constitutionnelle n'a pas examiné la conformité à la loi du programme et des statuts du HEP, mais s'est prononcée uniquement sur la question de savoir si ses activités politiques se heurtaient ou non aux interdictions en la matière. Pour prononcer la dissolution du parti, elle a tiré argument des déclarations publiques des dirigeants du HEP, qu'elle a considérées comme des faits et éléments de preuve liant ce parti politique dans son ensemble. En conséquence, la Cour peut limiter son examen aux dites déclarations.

54. Quant à la question de savoir si le HEP menait sa campagne politique par des moyens légaux et démocratiques, ou si ses dirigeants prênaient le recours à la violence comme moyen politique, la Cour constitutionnelle estima que «les objectifs du HEP présentaient des similitudes avec ceux des terroristes» et que «l'affirmation, fondée sur des arguments contraires à la vérité, de thèmes accusateurs et agressifs, que les responsables du HEP martelaient dans un souci de provocation, était de nature à tolérer les actes de terreur, à donner raison à leurs auteurs et à favoriser ces derniers». Ces constats se trouvent à la base de la thèse que le Gouvernement a soutenue devant la Cour et selon laquelle les responsables du HEP auraient incité la population à la haine ethnique, à l'insurrection, et donc à la violence.

55. La Cour doit rechercher si de tels constats peuvent passer pour être fondés sur une appréciation acceptable des faits pertinents. Elle

observe d'abord que le HEP n'exprimait aucun soutien ou approbation explicite pour l'utilisation de la violence à des fins politiques. Par ailleurs, l'incitation à la haine ethnique et l'incitation à l'insurrection sont passibles de sanctions pénales en Turquie. Or, à l'époque des faits, aucun responsable du HEP n'a été frappé d'une condamnation pénale pour un tel acte. C'est justement en s'appuyant sur cet argument que la Cour constitutionnelle a rejeté l'allégation du procureur général de la Cour de cassation, selon laquelle le HEP s'était transformé en un centre d'activités illégales. En l'absence d'appels à recourir à la violence ou à d'autres moyens illégaux, la thèse du Gouvernement, tirée, en partie, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, selon laquelle le HEP aurait appuyé et approuvé l'usage de la violence ou des moyens illégaux à des fins politiques, ne convainc pas la Cour.

56. Pour ce qui est de la question de savoir si le HEP poursuivait des buts contraires aux principes de la démocratie, la Cour constitutionnelle turque reprocha au HEP de «chercher à diviser l'intégrité de la nation turque en deux, avec les Turcs d'un côté et les Kurdes de l'autre, dans le but de fonder des États séparés» et de «chercher à détruire l'intégrité nationale et territoriale». La Cour, à l'instar de la Commission, constate que le discours politique du HEP se résumait aux affirmations selon lesquelles «la population d'origine kurde ne pouvait librement utiliser sa langue et ne pouvait formuler des revendications d'ordre politique en se fondant sur le principe de l'autodétermination, les forces de l'ordre qui menaient la lutte contre les organisations terroristes prokurdes procédaient à des actes illégaux et étaient responsables, en partie, de la souffrance de citoyens d'origine kurde dans certaines régions de la Turquie» (rapport de la Commission du 1^{er} mars 1999, § 64).

57. La Cour accepte que les principes défendus par le HEP, tels que le droit à l'autodétermination et la reconnaissance des droits linguistiques, ne sont pas, comme tels, contraires aux principes fondamentaux de la démocratie. De même, elle souscrit au raisonnement de la Commission sur le point suivant : si on estime que la seule défense des principes susmentionnés se résume, de la part d'une formation politique, en un soutien aux actes de terrorisme, on diminuerait la possibilité de traiter les questions y relatives dans le cadre d'un débat démocratique, et on permettrait aux mouvements armés de monopoliser la défense de ces principes, ce qui serait fortement en contradiction avec l'esprit de l'article 11 et avec les principes démocratiques sur lesquels il se fonde.

58. Par ailleurs, la Cour estime que, même si des propositions s'inspirant de tels principes risquent de heurter les lignes directrices de la politique gouvernementale ou les convictions majoritaires dans

l'opinion publique, le bon fonctionnement de la démocratie exige que les formations politiques puissent les introduire dans le débat public afin de contribuer à trouver des solutions à des questions générales qui concernent l'ensemble des acteurs de la vie politique (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Vogt c. Allemagne* du 26 septembre 1995, série A n° 323, p. 25, § 52, et l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, p. 27, § 57). La Cour considère qu'il n'est pas utilement démontré dans l'arrêt de dissolution du 14 juillet 1993 que le HEP, par le biais de ses projets politiques, envisageait de compromettre le régime démocratique en Turquie (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, § 41, CEDH 1999-VIII). Il n'est pas non plus soutenu devant la Cour que le HEP avait des chances réelles d'instaurer un système gouvernemental qui ne serait pas approuvé par tous les acteurs de la scène politique (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, p. 27, § 57).

59. Par ailleurs, les critiques sévères et hostiles des responsables du HEP à l'encontre de certains agissements des forces de l'ordre dans leur lutte contre le terrorisme ne peuvent constituer, à elles seules, des éléments de preuve afin d'assimiler le HEP aux groupes armés procédant à des actes de violence. La Cour rappelle à cet égard que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier. Dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif des pouvoirs législatif et judiciaire, de la presse et de l'opinion publique (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Castells c. Espagne* du 23 avril 1992, série A n° 236, pp. 23 et 24, § 46). La Cour n'est pas convaincue que les députés et les responsables du HEP, en critiquant les agissements des forces de l'ordre, poursuivaient un autre but que celui de remplir leur devoir de signaler les préoccupations de leurs électeurs.

60. Eu égard à l'absence de projet politique du HEP de nature à compromettre le régime démocratique dans le pays et/ou à l'absence d'une invitation ou d'une justification de recours à la force à des fins politiques, sa dissolution ne peut raisonnablement être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux ».

61. Rappelant la nature « radicale » de la mesure de dissolution d'un parti politique (arrêts précités *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, pp. 26, 27 et 28, §§ 54, 61, et *Parti socialiste et autres*, p. 1258, § 51), la Cour estime que, dans une société démocratique, une telle ingérence dans l'exercice de la liberté d'association des requérants dans la présente affaire n'était pas nécessaire.

En conséquence, la dissolution du HEP a emporté violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9, 10 ET 14 DE LA CONVENTION

62. Les requérants allèguent également une violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention. Leurs griefs portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11, la Cour juge inutile de les examiner séparément.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

63. Les requérants se plaignent de ne pas avoir bénéficié d'une audience publique dans la procédure devant la Cour constitutionnelle. Ils y voient une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

64. Le Gouvernement excipe d'emblée de l'inapplicabilité de l'article 6 à la procédure devant la Cour constitutionnelle. Il fait notamment valoir que la procédure devant cette juridiction portait exclusivement sur la question de la compatibilité des actes du HEP avec les dispositions de la Constitution et ne concernait nullement les droits de caractère civil des requérants.

65. La Commission accepte cette thèse alors que les requérants la contestent.

66. La Cour a déjà considéré, dans sa décision sur la recevabilité dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* (n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 3 octobre 2000)¹, que des griefs similaires étaient incompatibles *ratione materiae* avec les dispositions de l'article 6 de la Convention :

« (...) l'applicabilité de l'article 6 § 1 à une procédure constitutionnelle dépend du fond et de l'ensemble des données de chaque cas d'espèce (arrêt *Bock c. Allemagne* du 29 mars 1989, série A n^o 150, p. 18, § 37). Elle doit donc déterminer si les allégations formulées par les requérants au cours de la procédure constitutionnelle en question peuvent s'analyser en une contestation relative à un droit de caractère civil ou à une accusation en matière pénale.

En effet, la procédure devant la Cour constitutionnelle portait sur un litige relatif au droit du R.P. de poursuivre, en tant que parti politique, ses activités politiques. Il s'agissait donc, par excellence, d'un droit de nature politique qui, comme tel, ne relève pas de la garantie de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il en est de même de l'interdiction, faite par l'article 69 de la Constitution aux fondateurs et aux dirigeants des partis politiques dissous, d'être fondateurs et dirigeants d'un nouveau parti. Il s'agit, ici aussi, d'une restriction des droits politiques des intéressés qui ne saurait relever de l'article 6 § 1 de la Convention, ni au titre d'une contestation portant sur un droit civil, ni au titre d'une accusation en matière pénale.

1. *Note du greffe*: cette décision est disponible au greffe.

Il est vrai que la dissolution du R.P. a entraîné d'office, en vertu de la loi nationale, le transfert de son patrimoine au Trésor public et qu'à ce titre, une contestation aurait pu s'élever à propos d'un droit patrimonial, et donc civil au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Cependant, le droit au respect des biens du R.P. ne faisait aucunement l'objet du « litige » débattu devant la Cour constitutionnelle. Les parties, à savoir le procureur général et le R.P., n'ont contesté, ni dans le cadre de la procédure constitutionnelle, ni dans le cadre d'une autre procédure, le transfert des biens du R.P. au Trésor public, conséquence directe de la dissolution du parti politique telle que prévue par la loi. La Cour est d'avis que la présente affaire se distingue de l'affaire *Ruiz-Mateos* précitée (arrêt du 23 juin 1993, série A n° 262, p. 24, § 59) qui portait sur des actions dont le caractère « civil » au sens de l'article 6 § 1 était indéniable, et sur des procédures constitutionnelles inextricablement liées aux premières. En l'espèce, toutefois, il n'y a pas eu de contestation portant sur un droit civil au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, le transfert des biens des parties ne faisant l'objet d'aucun litige (voir, *mutatis mutandis*, arrêt *Pierre-Bloch c. France* [du 21 octobre 1997], *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, [pp. 2222-2226,] §§ 48-61).

Partant, la Cour estime que la procédure litigieuse ne concernait ni une contestation sur les droits et obligations de caractère civil des requérants ni une accusation en matière pénale dirigée contre eux, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.»

67. La Cour n'aperçoit aucune raison de s'écarter de cette conclusion dans le cadre de la présente affaire. Il est vrai que le droit au respect des biens du HEP ne faisait aucunement l'objet du « litige » débattu devant la Cour constitutionnelle, ni d'une autre procédure, le transfert des biens du HEP au Trésor public étant la conséquence directe de la dissolution du parti politique telle que prévue par la loi.

Partant, l'article 6 de la Convention ne s'applique pas au cas d'espèce.

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

68. 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. **Dommege matériel**

69. Les requérants réclament 500 000 francs français (FRF) pour chacun d'entre eux au titre du dommege matériel. Ils font valoir qu'ils ont été également condamnés au pénal, ultérieurement à la dissolution du HEP, pour les discours qu'ils avaient prononcés dans le cadre de leurs activités au sein de ce parti, et que, de ce fait, ils n'ont pu exercer, durant leur détention, leur profession d'avocat.

70. Le Gouvernement s'élève contre cette prétention.

71. La Cour relève que le lien de causalité ne se trouve pas suffisamment établi entre le fait jugé constitutif d'une violation (paragraphe 61 ci-dessus) et la perte de revenus professionnels alléguée par les requérants. Partant, elle ne peut y faire droit.

B. Dommage moral

72. Les requérants réclament à ce titre 250 000 FRF chacun.

73. Le Gouvernement combat également cette revendication.

74. La Cour note que le HEP a été actif pendant trois ans avant d'être ensuite dissous par la Cour constitutionnelle. Il en résulte un préjudice moral certain dans le chef de M. Yazar, de M. Karataş et de M. Aksoy. Statuant en équité, la Cour accorde 10 000 euros (EUR) à chacun d'entre eux.

C. Frais et dépens

75. Les requérants demandent 229 700 FRF pour frais et dépens, soit 144 700 FRF pour les honoraires d'avocat occasionnés par leur représentation devant la Cour constitutionnelle et à Strasbourg, et 85 000 FRF pour les frais de traduction, de communication et de voyage liés à cette représentation.

76. Le Gouvernement trouve ces sommes excessives: il soutient en particulier que les justificatifs fournis par les requérants se rapportent à des dépenses qui n'ont pas de rapport avec le traitement de la présente affaire, et que les sommes relatives aux honoraires sont abstraites.

77. La Cour rappelle qu'elle peut accorder à un requérant le paiement non seulement de ses frais et dépens devant les organes de la Convention, mais aussi de ceux qu'il a engagés devant les juridictions nationales pour prévenir ou faire corriger par celles-ci une violation constatée par la Cour (*Van Geysegem c. Belgique* [GC], n° 26103/95, § 45, CEDH 1999-I).

78. En l'occurrence, les frais afférents à la défense du HEP devant la Cour constitutionnelle ont été engagés pour prévenir la dissolution du parti, laquelle a fait l'objet du constat de violation ci-dessus (paragraphe 55). En conséquence, ils entrent en ligne de compte pour le calcul de la satisfaction équitable.

79. La Cour constate toutefois que les requérants ne fournissent pas tous les détails du nombre d'heures de travail dont leurs avocats réclament le paiement. En vertu de l'article 60 § 2 du règlement, elle ne saurait donc accueillir cette demande telle quelle. Statuant en équité, elle alloue aux requérants une somme globale de 10 000 EUR au titre des frais et dépens.

D. Intérêts moratoires

80. 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. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement concernant l'applicabilité de l'article 11 de la Convention;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il y a eu violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention;
4. *Dit* que l'article 6 de la Convention ne s'applique pas en l'espèce;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, les sommes suivantes, à majorer de tout montant pouvant être dû au titre de taxe, droits de timbre et charges fiscales exigibles au moment du versement et à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement:
 - i. 10 000 EUR (dix mille euros) à chacun des trois requérants, M. Yazar, M. Karataş et M. Aksoy, pour préjudice moral, soit au total 30 000 EUR (trente mille euros),
 - ii. 10 000 EUR (dix mille euros) aux requérants réunis, pour frais et dépens;
 - 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 9 avril 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Matti PELLONPÄÄ
Président

YAZAR AND OTHERS v. TURKEY
(Applications nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 9 APRIL 2002¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Dissolution of political party by the Constitutional Court****Article 11**

Freedom of association – Dissolution of political party by the Constitutional Court – Interference – National security – Necessary in a democratic society – Incitement to violence – Compliance of political statements with democratic principles – Permissible criticism of a government

*
* *
*

The People's Labour Party was founded in 1990. The applicants were its chairman, vice-chairman and general secretary. Principal State Counsel at the Court of Cassation applied to the Constitutional Court to have the party dissolved on the ground that public statements by its leaders and senior officials were endangering the territorial and national integrity of the State. In its examination of the party's activities, the Constitutional Court focused in particular on the statements in question, and also on the content of calendars on sale to the public and slogans shouted at party meetings. The court ordered the party's dissolution, holding that it was asserting that there was a separate Kurdish people in Turkey and was seeking to establish two separate States, with Turks on one side and Kurds on the other, with the aim of "destroying" the constitutional principle of the unity of the Turkish nation.

Held

Article 11: Government's preliminary objection (non-applicability): Political parties were a form of association essential to the proper functioning of democracy and, in view of the importance of democracy in the Convention system, came within the scope of Article 11. An association, including a political party, was not excluded from the protection afforded by the Convention simply because its activities were regarded by the national authorities as undermining the constitutional structures of the State and calling for the imposition of restrictions. The preliminary objection was therefore dismissed.

There had been interference with the applicants' right to freedom of association. The interference had been prescribed by law and had pursued a legitimate aim, namely the preservation of the integrity of the nation and, therefore, national security. As to whether the interference had been necessary, the Court could not find any evidence of explicit support for or approval of the use of violence for political ends in the public statements made by the party's leaders. Nor was the

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

Court persuaded that the party's leaders had incited to violence. Incitement to violence constituted a criminal offence in Turkey, and the Court observed that none of the party's leaders had been convicted of any such offence. The principles supported in the party in its policy statements, such as the right to self-determination and the recognition of language rights, were not in themselves contrary to the fundamental principles of democracy. It was necessary for the proper functioning of democracy that political groups should be able to introduce proposals inspired by such principles into public debate, in order to help find solutions to general problems concerning politicians of all persuasions. It had not been satisfactorily established in the judgment by which the party was dissolved that its policies had been aimed at undermining the democratic regime in Turkey by dividing the nation and its territory. Nor had it been maintained that the party had any real chance of installing a regime which would not have met with the approval of everyone on the political stage. Moreover, the limits of permissible criticism were wider where the acts or omissions of a government were concerned. The criticisms made by the party's members of parliament and officials about certain actions of the armed forces in their anti-terrorist campaign were not in themselves sufficient for the party to be equated with violent armed groups; on the contrary, in voicing such criticisms the party's representatives had been discharging their duty to draw attention to their electors' concerns. As the party had not advocated any policy that could have undermined the democratic regime in Turkey and had not urged or sought to justify the use of force for political ends, its dissolution had not met a "pressing social need".

Conclusion: violation (unanimously).

N.B. The Court also held unanimously that it was not necessary to determine whether there had been a violation of Articles 9, 10 and 14 of the Convention and that Article 6 was not applicable in the present case.

Article 41: The Court awarded the applicants compensation for non-pecuniary damage. It also awarded a specified sum for costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Lawless v. Ireland (merits), judgment of 1 July 1961, Series A no. 3

Handyside v. the United Kingdom, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24

Jersild v. Denmark, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298

Goodwin v. the United Kingdom, judgment of 27 March 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-II

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

Ahmed and Others v. the United Kingdom, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI

In the case of Yazar and Others v. Turkey,

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

Mr M. PELLONPÄÄ, *President*,
 Mr A. PASTOR RIDRUEJO,
 Mrs V. STRÁŽNICKÁ,
 Mr M. FISCHBACH,
 Mr J. CASADEVALL,
 Mr R. MARUSTE, *judges*,
 Mr F. GÖLCÜKLÜ, *ad hoc judge*,

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

Having deliberated in private on 12 March 2002,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case was referred to the Court, in accordance with the provisions applicable prior to the entry into force of Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention"), by the European Commission of Human Rights ("the Commission") on 3 June 1999 (Article 5 § 4 of Protocol No. 11 and former Articles 47 and 48 of the Convention).

2. It originated in three applications (nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93) against the Republic of Turkey lodged with the Commission under former Article 25 of the Convention by three Turkish nationals, Mr Feridun Yazar, Mr Ahmet Karataş and Mr İbrahim Aksoy, and the People's Labour Party (Halkın Emegi Partisi – "the HEP") ("the applicants"), on 24 September 1993.

3. The applicants alleged, in particular, that the dissolution of the HEP had infringed their right to freedom of association, freedom of thought and freedom of expression, that they had been discriminated against on account of the political opinions supported by the HEP, and that the Constitutional Court had not given them a public hearing.

4. The Commission declared the applications admissible on 3 April 1995. In its report of 1 March 1999 (former Article 31 of the Convention)¹ it unanimously expressed the opinion that there had been a violation of Article 11 of the Convention, that no separate issue arose under Articles 9 and 10 and that it was not necessary to examine separately whether there had been a violation of Article 14. It also expressed the opinion by twenty-two votes to four that there had been no violation of Article 6 § 1 of the Convention.

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

5. Mr Feridun Yazar and Mr İbrahim Aksoy were represented by Mr H. Kaplan, of the Istanbul Bar. Mr Ahmet Karataş was represented by Mr Y. Alataş, of the Ankara Bar.

6. On 7 July 1999 a panel of the Grand Chamber decided that the case should be examined by a Chamber (Rule 100 § 1 of the Rules of Court). The Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1. Mr R. Türmen, the judge elected in respect of Turkey, withdrew from sitting in the case (Rule 28). The Turkish Government (“the Government”) accordingly appointed Mr F. Gölcüklü to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

7. The applicants and the Government each filed a memorial.

8. Having consulted the Agent of the Government and the applicants, the Chamber decided that it was not necessary to hold a hearing (Rule 59 § 2 *in fine*). On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed Fourth Section (Rule 52 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. At the material time the first applicant, Feridun Yazar, was chairman of the People’s Labour Party (Halkın Emeği Partisi – “the HEP”), the second applicant, Ahmet Karataş, was its vice-chairman and the third applicant, İbrahim Aksoy, was its general secretary.

10. On 7 June 1990 the HEP was founded and its constitution was filed with the Ministry of the Interior.

11. On 3 July 1992 Principal State Counsel at the Court of Cassation applied to the Turkish Constitutional Court to have the HEP dissolved. In his application he accused the party of having undermined the integrity of the State. He submitted that certain statements made at meetings and to the press by the party’s leaders and senior officials at both central and local level had infringed the Constitution and the Law on the regulation of political parties. He also accused the HEP of assisting and protecting those of its members who had committed illegal acts.

12. On 8 July 1992 the President of the Constitutional Court sent Principal State Counsel’s application to the chairman of the HEP, inviting him to submit his preliminary observations in reply.

13. On 3 September 1992 the HEP’s lawyer filed his preliminary written observations and requested a hearing. In his observations he submitted, in particular, that the Law on the regulation of political parties contained provisions that were contrary to the fundamental

rights guaranteed by the Constitution. He also maintained that the dissolution of the party, as called for by Principal State Counsel, would contravene international instruments such as the European Convention on Human Rights, the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a New Europe. In addition, he argued that there was insufficient evidence of the links between the HEP and the PKK (Workers' Party of Kurdistan). He further contended that Principal State Counsel's application referred to statements made by individuals, for which the HEP could not be held liable, pursuant to section 101(b) of the Law on the regulation of political parties.

14. On 22 January 1993 the HEP's lawyer submitted his observations on the merits. He again requested a hearing. He also sought leave, should that request be refused, for the HEP's chairman and his predecessors to give evidence to the Constitutional Court.

15. The Constitutional Court acceded to the latter request. Accordingly, the former chairman and the chairman of the HEP made oral submissions to the court on 1 March 1993.

16. On 14 July 1993 the Constitutional Court decided to dissolve the HEP. Its judgment was served on Principal State Counsel, the Speaker of the National Assembly and the Prime Minister's Office.

17. The Constitutional Court's judgment was published in the Official Gazette on 18 August 1993.

18. In its judgment the Constitutional Court began by reiterating the main constitutional principles of relevance to the case, to the effect that all persons living within Turkish territory, whatever their ethnic origin, formed a whole united by their common culture. Accordingly, the sum of the persons who made up the Republic of Turkey was called the "Turkish nation". The different ethnic groups making up the "nation" were therefore not divided into a majority or minorities. The Constitutional Court pointed out that, under the Constitution, no political or legal distinction based on ethnic or racial origin could be made between citizens. All Turkish nationals could avail themselves of all civil, political and economic rights without discrimination.

19. With particular reference to Turkish citizens of Kurdish origin, the Constitutional Court held that in every region of Turkey these enjoyed the same rights as other Turkish citizens. That did not mean, it added, that the Constitution did not acknowledge the existence of a Kurdish identity, since citizens of Kurdish origin were not forbidden to express their Kurdish identity. The Kurdish language could be used on all private premises, at places of work, in the press and in works of art and literature.

20. The Constitutional Court reiterated the principle that all people were bound to observe the provisions of the Constitution even if they did not agree with them. The Constitution did not preclude the celebration of

difference but forbade propaganda that was based on racial difference and was aimed at destroying the constitutional order. The Constitutional Court pointed out that under the Treaty of Lausanne, having a separate language or ethnic origin was not in itself sufficient for a group to qualify as a minority.

21. With regard to the HEP's activities, the Constitutional Court examined, in particular, the written and oral statements made at public and private meetings by the party's leaders and by other officials at various levels. It also considered the content of calendars on sale to the public and slogans shouted at various meetings held on the HEP's premises.

22. The Constitutional Court was particularly critical of the HEP for "seeking to divide the Turkish nation in two, with Turks on one side and Kurds on the other, with the aim of establishing separate States" and for "seeking to destroy national and territorial integrity". It considered in that connection that the HEP was asserting through its activities that there was a separate Kurdish people with its own culture and language, which the Kurds were not free to practise. The HEP demanded the right to self-determination for the Kurds, advocated the setting up of "Kurdish provinces" and described the terrorist acts committed by the PKK as acts of international war. It regarded PKK terrorists as freedom fighters and claimed that instead of combating them, the security forces were in fact seeking to bring about the mass extermination of the Kurdish people. In all its activities, in which the sole emphasis was on equality between Turks and Kurds, the HEP was calling for the establishment of a State built on racist foundations, thereby jeopardising the concept of the "Turkish nation", one of the principles on which the State had been founded. In the Constitutional Court's view, "the HEP's aims resembled those of terrorists" and "the use of accusatory and aggressive statements based on falsehoods, which the HEP's leaders constantly repeated as a form of provocation, was likely to promote tolerance of terrorist acts and to justify and encourage their perpetrators".

23. The Constitutional Court concluded that the HEP's activities were subject, *inter alia*, to the restrictions referred to in paragraph 2 of Article 11 and to the provisions of Article 17 of the Convention. It pointed out in that connection that the Charter of Paris for a New Europe condemned racism, ethnic hatred and terrorism, and that the Helsinki Final Act guaranteed adherence to the principles of the inviolability of national frontiers and of territorial integrity.

24. The Constitutional Court accordingly ordered the dissolution of the HEP on the ground that its activities were such as to undermine the territorial integrity of the State and the unity of the nation.

25. However, the Constitutional Court dismissed Principal State Counsel's second argument that the HEP implicitly or explicitly

tolerated the illegal actions of its members. In that connection, it took into account the fact that the various criminal proceedings instituted against members of the HEP were still pending and that none of its members had yet been found guilty.

II. VIEWS SUPPORTED BY THE HEP LEADERS, AS SET OUT BY THE TURKISH CONSTITUTIONAL COURT IN ITS JUDGMENT OF 14 JULY 1993

26. The main ideas put forward in the HEP leaders' speeches, explanations and statements, as outlined in the Turkish Constitutional Court's judgment, may be summarised as follows.

(a) There is a Kurdish people in Turkey which has its own language and culture and is oppressed.

(b) The Kurds are not allowed to read or write in Kurdish or improve their knowledge of the language and are unable to develop their culture.

(c) The Kurds are fighting for freedom and democracy. A parallel is drawn with the legend of Kawa, who had revolted against the oppressive King Dehhak 2,600 years ago; it is asserted that more and more people are emulating Kawa.

(d) The Kurdish people have the right to self-determination.

(e) The Kurdish people cannot avail themselves of any rights arising from international agreements.

(f) The problems in eastern Turkey are not of an economic nature.

(g) The statutory measures taken against organised terrorism constitute an international war, and the armed organisation (the PKK) is one of the belligerents.

(h) The armed militants belonging to that organisation are freedom fighters. It is therefore natural that the international laws of war should be applied to them, but the Turkish government has not put that into practice.

(i) The Turkish army and the security forces pursue the aim of physically destroying the Kurdish masses from which the Kurdish militants are drawn rather than fighting them.

(j) Since the break-up of the USSR, the course of history has caused Turkish citizens of Kurdish origin to take an interest in that phenomenon, and a parallel has consequently been drawn with the situation of the Palestinian people.

(k) The Republic has been founded by the Turkish and Kurdish peoples. Turks and Kurds should establish a social system based on equality between the two ethnic groups, without taking any others into account.

(l) The government forces stationed in south-eastern Turkey have been deployed not against the terrorists but against the Kurdish people and have appropriated their national rights.

(m) The HEP is also the party of the oppressed Kurds, the workers, other oppressed and exploited ethnic groups, the Arabs, the Circassians, the Laz and the Albanians.

(n) The United Nations should hold a conference on the Kurdish question as soon as possible.

(o) The Kurdish problem is the biggest obstacle to democracy. Until it is solved, democracy cannot be developed in Turkey.

III. RELEVANT DOMESTIC LAW

A. The Constitution

27. At the material time the relevant provisions of the Constitution read as follows.

Article 2

“The Republic of Turkey is a democratic, secular and social State based on the rule of law, respectful of human rights in a spirit of social peace, national solidarity and justice, adhering to the nationalism of Atatürk and resting on the fundamental principles set out in the Preamble.”

Article 3 § 1

“The State of Turkey shall constitute with its territory and nation an indivisible whole. The official language shall be Turkish.”

Article 14 § 1

“None of the rights and freedoms referred to in the Constitution shall be exercised with a view to undermining the territorial integrity of the State and the unity of the nation, jeopardising the existence of the Turkish State or Republic, abolishing fundamental rights and freedoms, placing the control of the State in the hands of a single individual or group, ensuring the domination of one social class over other social classes, introducing discrimination on the grounds of language, race, religion or membership of a religious sect, or establishing by any other means a State political system based on such concepts and opinions.”

Article 68

“Citizens shall have the right to form political parties and to join them or withdraw from them in accordance with the lawful procedure laid down for the purpose ...

Political parties shall be an indispensable part of the democratic political system.

Political parties may be formed without prior permission and shall carry on their activities in accordance with the Constitution and the law.

... The constitutions, rule books and activities of political parties shall not be incompatible with the independence of the State, the integrity of State territory and of the nation, human rights, the principles of equality and the rule of law, national sovereignty or the principles of a democratic, secular Republic. No political party may be founded with the aim of advocating and establishing the domination of one social class or group, or a dictatorship in any form whatsoever. ...”

Article 69

“Political parties shall not engage in activities other than those referred to in their constitutions and programmes, nor shall they disregard the restrictions laid down by Article 14 of the Constitution, on pain of permanent dissolution.

...

The decisions and internal running of political parties shall not be contrary to democratic principles.

...

Immediately a political party is formed, Principal State Counsel shall verify as a matter of priority that its constitution and programme and the legal position of its founding members are consistent with the Constitution and the laws of the land. He shall also monitor its activities.

The Constitutional Court shall give a final ruling on the dissolution of political parties on an application by Principal State Counsel at the Court of Cassation.

Founding members and managers, at whatever level, of political parties which have been permanently dissolved may not become founding members, managers or financial controllers of any new political party, nor shall a new party be formed if a majority of its members previously belonged to a party which has been dissolved ...”

B. Law no. 2820 on the regulation of political parties (promulgated on 24 April 1983)

28. At the material time the relevant provisions of Law no. 2820 read as follows.

Section 78

“Political parties

... shall not aim or strive to or incite third parties to

– change ... the legal provisions concerning the absolute integrity of the Turkish State’s territory, the absolute unity of its nation, its official language ...

– jeopardise the existence of the Turkish State and Republic, abolish fundamental rights and freedoms, introduce discrimination on grounds of language, race, colour, religion or membership of a religious sect, or establish, by any means, a system of government based on any such notion or concept. Political parties may not incite third parties to act in pursuit of those aims.”

Section 80

“Political parties shall not aim to change the principle of the unitary State on which the Turkish Republic is founded, nor carry on activities in pursuit of such an aim.”

Section 81

“Political parties shall not

(a) assert that there exist within the territory of the Turkish Republic any national minorities based on differences relating to national or religious culture, membership of a religious sect, race or language; or

(b) aim to destroy national unity by proposing, on the pretext of protecting, promoting or disseminating a non-Turkish language or culture, to create minorities on the territory of the Turkish Republic or to engage in similar activities. ...”

Section 84

“Forfeiture of the status of member

Where the Council of the Presidency of the Grand National Assembly has validated the resignation of members of parliament, the loss of their status as members shall be decided by the Grand National Assembly in plenary session.

A convicted member of parliament shall not forfeit the status of member until the court which convicted him has notified the plenary Assembly of the final judgment.

A member of parliament who continues to hold an office or carry on an activity incompatible with the status of member, within the meaning of section 82, shall forfeit that status after a secret ballot of the plenary Assembly held in the light of the relevant committee’s report showing that the member concerned holds or carries on the office or activity in question.

Where the Council of the Presidency of the Grand National Assembly notes that a member of parliament, without valid authorisation or excuse, has failed, for a total of five days in one month, to take part in the work of the Assembly, that member shall forfeit the status of member where by majority vote the plenary Assembly so decides.

The term of office of a member of parliament whose words and deeds have, according to the Constitutional Court’s judgment, led to the dissolution of his party, shall end on the date when that judgment is published in the Official Gazette. The Presidency of the Grand National Assembly shall enforce that part of the judgment and inform the plenary Assembly accordingly.”

Section 90 [the first section of Chapter 4]

“The constitution, programme and activities of political parties shall not contravene the Constitution or this Law.”

Section 101

“The Constitutional Court shall dissolve a political party where

(a) the party’s constitution or programme ... is contrary to the provisions of Chapter 4 of this Law; or

(b) its general meeting, central office or executive committee ... takes a decision, issues a circular or makes a statement ... contrary to the provisions of Chapter 4 of this Law, or where the chairman, vice-chairman or general secretary makes any written or oral statement contrary to those provisions ...”

Section 103

“Where it is found that a political party has become a centre of activities contrary to the provisions of sections 78 to 88 and section 97 of the present Law, the party shall be dissolved by the Constitutional Court.”

Section 107(1)

“All the assets of political parties dissolved by order of the Constitutional Court shall be transferred to the Treasury.”

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

29. The applicants alleged that the dissolution of the People’s Labour Party (“the HEP”) had infringed their right to freedom of association, guaranteed by Article 11 of the Convention, which provides:

“1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.”

A. Applicability of Article 11

30. As a preliminary point, the Government raised the question of the applicability of Article 11 of the Convention to political parties. In their submission, the States parties to the Convention had at no stage intended to submit their constitutional institutions, and in particular the principles they considered to be the essential conditions of their existence, to review by the Strasbourg institutions. The views of a political party, amplified by an organisation with many branches across the country, might expose the State to considerable danger where the party advocated territorial separatism and the fragmentation of national territory by stirring up hatred between the various sectors of the Turkish population. In such extreme cases, the criteria established in the Court’s

case-law on the subject were irrelevant in that the statements in question could not be classified as ordinary political discourse governed by the principle of pluralism of opinions. The Government considered that an examination of the Convention institutions' case-law regarding political parties showed that their dissolution fell within the margin of appreciation of constitutional courts, and pointed out that in the instant case Turkey's fundamental constitutional principles were at stake.

31. The applicants and the Commission considered that there was nothing in the wording of Article 11 to suggest that it did not apply to political parties.

32. In its judgment in *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, the Court held that political parties were a form of association essential to the proper functioning of democracy and that in view of the importance of democracy in the Convention system, there could be no doubt that they came within the scope of Article 11. It further noted that an association, including a political party, was not excluded from the protection afforded by the Convention simply because its activities were regarded by the national authorities as undermining the constitutional structures of the State and calling for the imposition of restrictions (judgment of 30 January 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, p. 17, §§ 25 and 27). The Court sees no reason to come to a different conclusion in the instant case.

It follows that the Government's objection cannot be allowed.

B. Compliance with Article 11

1. Whether there was interference

33. The Government, subject to their observations on the applicability of Article 11, and the applicants accepted that the HEP's dissolution amounted to interference with the applicants' right to freedom of association. That view is shared by the Court.

2. Whether the interference was justified

34. Such interference will constitute a breach of Article 11 unless it was "prescribed by law", pursued one or more legitimate aims under paragraph 2 and was "necessary in a democratic society" for the achievement of those aims.

(a) "Prescribed by law"

35. It was common ground that the interference was "prescribed by law", as the measures ordered by the Constitutional Court were based,

inter alia, on Articles 2, 3 and 14 and former Article 68 of the Constitution and on sections 78, 80, 81 and 101 of Law no. 2820 on the regulation of political parties (see paragraphs 27-28 above).

(b) Legitimate aim

36. The Government submitted that the interference complained of had pursued several legitimate aims, namely the protection of public safety, the rights of others and national security and the preservation of the country's territorial integrity.

37. The applicants asserted that they and their party had always called for peaceful solutions to the problems faced by citizens of Kurdish origin in Turkey.

38. The Commission expressed the opinion that the measures in issue could be said to have pursued at least one of the legitimate aims under paragraph 2 of Article 11, namely the preservation of territorial integrity and, therefore, "national security".

39. The Court shares the Commission's view on this point.

(c) "Necessary in a democratic society"

(i) Arguments before the Court

(α) The applicants

40. The applicants disputed the reasons given by the Turkish Constitutional Court in its decision to dissolve the HEP. They pointed out in that connection that the concept of pluralism in a democratic society entailed freedom to express any opinions, even if they did not correspond to those expressed by the government.

41. They further submitted that in their public speeches the HEP's leaders had merely emphasised the existence of a "Kurdish" problem in Turkey and had always advocated a peaceful and democratic solution to the problem, in conformity with the standards laid down in international instruments governing civil liberties. They had never called for the secession of part of Turkey's territory. They pointed out that, in any event, proposing such an idea constituted a punishable offence under Turkish criminal law and that none of the HEP's leaders had been convicted of any such offence before the party had been dissolved.

The applicants accordingly inferred that the HEP's dissolution had not been justified under the provisions of the Convention.

(β) The Government

42. The Government maintained that, according to the Turkish Constitutional Court, the principles on which the State's constitutional

order was based, including that of the indivisibility of the nation, were absolute values to which political parties were required to adhere.

The Government submitted that the HEP, in asserting the “right to self-determination of the Kurdish people”, had sought to create discrimination within the Turkish nation on the ground of ethnic origin. Its approach, which advocated the creation of a minority based on ethnic origin within the nation, was incompatible with national integrity, a concept based on equal rights for all citizens without any discrimination.

43. As to the fact that the HEP’s leaders had not been convicted of any criminal offences, the Government observed that the dissolution of a political party was not a measure resulting from a breach of the criminal law but a means of preserving the free democratic system and, accordingly, had a preventive purpose. In short, activities not constituting criminal offences might be sufficient to justify a party’s dissolution.

44. In the Government’s submission, at a time when territorial integrity was threatened by terrorism, a political party’s leaders should refrain from speaking out in support of terrorists, adopting their views or defending them. Referring to the impugned statements which the Constitutional Court had examined, the Government argued that the HEP’s leadership had not at any stage distanced itself from such views, but instead had fully endorsed them.

The Government considered that, in those circumstances, the HEP’s dissolution had been “necessary in a democratic society” and had met a pressing social need, namely the protection of public order and of the rights of others.

(γ) *The Commission*

45. The Commission considered that, although the HEP’s leaders had been highly critical of the manner in which the Turkish security forces were conducting their campaign against pro-Kurdish terrorist organisations, such criticism was not in itself sufficient for the party to be equated with a terrorist organisation. Admittedly, the Commission noted, the PKK had used various principles advocated by the HEP, such as the right to self-determination and recognition of language rights, as pretexts to justify its acts of terrorism. The Commission considered, however, that the HEP could not be criticised for having supported those principles – which in themselves did not conflict with the values of a democratic society – without calling for the use of violence.

(ii) *The Court’s assessment*

46. The Court reiterates that, notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to

express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy.

There can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb (see, among many other authorities, *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49, and *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, p. 26, § 37). The fact that their activities form part of a collective exercise of freedom of expression in itself entitles political parties to seek the protection of Articles 10 and 11 of the Convention (see *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, pp. 20-21, §§ 42-43).

47. As to the links between democracy and the Convention, the Court has made the following observations (see, among other authorities, *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, pp. 21-22, § 45):

“Democracy is without doubt a fundamental feature of the European public order ... That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights ... The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political tradition, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention ...; it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society ...

In addition, Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention require that interference with the exercise of the rights they enshrine must be assessed by the yardstick of what is ‘necessary in a democratic society’. The only type of necessity capable of justifying an interference with any of those rights is, therefore, one which may claim to spring from ‘democratic society’. Democracy thus appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it.”

48. The Court has also defined as follows the limits within which political groups can continue to enjoy the protection of the Convention while conducting their activities (*ibid.*, p. 27, § 57):

“... one of the principal characteristics of democracy [is] the possibility it offers of resolving a country’s problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression. From that point of view, there can be no justification for hindering a political group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State’s population and to take part

in the nation's political life in order to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned."

49. On that point, the Court considers that a political party may campaign for a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must in every respect be legal and democratic, and secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite to violence or put forward a policy which does not comply with one or more of the rules of democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties imposed on those grounds (see, *mutatis mutandis*, *Socialist Party and Others v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, *Reports* 1998-III, pp. 1256-57, §§ 46-47, and *Lawless v. Ireland* (merits), judgment of 1 July 1961, Series A no. 3, pp. 45-46, § 7).

50. Nor can it be ruled out that the programme of a political party or the statements of its leaders may conceal objectives and intentions different from those they proclaim. To verify that they do not, the content of the programme or statements must be compared with the actions of the party and its leaders and the positions they defend taken as a whole (see *United Communist Party of Turkey and Others*, p. 27, § 58, and *Socialist Party and Others*, pp. 1257-58, § 48, both judgments cited above).

51. Moreover, for the purpose of determining whether an interference is necessary in a democratic society, the adjective "necessary", within the meaning of Article 11 § 2, implies the existence of a "pressing social need".

The Court's task is not to take the place of the competent national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they delivered pursuant to their power of appreciation. This does not mean that the Court's supervision is limited to ascertaining whether a respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith. It must look at the interference complained of in the light of the case as a whole in order to determine whether it was "proportionate to the legitimate aims pursued" and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are "relevant and sufficient". In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, *mutatis mutandis*, *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, pp. 2377-78, § 55, and *Goodwin v. the United Kingdom*, judgment of 27 March 1996, *Reports* 1996-II, pp. 500-01, § 40).

52. In the present case, the Court's task is to assess whether the HEP's dissolution and the accessory penalties imposed on the applicants met a

“pressing social need” and whether they were “proportionate to the legitimate aims pursued”.

53. The Court notes at the outset that in its judgment dissolving the HEP the Constitutional Court did not consider whether the party’s programme and constitution were lawful but merely determined whether its political activities contravened the relevant statutory prohibitions. In dissolving the party, the Constitutional Court had regard to public statements made by the HEP’s leaders, which it considered to constitute new facts and evidence that were binding on the party as a whole. Consequently, the Court may confine itself to examining those statements.

54. As to whether the means used in the HEP’s political campaign were lawful and democratic or whether its leaders were advocating the use of violence as a political weapon, the Constitutional Court held that “the HEP’s aims resembled those of terrorists” and that “the use of accusatory and aggressive statements based on falsehoods, which the HEP’s leaders constantly repeated as a form of provocation, was likely to promote tolerance of terrorist acts and to justify and encourage their perpetrators”. Those findings formed the basis of the Government’s argument before the Court that the HEP’s leaders had incited to ethnic hatred, insurrection and, therefore, violence.

55. The Court must examine whether such findings may be considered to have been based on an acceptable assessment of the relevant facts. It observes, firstly, that the HEP did not express any explicit support for or approval of the use of violence for political ends. Furthermore, incitement to ethnic hatred and incitement to insurrection are criminal offences in Turkey. At the material time, however, none of the HEP’s leaders had been convicted of any such offence. That was precisely the argument relied on by the Constitutional Court in dismissing the allegation by Principal State Counsel at the Court of Cassation that the HEP had become a centre of illegal activities. In the absence of any calls for the use of violence or any other illegal methods, the Court is not persuaded by the Government’s argument, which is based in part on the Constitutional Court’s judgment, that the HEP supported and approved the use of violence or other illegal methods for political ends.

56. As to whether the HEP pursued aims that were incompatible with democratic principles, the Turkish Constitutional Court criticised the party for “seeking to divide the Turkish nation in two, with Turks on one side and Kurds on the other, with the aim of establishing separate States” and for “seeking to destroy national and territorial integrity”. The Court, like the Commission, observes that the HEP’s political message amounted to claims that “citizens of Kurdish origin were not free to use their own language and were unable to make political demands based on the principle of self-determination, and the security forces campaigning

against pro-Kurdish terrorist organisations were committing illegal acts and were responsible in part for the suffering of Kurdish citizens in certain parts of Turkey” (see the Commission’s report of 1 March 1999, § 64).

57. The Court accepts that the principles supported by the HEP, such as the right to self-determination and recognition of language rights, are not in themselves contrary to the fundamental principles of democracy. It likewise agrees with the Commission’s reasoning that if merely by advocating those principles a political group were held to be supporting acts of terrorism, that would reduce the possibility of dealing with related issues in the context of a democratic debate and would allow armed movements to monopolise support for the principles in question. That in turn would be strongly at variance with the spirit of Article 11 and the democratic principles on which it is based.

58. Moreover, the Court considers that, even if proposals inspired by such principles are likely to clash with the main strands of government policy or the convictions of the majority of the public, it is necessary for the proper functioning of democracy that political groups should be able to introduce them into public debate in order to help find solutions to general problems concerning politicians of all persuasions (see, among other authorities, *Vogt v. Germany*, judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, p. 25, § 52, and *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, p. 27, § 57). The Court considers that it was not satisfactorily established in the judgment of 14 July 1993 by which the HEP was dissolved that the party’s policies were aimed at undermining the democratic regime in Turkey (see, *mutatis mutandis*, *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], no. 23885/94, § 41, ECHR 1999-VIII). Nor was it argued before the Court that the HEP had any real chance of installing a regime which would not meet with the approval of everyone on the political stage (see, *mutatis mutandis*, *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, p. 27, § 57).

59. Moreover, the severe, hostile criticisms made by the HEP’s leaders about certain actions of the armed forces in their anti-terrorist campaign cannot in themselves constitute sufficient evidence to equate the HEP with armed groups carrying out acts of violence. The Court reiterates in this connection that the limits of permissible criticism are wider with regard to the government than in relation to a private citizen. In a democratic system the actions or omissions of the government must be subject to the close scrutiny not only of the legislative and judicial authorities but also of the press and public opinion (see, *mutatis mutandis*, *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, pp. 23-24, § 46). The Court is not persuaded that by criticising the actions of the armed forces the HEP’s members of parliament and officials were pursuing any other goal than that of discharging their duty to draw attention to their electors’ concerns.

60. As the HEP did not advocate any policy that could have undermined the democratic regime in Turkey and did not urge or seek to justify the use of force for political ends, its dissolution cannot reasonably be said to have met a “pressing social need”.

61. Reiterating that the dissolution of a political party is a “drastic” measure (see *United Communist Party of Turkey and Others*, pp. 26 and 27-28, §§ 54 and 61, and *Socialist Party and Others*, p. 1258, § 51, both judgments cited above), the Court considers that in the instant case such interference with the applicants’ freedom of association was not necessary in a democratic society.

Accordingly, the HEP’s dissolution breached Article 11 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9, 10 AND 14 OF THE CONVENTION

62. The applicants also alleged a violation of Articles 9, 10 and 14 of the Convention. As their complaints concern the same facts as those examined under Article 11, the Court considers that it is not necessary to examine them separately.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 OF THE CONVENTION

63. The applicants complained that they had not had a public hearing in the proceedings before the Constitutional Court. They submitted that that amounted to a breach of Article 6 § 1 of the Convention.

64. The Government objected at the outset that Article 6 was not applicable to the proceedings before the Constitutional Court. They argued, in particular, that those proceedings had related solely to the constitutionality of the HEP’s actions and not in any way to the applicants’ civil rights.

65. The Commission accepted that argument, but the applicants contested it.

66. The Court has already held in its admissibility decision in the case of *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 3 October 2000)¹ that similar complaints were incompatible *ratione materiae* with Article 6 of the Convention:

“... the question whether Article 6 § 1 is applicable to constitutional proceedings must accordingly be treated on the merits of each case, in the light of all the circumstances (see *Bock v. Germany*, judgment of 29 March 1989, Series A no. 150, p. 18, § 37). The Court

1. Note by the Registry. This decision is obtainable from the Registry.

must therefore determine whether the allegations made by the applicants in the course of the constitutional proceedings in issue gave rise to the determination of a civil right or of a criminal charge.

The proceedings before the Constitutional Court concerned a dispute over Refah's right as a political party to continue its political activities. The right in question was therefore a political right *par excellence* and as such did not qualify for protection under Article 6 § 1 of the Convention.

The same applies to Article 69 of the Constitution, which prohibits founding members and leaders of dissolved political parties from founding and leading a new party. That provision also entails a restriction on the political rights of those concerned which cannot fall within the scope of Article 6 § 1 of the Convention, either as a dispute over a civil right or as a criminal charge.

It is true that, pursuant to domestic legislation, Refah's dissolution automatically led to the transfer of its assets to the Treasury and that on that account a dispute could have arisen over a pecuniary right, and hence a civil right within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention. However, the 'dispute' before the Constitutional Court did not in any way concern Refah's right to the peaceful enjoyment of its possessions. The parties to the proceedings, namely Principal State Counsel and Refah, did not contest the transfer of Refah's assets to the Treasury – a direct legal consequence of Refah's dissolution – either in the Constitutional Court or in any other proceedings. The Court takes the view that the instant case differs from the *Ruiz-Mateos* case cited above (judgment of 23 June 1993, Series A no. 262, p. 24, § 59), which concerned proceedings that were undeniably 'civil' within the meaning of Article 6 § 1 and constitutional proceedings that were inextricably linked to them. In the instant case, however, there was no dispute over a civil right within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention as none of the proceedings concerned the transfer of the parties' assets (see, *mutatis mutandis*, *Pierre-Bloch v. France*, [judgment of 21 October 1997,] *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI, [pp. 2222-26,] §§ 48-61).

The Court therefore considers that the proceedings in issue did not concern the determination of the applicants' civil rights or obligations or of any criminal charge against them within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention."

67. The Court sees no reason to come to a different conclusion in the instant case. The HEP's right to the peaceful enjoyment of its possessions did not form the subject matter either of the "dispute" before the Constitutional Court or of any other proceedings, the transfer of the party's assets to the Treasury being a direct legal consequence of its dissolution.

Accordingly, Article 6 of the Convention is not applicable in the instant case.

IV. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

68. Article 41 of the Convention provides:

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

A. Pecuniary damage

69. The applicants each claimed 500,000 French francs (FRF) for pecuniary damage. They submitted that, after the HEP had been dissolved, they had also been convicted in criminal proceedings on account of speeches they had made in the course of their activities as members of the party and that as a result they had been unable to carry on their profession as lawyers while in detention.

70. The Government objected to this claim.

71. The Court observes that there is insufficient evidence of a causal link between the matter it has found to constitute a violation (see paragraph 61 above) and the applicants' alleged loss of earnings. It cannot therefore allow this claim.

B. Non-pecuniary damage

72. The applicants each claimed FRF 250,000 under this head.

73. The Government again objected to their claim.

74. The Court notes that the HEP was active for three years before being dissolved by the Constitutional Court. Mr Yazar, Mr Karataş and Mr Aksoy therefore sustained definite non-pecuniary damage. Making its assessment on an equitable basis, the Court awards them 10,000 euros (EUR) each.

C. Costs and expenses

75. The applicants claimed FRF 229,700 for costs and expenses, comprising FRF 144,700 for the fees charged by their lawyers for representing them before the Constitutional Court and in Strasbourg, and FRF 85,000 for related translation, communication and travel expenses.

76. The Government considered those sums excessive. They maintained, in particular, that the documents submitted in support of the applicants' claim concerned expenses unrelated to the proceedings in the present case and that the sums claimed in respect of fees were not sufficiently specific.

77. The Court reiterates that it may award an applicant not only the costs and expenses incurred before the Strasbourg institutions, but also those incurred in the national courts for the prevention or redress of a violation of the Convention found by the Court (see *Van Geyselghem v. Belgium* [GC], no. 26103/95, § 45, ECHR 1999-I).

78. In the present case the costs relating to the HEP's representation before the Constitutional Court were incurred with a view to preventing the party's dissolution, the circumstance which led to the above finding of a violation (see paragraph 55). Consequently, those costs are relevant to the determination of just satisfaction.

79. The Court notes, however, that the applicants have not given full details of the number of hours' work for which their lawyers sought payment. In accordance with Rule 60 § 2 of the Rules of Court, it cannot therefore allow the claim in full. Making its assessment on an equitable basis, the Court awards the applicants a total sum of EUR 10,000 for costs and expenses.

D. Default interest

80. 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. *Dismisses* the Government's preliminary objection concerning the applicability of Article 11 of the Convention;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 11 of the Convention;
3. *Holds* that it is not necessary to determine whether there has been a violation of Articles 9, 10 and 14 of the Convention;
4. *Holds* that Article 6 of the Convention is not applicable in the instant case;
5. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months, the following sums, plus any tax or stamp duty that may be chargeable at the time of payment, to be converted into Turkish liras at the rate applicable on the date of settlement:
 - (i) EUR 10,000 (ten thousand euros) to each of the three applicants, Mr Yazar, Mr Karataş and Mr Aksoy for non-pecuniary damage, making a total of EUR 30,000 (thirty thousand euros);
 - (ii) EUR 10,000 (ten thousand euros) to the applicants jointly for costs and expenses;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 4.26% shall be payable on those sums from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
6. *Dismisses* the remainder of the applicants' claims for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 9 April 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Matti PELLONPÄÄ
President

PODKOLZINA c. LETTONIE
(Requête n° 46726/99)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 9 AVRIL 2002¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Radiation de la liste des candidats au parlement national faute d'une maîtrise suffisante de la langue officielle****Article 3 du Protocole n° 1**

Se porter candidat aux élections – Radiation de la liste des candidats au parlement national faute d'une maîtrise suffisante de la langue officielle – Elections parlementaires – Limitations implicites du droit de se porter candidat – Droits concrets et effectifs – But légitime – Proportionnalité – Système constitutionnel – Particularités nationales – Marge d'appréciation en matière de critères d'inéligibilité de parlementaires – Garanties contre l'arbitraire lors de l'adoption de décisions constatant le non-respect des conditions d'éligibilité – Marge d'appréciation en matière de choix de la langue de travail d'un parlement national – Exigence d'un niveau supérieur de connaissance de la langue officielle comme condition d'éligibilité – Examen de l'équité et de la légalité des procédures d'évaluation des connaissances linguistiques

*
* *

La requérante, ressortissante lettone, est membre de la minorité russophone de Lettonie. Elle se porta candidate à des élections parlementaires. Lors de l'enregistrement de la liste de candidats sur laquelle figurait l'intéressée, la Commission électorale centrale se vit remettre tous les documents requis par la loi sur les élections parlementaires, y compris copie du certificat de connaissance de la langue d'Etat (en l'occurrence, le letton) par la requérante, délivré par la commission permanente d'attestation linguistique compétente, organe subordonné au Centre de la langue d'Etat. Après l'enregistrement, une inspectrice du Centre de la langue d'Etat se rendit sur le lieu de travail de la requérante et procéda à un examen oral de ses connaissances de la langue lettone. La requérante, qui n'avait pas été avertie de cette visite, fut notamment interrogée sur les raisons pour lesquelles elle avait choisi de se présenter sur la liste de son parti et non d'un autre. Elle fut ensuite soumise à un contrôle écrit de connaissances, en présence de trois témoins. A l'issue de ce contrôle, l'inspectrice conclut que la requérante ne maîtrisait pas la langue officielle au «troisième niveau», niveau le plus élevé des gradations fixées par la réglementation lettone. Le Centre de la langue d'Etat adressa à la Commission électorale centrale une lettre d'attestation concernant le niveau de connaissance de la langue officielle de plusieurs candidats figurant sur les listes enregistrées pour les élections. Il en résultait que parmi les neuf candidats examinés, seule la requérante ne maîtrisait pas le letton au troisième niveau. Douze autres candidats, non soumis à un examen, possédaient des certificats attestant ce

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

niveau. La Commission électorale centrale raya alors la requérante de la liste des candidats. Le tribunal régional de Rīga rejeta le recours en annulation formé contre cette décision, au motif que la Commission électorale centrale avait agi conformément à la loi sur les élections parlementaires. Cette loi lui donnait notamment le pouvoir de modifier les listes de candidats déjà enregistrées, en rayant ceux dont le niveau de connaissance de la langue officielle se serait révélé insuffisant, ce qui, en l'espèce, avait été confirmé par l'attestation délivrée par le Centre de la langue d'Etat. Un recours fut vainement déposé.

Article 3 du Protocole n° 1: chaque Etat a un intérêt légitime à assurer un fonctionnement normal de son propre système institutionnel et *a fortiori* de celui du parlement national, qui est investi du pouvoir législatif et joue un rôle primordial dans un Etat démocratique. Eu égard au principe de respect des particularités nationales, la Cour n'a pas à prendre position sur le choix de la langue de travail d'un parlement national. Ce choix, dicté par des considérations d'ordre historique et politique qui lui sont propres, relève en principe du domaine de compétence exclusive de l'Etat. Partant, eu égard à la marge d'appréciation de l'Etat, le fait d'exiger qu'un candidat au parlement national ait une connaissance suffisante de la langue officielle poursuit un but légitime. Les Etats disposent d'une grande marge d'appréciation pour établir des conditions d'éligibilité *in abstracto*. Toutefois, le principe d'effectivité des droits exige que les décisions constatant le non-respect des conditions d'éligibilité dans le cas individuel de chaque candidat répondent à un certain nombre de critères permettant d'éviter l'arbitraire. En particulier, ces décisions doivent être prises par un organe présentant un minimum de garanties d'impartialité. Le pouvoir autonome d'appréciation de cet organe doit être, à un niveau suffisant de précision, circonscrit par les dispositions du droit interne. Enfin, la procédure du constat d'inéligibilité doit être de nature à garantir une décision équitable et objective, ainsi qu'à éviter tout abus de pouvoir de la part de l'autorité compétente. En l'espèce, la radiation de la requérante de la liste des candidats n'était pas fondée sur l'absence d'un certificat linguistique valide requis aux termes de la loi sur les élections parlementaires. Malgré la possession d'un certificat attestant que ses connaissances du letton atteignaient le niveau supérieur défini par la réglementation nationale, la requérante fut soumise à un nouvel examen linguistique. Sur vingt et un candidats ayant dû fournir leur certificat de connaissance de la langue officielle, seuls neuf, dont la requérante, furent ainsi soumis à un deuxième examen. Or il existe des doutes sur la base légale de cette distinction. A supposer que ce nouveau contrôle avait pour base légale la loi sur les élections parlementaires, la procédure qui a été utilisée diffère fondamentalement de la procédure normale d'attestation linguistique suivie pour la délivrance du premier certificat à la requérante. En particulier, l'évaluation des connaissances linguistiques fut laissée à l'entière discrétion d'un seul et unique fonctionnaire, jouissant en la matière d'un pouvoir d'appréciation exorbitant. Par ailleurs, la requérante fut questionnée essentiellement sur un sujet, à l'évidence, étranger à l'exigence d'aptitude linguistique. Dans ces conditions, en l'absence de toute garantie d'objectivité et quel que soit l'objectif poursuivi par ce deuxième examen, la procédure qui fut ainsi appliquée à la requérante s'avère en tout état de cause incompatible avec les exigences d'équité procédurale et de certitude

légal requises par la Convention. De plus, en admettant comme irréfragables les résultats d'un examen dont la procédure était dépourvue de garanties fondamentales d'équité, le tribunal régional a volontairement renoncé à remédier à la violation commise. Dans ces circonstances, la décision de radiation ne saurait passer pour proportionnée au but légitime poursuivi.

Conclusion : violation (unanimité).

Eu égard à sa conclusion ci-dessus, la Cour estime, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 13 et 14 de la Convention combinés avec l'article 3 du Protocole n° 1.

Article 41 : la Cour accorde à la requérante des sommes au titre du préjudice moral et des frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Artico c. Italie, arrêt du 13 mai 1980, série A n° 37

Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1) (article 50), arrêt du 6 novembre 1980, série A n° 38

Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113

Probstmeier c. Allemagne, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV

Gïtonas et autres c. Grèce, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV

Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I

Ahmed et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI

A. c. Royaume-Uni, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI

Van Geyselhem c. Belgique [GC], n° 26103/95, CEDH 1999-I

Nikolova c. Bulgarie [GC], n° 31195/96, CEDH 1999-II

Chassagnou et autres c. France [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III

Labita c. Italie [GC], n° 26772/95, CEDH 2000-IV

En l'affaire Podkolzina c. Lettonie,

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

M^{me} E. PALM,

M. J. MAKARCZYK,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. M. FISCHBACH,

J. CASADEVALI,

R. MARUSTE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 janvier et 19 mars
2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 46726/99) dirigée
contre la République de Lettonie et dont une ressortissante de cet État,
M^{me} Ingrida Podkolzina (« la requérante »), a saisi la Cour le 25 février
1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits
de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante était initialement représentée par M^{me} I. Oziša,
assistante de député au parlement letton. Par une lettre du 2 mai 2001,
la requérante a informé la Cour qu'elle serait dorénavant assistée
par M^c W. Bowring, *barrister* à Colchester (Royaume-Uni). Le gouver-
nement letton (« le Gouvernement ») est représenté par son agent,
M^{lle} K. Maļinovska.

3. La requérante alléguait que sa radiation de la liste des candidats
aux élections législatives pour connaissance insuffisante du letton,
langue officielle de la Lettonie, constituait une violation du droit de se
porter candidat aux élections, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1. En
outre, elle dénonçait la violation des articles 13 (en substance) et 14 de la
Convention.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour
(article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée
d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée
conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ
de M. E. Levits, juge élu au titre de la Lettonie (article 28), le
Gouvernement a désigné M. R. Maruste, juge élu au titre de l'Estonie,
pour siéger à sa place (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du
règlement).

5. Par une décision du 8 février 2001, la chambre a déclaré la requête recevable¹.

6. La chambre ayant décidé après consultation des parties qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement), le Gouvernement a déposé des observations écrites complémentaires sur le fond de l'affaire, mais non la requérante (article 59 § 1). Le 2 mai 2001, la requérante a présenté sa demande de satisfaction équitable (article 41 de la Convention). Le 4 juin 2001, le Gouvernement a présenté ses observations sur cette demande.

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a recomposé ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la quatrième section dans sa nouvelle composition (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante, ressortissante lettonne née en 1964 et résidant à Daugavpils (Lettonie), est membre de la minorité russophone de Lettonie.

9. Par une décision du 30 juillet 1998, la Commission électorale centrale (*Centrālā vēlēšanu komisija*)registra la liste des candidats du Parti de l'harmonie nationale (*Tautas saskaņas partija*) aux élections du parlement (*Saeima*) du 3 octobre 1998. La requérante figurait sur cette liste en tant que candidate de la circonscription de Latgale.

Lors de l'enregistrement de sa liste de candidats, le Parti de l'harmonie nationale fournit à la Commission électorale centrale tous les documents requis par la loi sur les élections législatives, y compris, pour la requérante, une copie de son certificat de connaissance de la langue d'Etat (en l'occurrence, le letton), délivré le 23 janvier 1997 par la commission permanente d'attestation linguistique de la ville de Daugavpils, organe dépendant du Centre de la langue d'Etat (*Valsts valodas centrs*), institution administrative relevant quant à elle du ministère de la Justice.

10. Le 6 août 1998, une inspectrice de l'inspection linguistique (*Valsts valodas inspekcija*) du Centre de la langue d'Etat se rendit sur le lieu de travail de la requérante et procéda à un examen oral de ses connaissances de la langue lettonne. La requérante n'ayant pas été avertie de cette visite, l'inspectrice l'aborda alors qu'elle négociait avec ses partenaires commerciaux.

Ayant fait part à la requérante de son intention de vérifier son niveau de maîtrise du letton, l'inspectrice engagea avec elle une conversation dans cette langue. Au cours de cet entretien de quelques dizaines de

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

minutes, l'inspectrice demanda notamment à l'intéressée quelles étaient les raisons de son choix en faveur du Parti de l'harmonie nationale et non d'un autre parti.

Le lendemain, l'inspectrice revint, accompagnée de trois personnes que la requérante ne connaissait pas et qui devaient servir de témoins. L'inspectrice pria l'intéressée de rédiger une dissertation en letton; la requérante acquiesça et commença à écrire. Toutefois, en raison de son état d'extrême nervosité provoquée par le caractère inattendu de l'examen et par la présence constante des témoins, elle s'arrêta et déchira sa copie.

11. L'inspectrice dressa alors un procès-verbal selon lequel la requérante ne maîtrisait pas la langue officielle au «troisième niveau», le plus élevé des échelons fixés par la réglementation lettonne.

12. Le 10 août 1998, le Centre de la langue d'Etat adressa au président de la Commission électorale centrale une lettre d'attestation concernant le niveau de connaissance de la langue officielle de plusieurs candidats figurant sur les listes enregistrées pour les élections législatives. Bien que cette lettre fît référence au procès-verbal dressé par l'inspectrice de l'inspection linguistique, ledit document n'y était pas annexé. Selon l'attestation, sur les neuf candidats effectivement examinés, seule la requérante ne maîtrisait pas le letton au «troisième niveau». Douze autres candidats, non soumis à un examen, possédaient des certificats attestant que leurs connaissances atteignaient le niveau requis.

13. Par une décision du 21 août 1998, la Commission électorale centrale raya la requérante de la liste des candidats.

14. Le 27 août 1998, le Parti de l'harmonie nationale, agissant au nom et pour le compte de la requérante, introduisit un recours en annulation de cette décision auprès du tribunal régional de Riga. Dans son mémoire, le parti alléguait notamment que lors de l'enregistrement de la liste des candidats aux élections, copie du certificat de connaissance de la langue d'Etat par la requérante avait été fournie à la Commission électorale centrale. Selon le parti, la Commission électorale centrale aurait dû prendre en compte ledit certificat, et ne pas se fonder uniquement sur l'attestation délivrée par le Centre de la langue d'Etat, les deux pièces étant contradictoires.

15. Par le jugement définitif du 31 août 1998, le tribunal régional de Riga rejeta le recours au motif que la Commission électorale centrale avait agi dans les limites prévues par la loi sur les élections législatives. Dans son jugement, le tribunal régional constata que, selon l'article 11 de ladite loi, l'existence du certificat de connaissance de la langue officielle au «troisième niveau» pour tous les candidats n'ayant pas accompli leur cycle d'études primaires ou secondaires en letton était la condition nécessaire à l'enregistrement d'une liste de candidats; par conséquent, la Commission électorale centrale s'était conformée aux exigences prévues par la loi en décidant d'enregistrer la liste sur laquelle figurait le nom de la requérante.

En revanche, l'article 13 de la même loi habilitait la Commission électorale centrale à modifier les listes déjà enregistrées en biffant les noms des candidats dont le niveau de connaissance de la langue officielle se révélerait insuffisant, insuffisance qui dans le cas de la requérante avait été confirmée par l'attestation du Centre de la langue d'Etat. En conséquence, le tribunal régional de Riga conclut à l'absence de violation de la loi.

16. Le 14 septembre 1998, le Parti de l'harmonie nationale, agissant au nom de la requérante, forma tierce opposition contre ce jugement auprès du président de la chambre des affaires civiles de la Cour suprême et du procureur général de la République, en sollicitant la réouverture de la procédure en raison d'une violation grave et manifeste des règles matérielles de droit résultant d'une interprétation erronée de la loi sur les élections législatives.

Par deux lettres datées respectivement du 29 septembre et du 1^{er} octobre 1998, le parquet général et le président de la chambre des affaires civiles de la Cour suprême rejetèrent le pourvoi, estimant que le jugement du tribunal régional était motivé et conforme à la loi.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Dispositions relatives aux exigences linguistiques vis-à-vis des députés et des candidats aux élections législatives

17. L'article 9 de la Constitution (*Satversme*) de la République de Lettonie, adoptée en 1922, dispose :

«Peut être élu au Parlement tout citoyen letton jouissant de la plénitude des droits civiques et ayant atteint l'âge de vingt et un ans au jour des élections.»

18. Les dispositions pertinentes de la loi du 25 mai 1995 sur les élections législatives (*Saeimas vēlēšanu likums*) sont ainsi libellées :

Article 4

«Peut être élu au Parlement tout citoyen letton ayant atteint l'âge de vingt et un ans au jour des élections, s'il n'est pas concerné par l'une des restrictions prévues à l'article 5 de la présente loi.»

Article 5

«Ne peuvent se porter candidates aux élections ni être élues au Parlement les personnes : (...)

7) qui ne maîtrisent pas la langue officielle au troisième niveau (supérieur) de connaissance.»

Article 11

«Doivent être joints à la liste des candidats : (...)

5) copie certifiée (...) du certificat de connaissance de la langue officielle au troisième niveau (supérieur), lorsque le candidat n'a pas suivi sa scolarité en letton (...)

Article 13

« (...) 2) Une fois enregistrées, les listes de candidats sont irrévocables, et les seules corrections que la Commission électorale centrale peut y apporter sont les suivantes :

1. la radiation du candidat de la liste, lorsque :

a) le candidat n'est pas un citoyen jouissant de la plénitude des droits civiques (articles 4 et 5 ci-dessus) ; (...)

3) (...) [L]e candidat est rayé de la liste en vertu d'une attestation de l'autorité compétente ou de la décision du tribunal. Le fait que le candidat : (...)

7. ne maîtrise pas la langue officielle au troisième niveau (supérieur) de connaissance, est attesté par le Centre de la langue d'Etat ; (...)

19. Selon l'article 50 de la loi du 28 juillet 1994 portant règlement intérieur du parlement (*Saeimas kārtības rullis*), le letton est la langue de travail unique de l'assemblée plénière et des commissions parlementaires. Tous les projets de lois et de décisions, les interpellations, les questions et les documents y annexés doivent être rédigés en letton.

B. Dispositions relatives à la détermination du niveau de maîtrise de la langue officielle

20. Les dispositions pertinentes de la loi linguistique (*Latvijas Republikas Valodu likums*), en vigueur à l'époque des faits et jusqu'au 1^{er} septembre 2000, étaient ainsi libellées :

Article 1

« En République de Lettonie, la langue officielle est le letton. »

Article 4

« (...) [T]ous les agents des institutions publiques (...) doivent maîtriser et utiliser la langue officielle et les autres langues au niveau qui est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches professionnelles. Le niveau de connaissance des langues par ces agents est défini par un règlement approuvé en Conseil des ministres (...) »

Article 6

« [D]ans les institutions publiques, la langue officielle est la langue de la documentation et de toutes les réunions de travail. Les personnes ne maîtrisant pas cette langue peuvent, lors des réunions de travail et avec le consentement des autres, utiliser une autre langue. En pareil cas, lorsqu'au moins un participant à la réunion le demande, l'organisateur veille à ce qu'il soit fourni une traduction dans la langue officielle. »

Article 7

« En République de Lettonie, les (...) institutions et les organisations doivent utiliser la langue officielle dans toute documentation officielle et dans la correspondance avec des destinataires situés à l'intérieur du pays. (...) »

21. Les niveaux précis de maîtrise du letton étaient, à l'époque des faits, déterminés par le règlement du 25 mai 1992 relatif à l'attestation de connaissance de la langue d'État (*Valsts valodas prasmes atestācijas nolikums*). Le chapitre II de ce règlement délimitait les trois niveaux de connaissance du letton, dont le troisième était ainsi défini :

« Une maîtrise de la langue parlée et écrite est requise pour les agents et les employés dont les tâches professionnelles impliquent la gestion d'une entreprise et l'organisation du travail, ou (...) des contacts nombreux avec le public [ainsi que pour ceux] dont les fonctions touchent au bien-être et à la santé de la population (par exemple les députés, les personnes dirigeant des institutions publiques ou administratives ou leurs unités structurelles, des directions, des inspections ou entreprises, leurs adjoints et secrétaires, les spécialistes en chef, les conseillers, les référendaires, les employés d'organismes culturels, éducatifs et scientifiques de Lettonie, les médecins, les aides-médecins, les juristes, les juges). (...)

Ce niveau de connaissance de la langue officielle suppose que [la personne] soit capable de :

- 1) converser librement,
- 2) comprendre des textes choisis au hasard,
- 3) rédiger des textes en rapport avec ses tâches professionnelles. »

22. En vertu du chapitre IV dudit règlement, les examens d'aptitude linguistique étaient organisés par des commissions d'attestation composées selon les cas de neuf, sept ou cinq membres. Ainsi, une commission chargée de vérifier les aptitudes linguistiques des employés d'une entreprise devait être composée d'au moins cinq membres, dont un représentant de la profession concernée, un membre mandaté par la commission municipale d'attestation, et des spécialistes de la langue lettonne.

Le chapitre VI du règlement régissait dans le détail la procédure d'évaluation des connaissances linguistiques des personnes soumises à l'examen. Selon les dispositions de ce chapitre, un examen devait toujours comporter une partie écrite et une partie orale. Chaque postulant disposait de vingt ou trente minutes pour préparer la réponse aux questions posées par les membres de la commission. Ces derniers pouvaient formuler des questions supplémentaires, mais devaient en principe s'abstenir d'interrompre l'intéressé. L'aptitude linguistique de chaque candidat était ensuite évaluée selon plusieurs critères (ses aptitudes en matière de narration, de conversation et d'écriture; la richesse du vocabulaire employé; le respect des règles de grammaire). Après l'examen, les membres de la commission tenaient une délibération, à l'issue de laquelle l'admissibilité de chaque candidat était décidée par un vote à la majorité absolue des membres. Lorsque le membre mandaté par la commission municipale d'attestation émettait un vote défavorable au postulant, celui-ci pouvait contester la décision finale devant la commission qui l'avait mandaté. Un procès-verbal devait être dressé pour chaque personne ayant passé l'examen.

C. Dispositions relatives aux recours contre les décisions en matière électorale

23. L'article 51 de la loi sur les élections législatives (paragraphe 18 ci-dessus) est ainsi libellé :

« Dans le délai de sept jours, l'organisation ayant soumis la liste des candidats ainsi que les candidats eux-mêmes peuvent contester une décision émanant d'une commission électorale par voie de recours devant le tribunal dans le ressort duquel se trouve ladite commission électorale. »

24. Les recours en matière administrative sont régis par les dispositions du chapitre 24-A du code letton de procédure civile (*Latvijas Civilprocesa kodekss*), applicables à toutes les relations relevant du droit administratif, sauf à celles pour lesquelles la loi prévoit une procédure de recours spéciale. En matière électorale, la *lex specialis* est le chapitre 23 dudit code, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

Article 230

« Les (...) candidats qui se sont présentés aux élections au Parlement de la République de Lettonie (...) peuvent contester les décisions d'une commission électorale par voie de recours devant le tribunal dans le ressort duquel se trouve ladite commission électorale. »

Article 233

« Après examen du recours, le tribunal rend un jugement :

1) soit constatant que la décision de la commission électorale a été prise conformément à la loi et rejetant le recours ;

2) soit reconnaissant le bien-fondé du recours et annulant la décision de la commission électorale.

Ce jugement n'est pas susceptible de recours ; il prend effet après son prononcé. Il est immédiatement notifié par le tribunal à la Commission électorale centrale (...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

25. La requérante se plaint que sa radiation de la liste des candidats pour maîtrise insuffisante de la langue officielle a porté atteinte à son droit de poser sa candidature aux élections législatives, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

A. Arguments des parties

1. *Le Gouvernement*

26. Se référant tout d'abord aux principes généraux qui se dégagent de la jurisprudence constante des organes de la Convention quant à la nature et à l'étendue des garanties de cette disposition, le Gouvernement rappelle que les droits garantis par l'article 3 ne sont pas absolus, qu'il y a place pour des «limitations implicites», et que les Etats contractants jouissent d'une large marge d'appréciation quant aux conditions d'éligibilité. Lesdites conditions ne doivent toutefois pas réduire les droits électoraux au point de les atteindre dans leur substance même; elles doivent poursuivre un but légitime et les moyens employés ne doivent pas se révéler disproportionnés.

27. Le Gouvernement rappelle que les exigences litigieuses en matière linguistique n'existaient pas avant 1995, de sorte que, lors des premières élections législatives ayant suivi le rétablissement de l'indépendance de l'Etat, en 1993, plusieurs personnes ne parlant ni ne comprenant le letton devinrent députés. Ces personnes étant incapables de suivre les débats à l'assemblée plénière et aux commissions, le travail du parlement s'en trouva sérieusement entravé. C'est pourquoi, lors de l'adoption de la nouvelle loi électorale, le parlement décida d'imposer aux candidats la condition de la maîtrise de la langue officielle, afin d'éviter pareilles difficultés pratiques à l'avenir. Dès lors, la disposition litigieuse poursuit des buts légitimes, à savoir la nécessité pour les électeurs de communiquer avec leurs représentants élus et celle pour les députés d'exercer normalement les tâches que leur ont confiées les électeurs.

28. Ensuite, le Gouvernement fait valoir que l'exigence de la maîtrise de la langue officielle au niveau supérieur ne porte pas atteinte à la substance même du droit électoral passif, puisque toute personne souhaitant se porter candidate aux élections et ne maîtrisant pas suffisamment le letton peut toujours atteindre le niveau requis en perfectionnant ses connaissances linguistiques. En ce sens, elle est proportionnée au but légitime poursuivi.

29. Quant au caractère prétendument arbitraire de l'examen linguistique imposé à la requérante, le Gouvernement rappelle que cette épreuve est conçue pour déterminer le niveau des connaissances linguistiques actuelles du candidat. Il se peut donc qu'au moment de recevoir son certificat de connaissance de la langue d'Etat, en janvier 1997, la requérante ait maîtrisé le letton au «troisième niveau», mais que ses connaissances se soient détériorées au cours des dix-huit mois précédant l'examen litigieux.

En définitive, le Gouvernement estime que la radiation de la requérante de la liste des candidats a été effectuée par la Commission

électorale centrale de manière strictement conforme à la loi sur les élections législatives, ce qui exclut toute possibilité d'arbitraire. En conséquence, le Gouvernement conclut à l'absence de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans le chef de la requérante.

2. *La requérante*

30. La requérante réfute les thèses du Gouvernement. Elle rappelle tout d'abord que le letton n'est pas la langue maternelle des membres de la minorité russophone, qui constitue près de 40 % de la population de la Lettonie et à laquelle elle-même appartient. Par conséquent, elle ne voit pas en quoi sa connaissance insuffisante du letton pourrait l'empêcher d'exercer le mandat que lui ont confié ses électeurs russophones ou de communiquer avec ceux-ci. A cet égard, et à supposer même que sa connaissance de la langue lettonne ne corresponde pas au «troisième niveau», elle est en tout cas suffisante pour un exercice normal de ses tâches parlementaires. La requérante estime donc que sa radiation de la liste des candidats est manifestement disproportionnée à tout but légitime que pourrait poursuivre l'exigence litigieuse.

31. En outre, la requérante critique le contrôle de sa connaissance du letton effectué par l'inspection linguistique prétendument en vertu de l'article 13 § 3 de la loi sur les élections législatives. Elle conteste notamment la nécessité d'une telle vérification, puisque la validité et l'authenticité de son certificat permanent de connaissance de la langue d'Etat n'étaient contestées par aucune autorité nationale. En outre, comparant ce contrôle à la procédure ordinaire d'attestation linguistique à laquelle elle a été soumise en 1997 pour obtenir son certificat, elle souligne que l'examen d'attestation linguistique est effectué par une commission d'au moins cinq membres, alors que le contrôle en question est le fait d'un seul inspecteur. De plus, les modalités de la procédure normale d'attestation sont définies par un règlement, lequel énonce également les critères de notation que la requérante estime objectifs et raisonnables. En revanche, dans le cadre du contrôle litigieux, l'inspectrice n'était pas tenue de respecter ces critères et avait toute latitude pour apprécier le niveau de la requérante. En particulier, les erreurs de langue et les fautes d'orthographe étaient inévitables vu l'extrême nervosité de la requérante causée par le comportement de l'inspectrice. C'est pourquoi la requérante estime que la manière dont a été effectué le contrôle de son niveau de maîtrise du letton ayant abouti à sa radiation revêtait un caractère manifestement arbitraire.

32. La requérante dénonce également le fait que, parmi les vingt et un candidats possédant un certificat de connaissance de langue au «troisième niveau», seuls neuf, dont elle-même, ont été soumis à cette vérification, tandis que les certificats des douze autres candidats ont été jugés

suffisants pour établir leur niveau de maîtrise du letton. Cette distinction ne trouvant aucun fondement en droit interne, la requérante estime qu'elle confirme l'existence d'une attitude arbitraire à son endroit.

Eu égard à ce qui précède, la requérante considère qu'il a été porté atteinte à son droit de se porter candidate aux élections au sens de l'article 3 du Protocole n° 1.

B. Appréciation de la Cour

33. La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 implique des droits subjectifs: le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections. Pour importants qu'ils soient, ces droits ne sont pas cependant absolus. Comme l'article 3 le reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des «limitations implicites». Dans leurs ordres juridiques respectifs, les Etats contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1; il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (arrêts *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 52; *Gitonas et autres c. Grèce* du 1^{er} juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, pp. 1233-1234, § 39; *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2384, § 75, et *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV).

En particulier, les Etats disposent d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des règles relatives au statut de parlementaire, dont les critères d'inéligibilité. Quoique procédant d'un souci commun – assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté des électeurs –, ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat; la multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aux fins de l'application de l'article 3, toute loi électorale doit toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre. Cette marge de manœuvre reconnue à l'Etat est toutefois limitée par l'obligation de respecter le principe fondamental de l'article 3, à savoir «la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif» (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* précité, pp. 23-24, § 54).

34. En l'espèce, la Cour constate que la requérante a été rayée de la liste des candidats en application de l'article 5, point 7, de la loi sur les élections législatives, qui prévoit l'inéligibilité des citoyens ne maîtrisant pas le letton à un niveau « supérieur ». Selon le Gouvernement, l'obligation faite à un candidat de comprendre et de parler la langue lettonne est motivée par la nécessité d'assurer un bon fonctionnement du parlement, dont elle est la langue unique de travail. Le Gouvernement souligne en particulier que cette exigence vise à permettre aux élus de participer activement au travail de l'assemblée et de défendre efficacement les intérêts de leurs électeurs.

La Cour ne saurait contester cet argument. Elle considère en effet que l'intérêt, pour chaque Etat, d'assurer un fonctionnement normal de son propre système institutionnel revêt incontestablement un caractère légitime. Il en est ainsi *a fortiori* du parlement national, qui est investi du pouvoir législatif et joue un rôle primordial dans un Etat démocratique. De même, eu égard au principe de respect des particularités nationales énoncé ci-dessus, la Cour n'a pas à prendre position sur le choix de la langue de travail d'un parlement national. En effet, ce choix, dicté par des considérations d'ordre historique et politique qui lui sont propres, relève en principe du domaine de compétence exclusive de l'Etat. Dès lors, eu égard à la marge d'appréciation de l'Etat défendeur, la Cour conclut que le fait d'exiger qu'un candidat aux élections des membres du parlement national ait une connaissance suffisante de la langue officielle poursuit un but légitime.

35. Cela étant, il échet de déterminer si la décision de radiation de la requérante de la liste des candidats a été proportionnée au but poursuivi. A cet égard, la Cour rappelle que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des êtres humains, appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences non pas théoriques ou illusoire, mais concrètes et effectives (voir par exemple les arrêts *Artico c. Italie* du 13 mai 1980, série A n° 37, pp. 15-16, § 33; *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 18-19, § 33, et *Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 100, CEDH 1999-III). Or le droit de se porter candidat aux élections, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 et inhérent à la notion de régime véritablement démocratique, ne serait qu'illusoire si l'intéressé pouvait à tout moment en être arbitrairement privé. Par conséquent, s'il est vrai que les Etats disposent d'une grande marge d'appréciation pour établir des conditions d'éligibilité *in abstracto*, le principe d'effectivité des droits exige que les décisions constatant le non-respect de ces conditions dans le cas de tel ou tel candidat soient conformes à un certain nombre de critères permettant d'éviter l'arbitraire. En particulier, ces décisions doivent être prises par un organe présentant un minimum de garanties d'impartialité. De même, le

pouvoir autonome d'appréciation de cet organe ne doit pas être exorbitant ; il doit être, à un niveau suffisant de précision, circonscrit par les dispositions du droit interne. Enfin, la procédure du constat d'inéligibilité doit être de nature à garantir une décision équitable et objective, ainsi qu'à éviter tout abus de pouvoir de la part de l'autorité compétente.

36. En l'espèce, la Cour constate que la radiation de la requérante de la liste des candidats ne reposait pas sur l'absence de certificat linguistique valide, requis par l'article 11, point 5, de la loi sur les élections législatives. Au contraire, lors de l'enregistrement de la liste, l'intéressée était en possession d'un tel certificat, attestant que ses connaissances du letton atteignaient le niveau supérieur défini par la réglementation nationale. La Cour souligne que la validité de ce document n'a jamais été mise en cause par les autorités lettonnes. Elle relève également que ledit certificat a été délivré à la requérante à la suite d'un examen organisé par une commission composée de cinq membres conformément au règlement du 25 mai 1992 relatif à l'attestation de connaissance de la langue d'Etat. Son niveau de maîtrise du letton a été déterminé au cours d'une délibération suivie d'un vote, et selon des critères objectifs de notation fixés par ledit règlement (paragraphe 22 ci-dessus).

La Cour observe que le Centre de la langue d'Etat a décidé de soumettre la requérante à un nouvel examen linguistique bien qu'elle possédât un certificat régulier et valide. Elle relève toutefois que, parmi les vingt et un candidats ayant dû fournir leur certificat de connaissance de la langue d'Etat, seuls neuf, dont la requérante, ont été soumis à un deuxième examen. La Cour émet les plus grands doutes quant à la base légale de cette distinction, le Gouvernement n'ayant fourni aucune explication sur ce point. Au demeurant, et à supposer que le nouveau contrôle ait eu pour base légale l'article 13 § 3 de la loi sur les élections législatives, la Cour constate que la procédure suivie diffère fondamentalement de la procédure normale d'attestation linguistique, régie par le règlement susmentionné du 25 mai 1992. En particulier, le nouveau contrôle subi par la requérante a été effectué par une seule inspectrice au lieu d'une commission d'experts, et de plus ladite inspectrice n'était pas tenue de respecter les garanties procédurales et les critères d'appréciation établis par le règlement. Ainsi, l'évaluation des connaissances linguistiques de la requérante a été laissée à l'entière appréciation d'un seul et unique fonctionnaire, qui jouissait en la matière d'un pouvoir exorbitant. Par ailleurs, la Cour ne peut qu'exprimer sa surprise devant le fait – relaté par la requérante et non contesté par le Gouvernement – que lors de l'examen celle-ci a été interrogée essentiellement sur les raisons de son choix politique, sujet qui de toute évidence était étranger à l'exigence de bonnes connaissances linguistiques.

Dans ces conditions, la Cour estime qu'en l'absence de toute garantie d'objectivité et quel que soit le but poursuivi par ce deuxième examen, la procédure appliquée à la requérante était en tout état de cause incompatible avec les exigences d'équité procédurale et de certitude légale à respecter en matière d'éligibilité de candidats (paragraphe 35 ci-dessus).

37. La Cour considère que cette conclusion se trouve confirmée par la manière dont le tribunal régional de Riga a examiné le recours de la requérante. En effet, dans son jugement du 31 août 1998, ladite juridiction s'est fondée exclusivement sur l'attestation établie par le Centre de la langue d'Etat à la suite de l'examen litigieux, sans se prononcer sur les autres éléments de preuve que contenait le dossier. La Cour estime donc qu'en admettant comme une preuve irréfragable les résultats d'un examen dont la procédure était dépourvue des garanties fondamentales d'équité, le tribunal régional a volontairement renoncé à remédier à la violation commise.

38. Eu égard à tout ce qui précède, la Cour conclut que la radiation de la requérante de la liste des candidats ne saurait être jugée proportionnée à tout but légitime invoqué par le Gouvernement. Il s'ensuit qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

39. La requérante se plaint également qu'en lui refusant le droit de se porter candidate aux élections législatives du seul fait qu'elle ne maîtrisait pas le letton au niveau le plus élevé que fixait la réglementation nationale, les autorités lettonnes lui ont fait subir une discrimination prohibée par l'article 14 de la Convention, dans l'exercice de son droit garanti par l'article 3 du Protocole n° 1. Les parties pertinentes de l'article 14 disposent :

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la langue, (...) l'origine nationale (...), l'appartenance à une minorité nationale (...)»

40. Le Gouvernement rappelle que selon l'arrêt du 23 juillet 1968 dans l'*Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique»* (fond) (série A n° 6), l'égalité de traitement consacrée par l'article 14 de la Convention n'est violée que si la distinction manque de justification objective et raisonnable (*ibidem*, pp. 34-35, § 10). Vu ses conclusions quant à la violation alléguée de l'article 3 du Protocole n° 1 pris isolément, le Gouvernement considère que la distinction critiquée s'appuie sur une telle justification. Il souligne en particulier que la

requérante n'est pas la seule candidate de sa liste à avoir été soumise à un contrôle des connaissances linguistiques. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 14.

41. La requérante rejette cette thèse. Selon elle, la manière dont est conduite une telle vérification et la liberté presque totale dont jouit l'inspecteur permettent de rayer facilement de la liste toute personne dont la langue maternelle n'est pas le letton. Il y a donc à craindre une vraie pratique discriminatoire à l'égard des membres des minorités nationales. La requérante rappelle également que, parmi les vingt et un candidats n'ayant pas fait leurs études en letton, seuls neuf, dont elle-même, ont été soumis au contrôle susmentionné. A cet égard, la requérante présume l'existence d'une discrimination cachée.

42. La Cour considère que ce grief est essentiellement le même que celui formulé sur le terrain de l'article 3 du Protocole n° 1. Eu égard à la conclusion à laquelle elle est parvenue à cet égard (paragraphe 38 ci-dessus), la Cour estime qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément le grief tiré de l'article 14 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

43. Invoquant en substance l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1, la requérante se plaint qu'en se bornant à faire sien le constat figurant dans une attestation délivrée par une autorité administrative, sans vérifier son bien-fondé et sans se prononcer sur les autres éléments de preuve à sa disposition, le tribunal régional de Riga a violé son droit à un recours effectif devant une instance nationale. L'article 13 est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

44. Le Gouvernement soutient que le Centre de la langue d'Etat est la seule autorité compétente pour constater le niveau de connaissance de la langue d'Etat d'un candidat aux élections. Selon le Gouvernement, la requérante a pu exercer sans entraves son droit de recours devant le tribunal régional de Riga qui, à l'audience du 31 août 1998, a procédé à une évaluation détaillée des preuves à sa disposition pour conclure à la conformité de la mesure litigieuse à la loi sur les élections législatives. Le tribunal régional ayant examiné les griefs de la requérante au fond, il n'y a aucune raison de considérer que le recours offert par le droit letton n'est pas effectif au sens de l'article 13 de la Convention.

45. De même que pour l'article 14, la Cour estime que les conclusions auxquelles elle est parvenue au sujet de la violation alléguée de l'article 3 du Protocole n° 1 pris isolément (paragraphes 37 et 38 ci-dessus) la dispensent de l'obligation de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 13 de la Convention.

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

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

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

A. Dommage matériel

47. La requérante soutient que sa radiation de la liste des candidats a eu des conséquences dommageables sur sa situation économique. A cet égard, elle fait valoir que la publicité négative dont elle a fait l'objet à la suite de cette radiation l'a plongée dans un état de détresse et de frustration, l'empêchant d'exercer normalement ses activités commerciales et détournant d'elle des partenaires commerciaux potentiels. En outre, l'intéressée souligne que l'attestation du Centre de la langue d'Etat selon laquelle elle ne maîtrisait pas le letton au niveau supérieur signifiait en fait qu'elle était désormais inapte à assumer la charge de chef d'entreprise, ce qui l'a poussée à démissionner de son poste. Depuis lors, à l'exception d'un travail épisodique à mi-temps dans une petite entreprise privée, elle n'a pas réussi à trouver un emploi approprié. Dans ces circonstances, la requérante demande à la Cour de lui octroyer 1 500 lati (LVL) au titre de la perte subie et du manque à gagner.

48. Selon le Gouvernement, il n'y a aucun rapport entre la violation alléguée et le montant réclamé par la requérante. Il souligne notamment que c'est de son plein gré qu'elle a pris la décision de démissionner de son poste au sein de l'entreprise. En effet, même si la requérante craignait que l'avis défavorable du Centre de la langue d'Etat pût lui causer un préjudice sur le terrain professionnel, elle pouvait toujours demander un réexamen de son aptitude linguistique, ce qu'elle n'a pas fait.

49. La Cour estime, avec le Gouvernement, qu'aucun lien de causalité ne se trouve établi entre le préjudice matériel allégué et la violation constatée (*Van Geysegem c. Belgique* [GC], n° 26103/95, § 40, CEDH 1999-I, et *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 73, CEDH 1999-II). Partant, elle rejette les prétentions de la requérante à ce titre.

B. Dommage moral

50. La requérante réclame 50 000 LVL (soit environ 89 000 euros (EUR)) en réparation de l'angoisse et de l'humiliation qu'elle a subies du fait de sa radiation de la liste des candidats. A la lumière des critères établis par la Cour en matière de réparation du préjudice moral, la requérante estime qu'il s'agit en l'espèce d'une violation grave des droits fondamentaux garantis par la Convention, et que le montant demandé est justifié par la souffrance qu'elle a éprouvée à la suite de cette violation.

51. Le Gouvernement juge exorbitante la somme sollicitée par la requérante, eu égard notamment aux niveaux de vie et de revenus qui prévalent actuellement en Lettonie. Il estime qu'un constat de violation constituerait en soi une réparation suffisante de tout préjudice moral éventuellement subi par la requérante.

52. La Cour rappelle que l'appréciation du préjudice moral s'effectue en vertu de critères autonomes dégagés par la Cour à partir de la Convention, et non en vertu des principes définis dans le droit ou la pratique de l'Etat en cause (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)* (article 50) du 6 novembre 1980, série A n° 38, p. 17, § 41, et *Probstmeier c. Allemagne* du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1140, § 77). En l'espèce, la Cour ne saurait contester le préjudice moral subi par la requérante, empêchée de présenter sa candidature aux élections législatives. Par conséquent, statuant en équité et eu égard à toutes les circonstances de l'affaire, la Cour lui alloue 7 500 EUR au titre du dommage moral, cette somme étant à convertir en lati au taux applicable à la date d'adoption du présent arrêt.

C. Frais et dépens

53. La requérante réclame 1 750 LVL (soit environ 3 150 EUR) pour le remboursement des frais et dépens encourus pour la préparation et la présentation de son affaire devant la Cour. Cette somme se décompose ainsi :

a) 750 LVL pour les travaux de M^{me} I. Oziša, représentante de la requérante jusqu'au 2 mai 2001. Pour justifier ce montant, la requérante présente une facture émise par l'organisation non gouvernementale *Latvijas Cilvēktiesību komiteja* (Comité letton des droits de l'homme) ;

b) 1 000 livres sterling (correspondant approximativement à 1 000 LVL) pour les honoraires de son avocat, M^c W. Bowring, qui a préparé les observations de la requérante sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête, et a participé à la rédaction de sa demande de satisfaction équitable.

54. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour sur ce point.

55. La Cour rappelle qu'au titre de l'article 41 de la Convention, elle rembourse uniquement les frais dont il est établi qu'ils ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Nikolova* précité, § 79, et *Jēčius c. Lituanie*, n° 34578/97, § 112, CEDH 2000-IX). Dans la présente affaire, elle constate une certaine confusion quant aux pièces justifiant l'assistance juridique fournie à la requérante tant en Lettonie qu'à l'étranger. En effet, pour ce qui est de l'association *Latvijas Cilvēktiesību komiteja*, aucune pièce du dossier ne montre que celle-ci aurait, en tant que telle, participé à la procédure devant la Cour. Toutefois, il ressort du libellé de la facture présentée par la requérante que sa représentation a été assurée par M^{me} I. Oziša, laquelle œuvre au sein de ladite association. Pour ce qui est de M^r W. Bowring, la Cour ne fut informée de sa participation à la procédure que le 2 mai 2001, soit après la déclaration de recevabilité de la requête, bien que le pouvoir signé par la requérante et expédié à la Cour à la même date porte une date bien antérieure, le 15 octobre 2000.

Dans ces circonstances, la Cour, statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, octroie à la requérante une somme de 1 500 EUR de ce chef, à convertir en lati au taux applicable à la date d'adoption du présent arrêt, ainsi que tout montant éventuellement dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (arrêt *A. c. Royaume-Uni* du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2702, § 37).

D. Intérêts moratoires

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

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 14 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 7 500 EUR (sept mille cinq cents euros) pour dommage moral et 1 500 EUR (mille cinq cents euros)

pour frais et dépens, à convertir en lati au taux applicable à la date d'adoption du présent arrêt, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ;

b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 6 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 avril 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Sir Nicolas BRATZA
Président

PODKOLZINA v. LATVIA
(Application no. 46726/99)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 9 APRIL 2002¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Candidate struck out of list of candidates for election to Latvian parliament for insufficient command of the official language****Article 3 of Protocol No. 1**

Standing as candidate in elections – Candidate struck out of list of candidates for election to Latvian parliament for insufficient command of official language – Parliamentary elections – Implied limitations on right to stand for election – Practical and effective rights – Legitimate aim – Proportionality – Constitutional rules – National characteristics – Margin of appreciation regarding criteria for declaring candidates for election to parliament ineligible – Safeguards against arbitrary decisions declaring candidates ineligible – Margin of appreciation regarding choice of a national parliament’s working language – Requirement of high level of knowledge of official language as condition of eligibility – Examination of fairness and legality of procedures for assessing linguistic competence

*
* * *

The applicant, a Latvian national, is a member of the Russian-speaking minority in Latvia. She stood as a candidate in parliamentary elections. When the list of candidates bearing the applicant’s name was registered, the Central Electoral Commission was supplied with all the documents required by the Parliamentary Elections Act, including a copy of the certificate attesting to the applicant’s knowledge of the State language (Latvian), issued by the Standing Committee for the Certification of Linguistic Competence, a body responsible to the State Language Centre. Following registration, an examiner from the State Language Centre went to the applicant’s place of work and gave her an oral examination to determine her level of knowledge of Latvian. The applicant, who had not been warned of the examiner’s visit, was questioned in particular about the reasons why she had chosen to stand on her party’s list rather than for another party. She was then required to take a written test of her proficiency, in the presence of three invigilators. After the test the examiner reported that the applicant did not have a command of the official language at the “third level”, the highest of the levels defined in Latvian legislation. The State Language Centre sent the Central Electoral Commission a letter certifying the level of knowledge of the official language attained by a number of candidates on the same list as the applicant. Of the nine candidates examined, only the applicant did not have a command of Latvian at the third level. Twelve other candidates, who were not required to take an examination, possessed certificates attesting to the fact that they had attained that level. The Central Electoral Commission then struck the applicant’s name out

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

of the list of candidates. The Riga Regional Court dismissed an application to set aside that decision on the ground that the Central Electoral Commission had acted in accordance with the Parliamentary Elections Act, which empowered it, *inter alia*, to modify previously registered lists of candidates by striking out the names of those who had been shown to have an insufficient command of the official language. In the applicant's case, that had been confirmed by the certificate issued by the State Language Centre. An appeal against the Regional Court's judgment was unsuccessful.

Held

Article 3 of Protocol No. 1: Each State had a legitimate interest in ensuring that its own institutional system functioned normally. That applied all the more to the national parliament, which was vested with legislative power and played a primordial role in a democratic State. Regard being had to the principle of respect for national characteristics, the Court was not required to adopt a position on the choice of a national parliament's working language. That decision, which was determined by historical and political considerations specific to each country, was in principle one which the State alone had the power to make. Accordingly, regard being had to the respondent State's margin of appreciation, requiring a candidate for election to the national parliament to have sufficient knowledge of the official language pursued a legitimate aim. States had a wide margin of appreciation when establishing eligibility conditions in the abstract. However, the principle that rights must be effective required the finding that this or that candidate had failed to satisfy them to comply with a number of criteria framed to prevent arbitrary decisions. In particular, such a finding had to be reached by a body which could provide a minimum of guarantees of its impartiality. The discretion enjoyed by the body concerned should be circumscribed, with sufficient precision, by the provisions of domestic law. Lastly, the procedure for ruling a candidate ineligible had to be such as to guarantee a fair and objective decision and prevent any abuse of power on the part of the relevant authority. In the present case, the decision to strike the applicant out of the list of candidates had not been grounded on the fact that she had no valid certificate of linguistic competence, as required by the Parliamentary Elections Act. In spite of the fact that she was in possession of a certificate attesting to the fact that her knowledge of Latvian had reached the upper level as defined in the Latvian regulations, the applicant had been required to take a further language test. Of the twenty-one candidates who had to provide certificates attesting to knowledge of the official language only nine, including the applicant, were required to sit a second examination. The Court had doubts about the legal basis for that distinction. Even supposing that the Parliamentary Elections Act had been the legal basis for the additional verification, the procedure followed had differed fundamentally from the normal procedure for certification of linguistic competence which had been applied when the applicant was issued with her first certificate. In particular, the assessment of the applicant's linguistic competence had been left to the discretion of a single civil servant, who had exorbitant power in the matter. Moreover, the applicant had been questioned mainly about a subject which quite clearly had nothing to do with the requirement that she should have a good knowledge of Latvian. That being the case, in the absence of any guarantee of

objectivity, and whatever the purpose of the second examination might have been, the procedure applied to the applicant had in any case been incompatible with the requirements under the Convention of procedural fairness and legal certainty. Moreover, in admitting as irrebuttable evidence the results of an examination the procedure for which lacked the fundamental guarantees of fairness, the Regional Court had deliberately avoided providing a remedy for the violation committed. In those circumstances, the decision to strike the applicant out of the list of candidates could not be regarded as proportionate to the legitimate aim pursued.

Conclusion: violation (unanimously).

Having regard to the above conclusion, the Court held unanimously that it was not necessary to examine separately the complaints under Articles 13 and 14 of the Convention taken in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1.

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

Case-law cited by the Court

Artico v. Italy, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37

The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1) (Article 50), judgment of 6 November 1980, Series A no. 38

Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113

Probstmeier v. Germany, judgment of 1 July 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-IV

Gitonas and Others v. Greece, judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV

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

Ahmed and Others v. the United Kingdom, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI

A. v. the United Kingdom, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VI

Van Geyselghem v. Belgium [GC], no. 26103/95, ECHR 1999-I

Nikolova v. Bulgaria [GC], no. 31195/96, ECHR 1999-II

Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III

Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV

In the case of Podkolzina v. Latvia,

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

Sir Nicolas BRATZA, *President*,

Mrs E. PALM,

Mr J. MAKARCZYK,

Mrs V. STRÁŽNICKÁ,

Mr M. FISCHBACH,

Mr J. CASADEVALL,

Mr R. MARUSTE, *judges*,

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

Having deliberated in private on 29 January and 19 March 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 46726/99) against the Republic of Latvia lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") by a Latvian national, Mrs Ingrīda Podkolzina ("the applicant"), on 25 February 1999.

2. The applicant was initially represented by Mrs I. Oziša, the assistant of a member of the Latvian parliament. In a letter of 2 May 2001 the applicant informed the Court that she would thenceforth be represented by Mr W. Bowring, barrister, of Colchester (United Kingdom). The Latvian Government ("the Government") were represented by their Agent, Ms K. Maļinovska.

3. The applicant alleged that the removal of her name from the list of candidates at the general election for insufficient knowledge of Latvian, the official language in Latvia, constituted a breach of the right to stand as a candidate in an election, guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1. She further complained of violations of Articles 13 (in substance) and 14 of the Convention.

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. Mr E. Levits, the judge elected in respect of Latvia, withdrew from sitting in the case (Rule 28). The Government accordingly appointed Mr R. Maruste, the judge elected in respect of Estonia, to sit in his place (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

5. By a decision of 8 February 2001 the Chamber declared the application admissible¹.

6. The Chamber having decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*), the Government, but not the applicant, filed observations on the merits (Rule 59 § 1). On 2 May 2001 the applicant submitted her claim for just satisfaction (Article 41 of the Convention). On 4 June 2001 the Government submitted their observations on the claim.

7. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1) This case was assigned to the newly composed Fourth Section (Rule 52 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. The applicant, a Latvian national born in 1964 and living in Daugavpils (Latvia), is a member of the Russian-speaking minority in Latvia.

9. By a decision of 30 July 1998 the Central Electoral Commission (*Centrālā vēlēšanu komisija*) registered the list of the candidates of the National Harmony Party (*Tautas saskaņas partija*) in the elections to the Latvian parliament (*Saeima*) of 3 October 1998. The applicant's name appeared on the list as the candidate for the constituency of Latgale.

At the time of the registration of its list of candidates the National Harmony Party supplied the Central Electoral Commission with all the documents required by the Parliamentary Elections Act, including a copy of the certificate attesting to the fact that the applicant knew the State's official language – Latvian – issued on 23 January 1997 by the Standing Committee for the Certification of Linguistic Competence in the town of Daugavpils, a body responsible to the State Language Centre (*Valsts valodas centrs*), an administrative institution which was itself answerable to the Ministry of Justice.

10. On 6 August 1998 an examiner employed by the State Language Inspectorate (*Valsts valodas inspekcija*), part of the State Language Centre, went to the applicant's place of work and examined her orally to assess her knowledge of Latvian. As the applicant had not been notified of the visit, the examiner approached her while she was conducting negotiations with her business associates.

Having informed the applicant of her intention to verify the level of her competence in Latvian, the examiner struck up a conversation with her in

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

that language. During the conversation, which lasted over half an hour, the examiner asked the applicant, among other questions, why she supported the National Harmony Party rather than some other party.

The examiner returned next day accompanied by three persons whom the applicant did not know, who were to act as invigilators. The examiner asked the applicant to write an essay in Latvian. The applicant agreed to do so and began to write. However, being extremely nervous, because she had not expected such an examination and because of the constant presence of the invigilators, the applicant stopped writing and tore up her work.

11. The examiner then drew up a report to the effect that the applicant did not have an adequate command of the official language at the “third level”, the highest of the three categories of competence defined in Latvian regulations.

12. On 10 August 1998 the State Language Centre sent the chairman of the Central Electoral Commission a letter certifying the level of knowledge of the official language attained by a number of candidates on the lists registered for the parliamentary elections. Although the letter referred to the report drawn up by the examiner from the State Language Inspectorate, the report was not appended to it. According to the certificate, of the nine candidates actually examined only the applicant did not have a command of Latvian at the “third level”. Twelve other candidates, who had not been required to take an examination, had documents certifying that their knowledge was at the requisite level.

13. By a decision of 21 August 1998 the Central Electoral Commission struck the applicant’s name out of the list of candidates.

14. On 27 August 1998 the National Harmony Party, acting on the applicant’s behalf, asked the Riga Regional Court to set aside the above decision. In its pleading the party alleged that when the list of candidates in the election was registered a copy of the certificate attesting to the applicant’s knowledge of the State language had been supplied to the Central Electoral Commission. It submitted that the Central Electoral Commission should have taken that certificate into account, instead of relying solely on the certificate issued by the State Language Centre, as the two documents contradicted each other.

15. In a final judgment of 31 August 1998 the Riga Regional Court refused the application on the ground that the Central Electoral Commission had acted within the limits laid down by the Parliamentary Elections Act. In its judgment the Regional Court noted that section 11 of the Act made possession of a certificate of knowledge of the official language at the “third level” by all candidates who had not completed their primary or secondary education in Latvian a prerequisite for the registration of a list of candidates. Consequently, the Central Electoral Commission had complied with the requirements of the Act by deciding

to register the list on which the applicant's name appeared. On the other hand, section 13 of the Act empowered the Commission to rectify the lists already registered by striking out the names of candidates whose level of knowledge of the official language had proved to be insufficient; in the applicant's case the inadequacy of her linguistic competence had been confirmed by the State Language Centre's certificate. The Riga Regional Court accordingly held that there had been no breach of the law.

16. On 14 September 1998 the National Harmony Party, acting on the applicant's behalf, lodged third-party appeals against that judgment with the President of the Civil Division of the Supreme Court and the Attorney-General, asking for the proceedings to be reopened on account of a serious and manifest breach of the substantive legal rules, resulting from faulty interpretation of the Parliamentary Elections Act.

By two letters dated 29 September and 1 October 1998 respectively, the Attorney-General's office and the President of the Civil Division of the Supreme Court dismissed the appeals, ruling that the Regional Court had given reasons for its judgment and that the judgment was in accordance with the law.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

A. Provisions on linguistic requirements for members of Parliament and candidates for election to Parliament

17. Article 9 of the Constitution (*Satversme*) of the Republic of Latvia, adopted in 1922, provides:

“Any Latvian citizen in possession of his full civic rights who has reached the age of 21 by the date of an election shall be eligible for election to Parliament.”

18. The relevant provisions of the Law of 25 May 1995 on parliamentary elections (*Saeimas vēlēšanu likums* – “the Parliamentary Elections Act”) are worded as follows:

Section 4

“Any Latvian citizen who has reached the age of 21 by the date of an election shall be eligible for election to Parliament, provided that he is not barred by one of the restrictions set out in section 5 of this Act.”

Section 5

“The following persons may not stand as candidates in an election or be elected to Parliament:

...

(7) persons who do not have a command of the official language at the third (upper) level of knowledge.”

Section 11

“The following documents must be enclosed with the list of candidates:

...

(5) a certified copy ... of the certificate of knowledge of the official language at the third (upper) level, where the candidate was not taught in Latvian at school ...”

Section 13

“...

(2) Once registered, lists of candidates may not be altered, and the only corrections which the Central Electoral Commission may make to them are:

1. striking a candidate’s name out of the list where:

(a) the candidate is not a citizen in possession of full civic rights (see sections 4 and 5 above);

...

(3) ... [T]he candidate’s name shall be struck out of the list by virtue of a certificate from the relevant authority or a decision of the court. The fact that the candidate:

...

7. does not have a command of the official language at the third (upper) level of knowledge shall be certified by the State Language Centre; ...”

19. By section 50 of the Law of 28 July 1994 on the rules of parliamentary procedure (*Saeimas kārtības rullis* – “the Rules of Parliamentary Procedure Act”), Latvian is the sole working language in Parliament and its committees. All draft legislation and decisions, challenges and questions by members, and any documents appended to them must be written in Latvian.

B. Provisions on determination of the level of command of the official language

20. The relevant provisions of the Languages Act (*Latvijas Republikas Valodu likums*), in force at the material time and up to 1 September 2000, were worded as follows:

Section 1

“In the Republic of Latvia the official language shall be Latvian.”

Section 4

“... [A]ll agents of public institutions ... must be capable of understanding and using the official language and the other languages at the level which is necessary for them to be able to perform their professional duties. The level of linguistic knowledge required of these agents shall be laid down in a regulation approved by the Cabinet ...”

Section 6

“[I]n public institutions the official language shall be the language used for information documents and for all working meetings. Persons who do not have a command of the official language may, at working meetings and with the consent of the other participants, use another language. In that case, whenever at least one participant so requests, the organiser shall ensure that a translation into the official language is provided.”

Section 7

“In the Republic of Latvia ... institutions and organisations must use the official language in all official information documents and in correspondence with addressees within the country. ...”

21. At the material time the precise levels of knowledge of Latvian were laid down by the regulation of 25 May 1992 on certification of knowledge of the State language (*Valsts valodas prasmes atestācijas nolikums*). Chapter II of the regulation fixed the limits of the three levels of knowledge of Latvian, of which the third was defined as follows:

“Mastery of the spoken and written language is required for agents and employees whose professional tasks entail management of an undertaking and organisation of labour, or ... frequent contact with the public, [and for those] whose duties have to do with the well-being and health of the population (for example, members of parliament, persons managing public or administrative institutions or their structural units, boards of directors, inspectorates or undertakings, their deputies and secretaries, senior specialists, advisers, auditors, employees of Latvian cultural, educational and scientific bodies, doctors, assistant doctors, lawyers and judges). ...

This level of knowledge of the official language entails the ability to:

- (1) converse freely;
- (2) understand texts chosen at random; and
- (3) draft texts relating to one’s professional duties.”

22. Chapter IV of the regulation provided that examinations to test linguistic competence were to be organised by certification boards of nine, seven or five members, as the case required. Thus a board to verify the linguistic competence of a firm’s employees had to have at least five members, including one representative of the trade concerned, one member delegated by the municipal certification board, and specialists in Latvian.

Chapter VI of the regulation governed in detail the procedure for assessing the linguistic knowledge of persons required to take the examination. Each examination was to include a written part and an oral part. Each candidate was to have twenty to thirty minutes to prepare answers to the questions asked by members of the board, who could ask supplementary questions, but should, in principle, refrain from interrupting the candidate. The linguistic competence of each candidate was then assessed according to a number of different criteria (his narrative, conversational and writing skills, the breadth of the vocabulary used, and observance of grammatical rules). After the examination, board members deliberated before deciding by a simple majority vote which candidates had passed. Where the municipal certification board's delegate expressed an unfavourable vote, the unsuccessful candidate could appeal against the final decision to the board which had delegated him. A report had to be written on each candidate.

C. Provisions on appeals against electoral commission decisions

23. Section 51 of the Parliamentary Elections Act (see paragraph 18 above) provides:

“An organisation which has submitted a list of candidates, or the candidates themselves, may challenge the decision of an electoral commission within seven days by means of an appeal to the court in whose territorial jurisdiction the electoral commission concerned falls.”

24. Administrative appeals are governed by the provisions of Chapter 24-A of the Latvian Code of Civil Procedure (*Latvijas Civilprocesa kodekss*), applicable to all relations covered by administrative law, except those for which a special appeals procedure has been laid down by law. In respect of electoral matters the *lex specialis* is Chapter 23 of the Code, whose relevant provisions provide as follows:

Article 230

“... candidates for election to the Parliament of the Republic of Latvia ... may challenge an electoral commission's decisions by means of an appeal to the court in whose territorial jurisdiction the electoral commission concerned falls.”

Article 233

“After hearing the appeal, the court shall deliver a judgment, either

- (1) ruling that the electoral commission's decision was taken in accordance with the law and dismissing the appeal; or
- (2) upholding the appeal and setting aside the electoral commission's decision.

No appeal shall lie against this judgment, which shall take effect on delivery. The court shall immediately serve a copy of it on the Central Electoral Commission ...”

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

25. The applicant complained that the removal of her name from the list of candidates for insufficient knowledge of Latvian had infringed her right to stand as a candidate in the parliamentary election, guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1, which provides:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

A. Arguments of the parties

1. *The Government*

26. Referring in the first place to the general principles laid down in the established case-law of the Convention institutions regarding the nature and scope of the guarantees of Article 3 of Protocol No. 1, the Government observed that the rights it guaranteed were not absolute, that there was room for “implied limitations”, and that Contracting States had a wide margin of appreciation regarding the conditions governing the right to stand for election. However, these conditions should not curtail electoral rights to such an extent as to impair their very essence; they should be imposed in pursuit of a legitimate aim; and the means employed should not be disproportionate.

27. The Government pointed out that the linguistic requirements complained of did not exist before 1995 and that as a result, at the first parliamentary elections after the State recovered its independence, in 1993, a number of persons who neither spoke nor understood Latvian had become MPs. As the persons concerned had been incapable of following the debates in Parliament and its committees, its work had been seriously hampered. That was why, in enacting the new electoral legislation, Parliament had decided to require candidates to prove that they had a command of the official language, in order to avoid similar practical difficulties in future. The provision complained of therefore pursued legitimate aims, namely meeting the need for electors to communicate with their elected representatives and for MPs to carry on normally the work that voters had entrusted to them.

28. The Government further submitted that the requirement of a command of the official language at the upper level did not impair the very essence of the right to stand as a candidate since anyone who wished to do so but did not have a sufficient command of Latvian could always reach the level required by improving his knowledge of the language. In that respect, the requirement was proportionate to the legitimate aim pursued.

29. As regards the allegedly arbitrary nature of the examination in Latvian imposed on the applicant, the Government observed that the test was designed to determine the current level of a candidate's knowledge of the language. Accordingly, while the applicant might have had a command of Latvian at the "third level" when she received the certificate attesting to her knowledge of the State language, in January 1997, her linguistic competence could have deteriorated during the eighteen months that had elapsed before the examination in issue.

In the final analysis, the Government contended that the Central Electoral Commission had removed the applicant's name from the list of candidates in a manner which meticulously complied with the Parliamentary Elections Act, so that any possibility of arbitrariness was excluded. Consequently, the Government submitted that there had been no violation of Article 3 of Protocol No. 1 to the applicant's detriment.

2. The applicant

30. The applicant contested the Government's arguments. She pointed out in the first place that Latvian was not the mother tongue of the members of the Russian-speaking minority, which accounted for almost 40% of the population of Latvia and to which she belonged. She therefore could not see how her insufficient knowledge of Latvian could prevent her from carrying out the tasks entrusted to her by her Russian-speaking constituents or from communicating with them. In that connection, and even supposing that her knowledge of Latvian did not correspond to the "third level", it was in any event sufficient to enable her to carry out her parliamentary duties normally. She therefore considered that the removal of her name from the list of candidates had been manifestly disproportionate to any legitimate aim the requirement complained of might have pursued.

31. In addition, the applicant criticised the verification of her knowledge of Latvian carried out by the State Language Inspectorate, purportedly under section 13(3) of the Parliamentary Elections Act, contesting in particular the need for such verification, since the validity and authenticity of her permanent certificate of knowledge of the State language had not been disputed by any national authority. Moreover, comparing that verification with the ordinary procedure for certification

of linguistic competence, which she had been required to comply with in 1997 in order to obtain her certificate, she pointed out that an examination for the purpose of certifying linguistic competence was conducted by a board with at least five members, whereas the verification in issue had been carried out by a single examiner. Furthermore, the ordinary certification procedure was laid down in a regulation containing the assessment criteria, which the applicant considered objective and reasonable. On the other hand, when carrying out the verification in issue, the examiner had not been required to observe those criteria and had a completely free hand in assessing the applicant's level. In particular, language and spelling mistakes were inevitable in view of the applicant's extreme nervousness, caused by the examiner's conduct. The applicant accordingly submitted that the verification of the level of her command of Latvian which had led to the removal of her name from the list of candidates had been carried out in a manifestly arbitrary way.

32. The applicant further criticised the fact that of the twenty-one candidates in possession of a certificate attesting to knowledge of Latvian at the "third level" only nine, including herself, had had to undergo this check, whereas the certificates of the other twelve candidates had been adjudged sufficient to establish their level of command of the language. As there was no basis in domestic law for that distinction, the applicant submitted that it confirmed the existence of an arbitrary attitude towards her.

In the light of the foregoing considerations, the applicant contended that there had been an infringement of her right under Article 3 of Protocol No. 1 to stand as a candidate in the elections.

B. The Court's assessment

33. The Court reiterates that the subjective rights to vote and to stand for election are implicit in Article 3 of Protocol No. 1. Although those rights are important, they are not absolute. Since Article 3 recognises them without setting them forth in express terms, let alone defining them, there is room for "implied limitations". In their internal legal orders the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3. They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means

employed are not disproportionate (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113, p. 23, § 52; *Gitonas and Others v. Greece*, judgment of 1 July 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-IV, pp. 1233-34, § 39; *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2384, § 75; and *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV).

In particular, States have broad latitude to establish constitutional rules on the status of members of parliament, including criteria for declaring them ineligible. Although they have a common origin in the need to ensure both the independence of elected representatives and the freedom of electors, these criteria vary in accordance with the historical and political factors specific to each State; the multiplicity of situations provided for in the constitutions and electoral legislation of numerous member States of the Council of Europe shows the diversity of possible approaches in this area. For the purposes of applying Article 3, any electoral legislation must be assessed in the light of the political evolution of the country concerned, so that features that would be unacceptable in the context of one system may be justified in the context of another. However, the State's margin of appreciation in this regard is limited by the obligation to respect the fundamental principle of Article 3, namely "the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature" (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, pp. 23-24, § 54).

34. In the present case the Court notes that the applicant was struck out of the list of candidates in accordance with section 5, point 7, of the Parliamentary Elections Act, which makes ineligible persons who do not have a command of Latvian at the "upper" level. In the Government's submission, the obligation for a candidate to understand and speak Latvian is warranted by the need to ensure the proper functioning of Parliament, in which Latvian is the sole working language. They emphasised in particular that the aim of this requirement was to enable MPs to take an active part in the work of the House and effectively defend their electors' interests.

The Court cannot contest that argument. It considers that the interest of each State in ensuring that its own institutional system functions normally is incontestably legitimate. That applies all the more to the national parliament, which is vested with legislative power and plays a primordial role in a democratic State. Similarly, regard being had to the principle of respect for national characteristics enunciated above, the Court is not required to adopt a position on the choice of a national parliament's working language. That decision, which is determined by historical and political considerations specific to each country, is in principle one which the State alone has the power to make. Accordingly, regard being had to the respondent State's margin of appreciation, the

Court concludes that requiring a candidate for election to the national parliament to have sufficient knowledge of the official language pursues a legitimate aim.

35. That being so, it must determine whether the decision to remove the applicant's name from the list of candidates was proportionate to the aim pursued. In that connection, the Court reiterates that the object and purpose of the Convention, which is an instrument for the protection of human beings, requires its provisions to be interpreted and applied in such a way as to make their stipulations not theoretical or illusory but practical and effective (see, for example, *Artico v. Italy*, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, pp. 15-16, § 33; *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, *Reports* 1998-I, pp. 18-19, § 33; and *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 100, ECHR 1999-III). The right to stand as a candidate in an election, which is guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 and is inherent in the concept of a truly democratic regime, would only be illusory if one could be arbitrarily deprived of it at any moment. Consequently, while it is true that States have a wide margin of appreciation when establishing eligibility conditions in the abstract, the principle that rights must be effective requires the finding that this or that candidate has failed to satisfy them to comply with a number of criteria framed to prevent arbitrary decisions. In particular, such a finding must be reached by a body which can provide a minimum of guarantees of its impartiality. Similarly, the discretion enjoyed by the body concerned must not be exorbitantly wide; it must be circumscribed, with sufficient precision, by the provisions of domestic law. Lastly, the procedure for ruling a candidate ineligible must be such as to guarantee a fair and objective decision and prevent any abuse of power on the part of the relevant authority.

36. In the present case, the Court notes that the decision to strike the applicant out of the list of candidates was not grounded on the fact that she had no valid certificate of linguistic competence, as required by section 11, point 5, of the Parliamentary Elections Act. On the contrary, at the time when the list was registered she was in possession of such a certificate, which attested to the fact that her knowledge of Latvian had reached the upper level as defined in the Latvian regulations. The Court emphasises that the validity of the applicant's certificate was never questioned by the Latvian authorities. It further notes that it was issued to the applicant after an examination organised by a board composed, pursuant to the regulation of 25 May 1992 on certification of knowledge of the State language, of five examiners. Her command of Latvian was determined by means of deliberations followed by a vote and in accordance with objective assessment criteria laid down by the regulation (see paragraph 22 above).

The Court observes that the State Language Centre decided to subject the applicant to a new language examination even though she had a valid, lawful certificate. It notes, however, that of the twenty-one candidates who had to provide certificates attesting to knowledge of the State language only nine, including the applicant, were required to sit a second examination. The Court has grave doubts about the legal basis for that distinction, and the Government have not supplied any explanation on the point. In any event, and even supposing that the legal basis for the additional verification was section 13(3) of the Parliamentary Elections Act, the Court notes that the procedure followed differed fundamentally from the normal procedure for certification of linguistic competence, which is governed by the above-mentioned regulation of 25 May 1992. In particular, the additional verification to which the applicant was subjected was carried out by one examiner instead of a board of experts and the examiner was not required to observe the procedural safeguards and assessment criteria laid down in the regulation. Thus the full responsibility for assessing the applicant's linguistic knowledge was left to a single civil servant, who had exorbitant power in the matter. Moreover, the Court can only express its surprise over the fact – related by the applicant and not disputed by the Government – that during the examination the applicant was questioned mainly about the reasons for her political orientation, a subject which quite clearly had nothing to do with the requirement that she should have a good knowledge of Latvian.

That being the case, the Court considers that in the absence of any guarantee of objectivity, and whatever the purpose of the second examination was, the procedure applied to the applicant was in any case incompatible with the requirements of procedural fairness and legal certainty to be satisfied in relation to candidates' eligibility (see paragraph 35 above).

37. The Court considers that the above conclusion is confirmed by the way the Riga Regional Court examined the applicant's appeal. The sole basis for its judgment of 31 August 1998 was the certificate drawn up by the State Language Centre after the examination in issue; it did not rule on the other evidence in the file. The Court therefore considers that in admitting as irrebuttable evidence the results of an examination the procedure for which lacked the fundamental guarantees of fairness, the Regional Court deliberately avoided providing a remedy for the violation committed.

38. Having regard to all the foregoing considerations, the Court concludes that the decision to strike the applicant out of the list of candidates cannot be regarded as proportionate to any legitimate aim pleaded by the Government. It follows that in this case there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

39. The applicant further complained that in denying her the right to stand as a candidate in the parliamentary elections for the sole reason that she did not have a command of Latvian at the highest level defined by the domestic regulations the Latvian authorities had caused her to suffer discrimination prohibited by Article 14 of the Convention in the exercise of her right under Article 3 of Protocol No. 1. The relevant parts of Article 14 provide:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as ... language, ... national ... origin, association with a national minority ...”

40. The Government observed that, according to the judgment of 23 July 1968 in the *Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”* (merits) (Series A no. 6), the equality of treatment enshrined in Article 14 of the Convention is violated only where a distinction has no objective and reasonable justification (loc. cit., pp. 34-35, § 10). In the light of their arguments concerning the alleged violation of Article 3 of Protocol No. 1 taken separately, the Government submitted that the distinction criticised had been based on such a justification. They pointed out in particular that the applicant was not the only candidate on her list who was required to undergo a verification of her linguistic competence. There had accordingly been no violation of Article 14.

41. The applicant rejected that argument. In her submission, the way in which such a verification was carried out and the almost total freedom enjoyed by the examiner made it easy to strike out of the list any person whose mother tongue was not Latvian. As a result, a truly discriminatory practice *vis-à-vis* members of national minorities was to be feared. The applicant further observed that of the twenty-one candidates who had not been educated in Latvian only nine, including her, had been required to take the above-mentioned test. In that connection, she presumed the existence of covert discrimination.

42. The Court considers that this complaint is essentially the same as the complaint under Article 3 of Protocol No. 1. Regard being had to the conclusion it reached in that connection (see paragraph 38 above), the Court considers that it is not necessary to examine the complaint under Article 14 of the Convention separately.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

43. Relying in substance on Article 13 of the Convention taken in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1, the applicant complained that in confining itself to endorsing the finding set out in a certificate issued by an administrative authority, without verifying the truth of the matter and without ruling on the other evidence before it, the Riga Regional Court had infringed her right to an effective remedy before a national authority. Article 13 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.”

44. The Government contended that the State Language Centre was the only authority empowered to determine the level of a candidate’s knowledge of the State language. They submitted that the applicant had been able to exercise without hindrance her right to a remedy by means of an appeal to the Riga Regional Court. At the hearing on 31 August 1998 that court had made a detailed assessment of the evidence before it before holding that the measure complained of had complied with the Parliamentary Elections Act. As the Regional Court had looked into the merits of the applicant’s complaints, there was no reason to consider that the remedy afforded in Latvian law was not an effective one for the purposes of Article 13 of the Convention.

45. As with Article 14, the Court considers that the conclusions it reached regarding the alleged violation of Article 3 of Protocol No. 1 taken separately (see paragraphs 37-38 above) absolve it from the obligation to consider the case from the standpoint of Article 13 of the Convention also.

IV. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

46. Article 41 of the Convention provides:

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

A. Pecuniary damage

47. The applicant submitted that the removal of her name from the list of candidates had had detrimental consequences for her economic

situation. In that connection, she maintained that the negative publicity about her after she was struck out had plunged her into a state of distress and frustration which prevented her from carrying on her commercial activities normally and caused potential business associates to avoid her. In addition, the certificate in which the State Language Centre had asserted that she did not have a command of Latvian at the upper level in fact meant that she was thenceforth unfit for the post of managing director, and this had led her to resign from her job. Since then, with the exception of half-time work here and there in a small private business, she had not managed to find appropriate employment. The applicant therefore asked the Court to award her 1,500 lati (LVL) for the loss she had sustained and for loss of earnings.

48. The Government submitted that there was no connection between the alleged violation and the amount claimed by the applicant. They observed in particular that she had decided to resign from her post in the company of her own free will. Even if she feared that the unfavourable report of the State Language Centre might cause her prejudice in her professional life, she could always have asked for her linguistic competence to be re-examined, but had not done so.

49. The Court considers, like the Government, that no causal link has been established between the alleged pecuniary loss and the violation found (see *Van Geyselghem v. Belgium* [GC], no. 26103/95, § 40, ECHR 1999-I, and *Nikolova v. Bulgaria* [GC], no. 31195/96, § 73, ECHR 1999-II). It accordingly dismisses the applicant's claims under this head.

B. Non-pecuniary damage

50. The applicant claimed LVL 50,000 (approximately 89,000 euros (EUR)) in compensation for the distress and humiliation she had suffered through being struck out of the list of candidates. In the light of the criteria laid down by the Court on the question of redress for non-pecuniary damage, she submitted that her case concerned a serious violation of the fundamental rights guaranteed by the Convention, and that the amount claimed was justified by the suffering she had endured as a result of the violation.

51. The Government considered the sum claimed by the applicant exorbitant, regard being had in particular to the cost of living and the level of income in Latvia at present. They submitted that the finding of a violation would in itself constitute sufficient just satisfaction for any non-pecuniary damage the applicant might have suffered.

52. The Court reiterates that non-pecuniary damage is to be assessed with reference to the autonomous criteria it has derived from the Convention, not on the basis of the principles defined in the law or

practice of the State concerned (see, *mutatis mutandis*, *The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)* (Article 50), judgment of 6 November 1980, Series A no. 38, p. 17, § 41, and *Probstmeier v. Germany*, judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV, p. 1140, § 77). In the present case the Court cannot deny that the applicant suffered non-pecuniary damage as a result of being prevented from standing as a candidate in the general election. Consequently, ruling on an equitable basis and having regard to all the circumstances of the case, it awards her EUR 7,500 for non-pecuniary damage, to be converted into lati at the rate applicable on the date of adoption of the present judgment.

C. Costs and expenses

53. The applicant claimed LVL 1,750 (approximately EUR 3,150) as reimbursement for the costs and expenses she had incurred for the preparation of her case and its presentation to the Court. That sum was broken down as follows:

(a) LVL 750 for work done by Mrs I. Oziša, the applicant's representative until 2 May 2001. In justification of that sum, the applicant submitted a bill presented by the Latvian Committee for Human Rights (*Latvijas Cilvēktiesību komiteja*), a non-governmental organisation;

(b) 1,000 pounds sterling (approximately LVL 1,000) for the fees of her lawyer, Mr W. Bowring, who had prepared the applicant's observations on the admissibility and merits of the application and had helped to draft her claim for just satisfaction.

54. The Government left this matter to the Court's discretion.

55. The Court reiterates that, in order for costs to be included in an award under Article 41 of the Convention, it must be established that they were actually and necessarily incurred and reasonable as to quantum (see, among many other authorities, *Nikolova*, cited above, § 79, and *Jėčius v. Lithuania*, no. 34578/97, § 112, ECHR 2000-IX). In the present case it notes some confusion about the documents submitted as evidence that the applicant received legal assistance both in Latvia and abroad, since there is no document in the file which shows that the association *Latvijas Cilvēktiesību komiteja* participated as such in the proceedings before the Court. However, it appears from the wording of the bill produced by the applicant that she was represented by Mrs I. Oziša, who works within that association. As regards Mr W. Bowring, the Court was not informed of his participation in the proceedings until 2 May 2001, that is after the application had been declared admissible, although the authority to act signed by the applicant and sent to the Court on the same date bears a much earlier date – 15 October 2000.

In these circumstances the Court, ruling on an equitable basis as required by Article 41 of the Convention, awards the applicant the sum of EUR 1,500 under this head, to be converted into lati at the rate applicable on the date of adoption of the present judgment, together with any value-added tax which may be payable (see *A. v. the United Kingdom*, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2702, § 37).

D. Default interest

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

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1;
2. *Holds* that it is not necessary to examine separately the complaint under Article 14 of the Convention;
3. *Holds* that it is not necessary to examine separately the complaint under Article 13 of the Convention;
4. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 7,500 (seven thousand five hundred euros) for non-pecuniary damage and EUR 1,500 (one thousand five hundred euros) for costs and expenses, to be converted into lati at the rate applicable on the date of adoption of the present judgment, together with any value-added tax which may be payable;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 6% shall be payable on the above amounts from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
5. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 9 April 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Sir Nicolas BRATZA
President

SLIVENKO v. LATVIA
(Application no. 48321/99)

GRAND CHAMBER¹

DECISION OF 23 JANUARY 2002²

1. Composed of Mr L. Wildhaber, *President*, Mr C.L. Rozakis, Mr J.-P. Costa, Mr G. Ress, Mr A. Pastor Ridruejo, Mr J. Makarczyk, Mr I. Cabral Barreto, Mrs F. Tulkens, Mrs V. Strážnická, Mr P. Lorenzen, Mrs M. Tsatsa-Nikolovska, Mrs H.S. Greve, Mr A.B. Baka, Mr R. Maruste, Mr K. Traja, Mrs S. Botoucharova, Mr A. Kovler, *judges*, and Mr P.J. Mahoney, *Registrar*.

2. Extracts.

SUMMARY¹**Expulsion of family from Latvia on basis of treaty providing for withdrawal of Russian troops****Article 8**

Private life – Family life – Home – Expulsion of family from Latvia on basis of treaty providing for withdrawal of Russian troops (admissible complaint)

Article 57

Reservation – Expulsion of family from Latvia on basis of treaty providing for withdrawal of Russian troops – Treaty obligation pre-dating ratification of the Convention – “Quasi-reservation” – Presumed conformity of laws with Convention at time of ratification

Article 3 of Protocol No. 4

Expulsion of nationals – Expulsion of family from Latvia on basis of treaty providing for withdrawal of Russian troops – Notion of “national” – Determination of nationality with reference to national law

*
* *

The applicants, a married couple and their daughter, are of Russian origin. The first applicant moved to Latvia at the age of one month in 1959. Her father was a military officer of the USSR. The second applicant, who was also a military officer, was transferred to Latvia in 1977. After Latvia regained its independence in 1991, the first and third applicants were entered on the register of Latvian residents as “ex-USSR citizens”. In 1994 the second applicant applied for a temporary residence permit on the basis of his marriage to the first applicant. His application was refused on the ground that, as a Russian military officer, he was required to leave Latvia, in accordance with the treaty between Latvia and Russia on the withdrawal of Russian troops, which had come into force in April 1994. The first and third applicants’ entries in the register of Latvian residents were subsequently annulled on account of the second applicant’s military status, which had not been disclosed at the time of registration. The second applicant brought a court action, claiming that the refusal to grant him a temporary residence permit was void. He was successful at first instance but in 1996 the regional court reversed the decision. A deportation order was issued in respect of the applicants and the second applicant moved to Russia. The first and third applicants brought

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

an action, ultimately resulting in a decision of the regional court, which found that the second applicant had been a serving officer until June 1994 and was consequently required to leave Latvia with his family. The Supreme Court confirmed this decision. In October 1998 the first and third applicants were detained in a centre for illegal immigrants on the ground of their failure to comply with the deportation order but they were released the same day as they had appealed against the order. The third applicant was later detained again. The first and third applicants moved to Russia in July 1999 and adopted Russian citizenship.

Held

(1) Court's jurisdiction: The Court's jurisdiction extends to the interpretation of reservations and unilateral declarations made by Contracting Parties. No formal reservation had been entered by Latvia with regard to the treaty on withdrawal of Russian troops or the general immigration and citizenship provisions of Latvian law. As to the submission that Latvia's obligations were nevertheless subject to a "quasi-reservation", since it had been assumed at the time of ratification of the Convention that the treaty did not conflict with the Convention, ratification presupposes that laws in force should be in conformity with the Convention, failing which the State has the possibility of entering a reservation. The same applies to international treaties and, since there was no reservation in respect of the Latvia-Russia treaty, the Court could examine all questions arising from its application in the present case.

(2) The complaints of the second applicant: The second applicant left Latvia in 1996, before entry into force of the Convention in respect of Latvia. Furthermore, it was undisputed that he had not submitted a cassation appeal to the Supreme Court against the judgment of the regional court. There was no indication that that remedy was inadequate and, even in so far as the applicant contended that the violation of his rights continued after the entry into force of the Convention in respect of Latvia, he had failed to exhaust domestic remedies.

(3) The complaints of the first and third applicants: (a) Article 3 of Protocol No. 4: For the purposes of this provision, the term "national" must be determined in principle by reference to national law. It was undisputed that the applicants had not been Latvian citizens at any time after entry into force of the Convention in respect of Latvia and there was no indication that they had been arbitrarily denied Latvian citizenship. Consequently, they could not be regarded as "nationals": incompatible *ratione materiae*.

(b) Article 6: The proceedings concerning the legality of the applicants' stay in Latvia pertained exclusively to the domain of public law and involved no determination of their civil rights or of any criminal charge: incompatible *ratione materiae*.

(c) Article 13: Judicial-review proceedings in principle constitute an effective remedy in relation to complaints in the context of expulsion, provided the courts can effectively control the legality of executive discretion on substantive and procedural grounds and quash decisions as appropriate. In the present case, the domestic courts gave careful scrutiny to the applicants' claims and it was undisputed that the courts had power to afford them the relief they sought. In

the absence of any indication of arbitrariness, the applicants had an effective remedy available to them: manifestly ill-founded.
(d) Articles 5, 8 and 14: admissible.

Case-law cited by the Court

Sakık and Others v. Turkey, judgment of 26 November 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VII

Karassev v. Finland (dec.), no. 31414/96, ECHR 1999-II

Civet v. France [GC], no. 29340/95, ECHR 1999-VI

Jėčius v. Lithuania, no. 34578/97, ECHR 2000-IX

Maaouia v. France [GC], no. 39652/98, ECHR 2000-X

Hilal v. the United Kingdom, no. 45276/99, ECHR 2001-II

...

THE FACTS

1. The first applicant is Mrs Tatjana Slivenko, born in 1959. The second applicant is her husband, Mr Nikolaj Slivenko, born in 1952. The third applicant is their daughter, Ms Karina Slivenko, born in 1981.

2. The applicants were represented before the Court by Mr A. Asnis and Mr V. Portnov, lawyers practising in Moscow. The representatives attended the oral hearing before the Court together with their adviser, Ms T. Rybina. The first and third applicants also attended the hearing.

3. The respondent Government were represented by their Agent, Ms K. Maļinovska, of the Ministry of Foreign Affairs. She attended the hearing together with Ms A. Stahova, Counsel.

4. The third party was represented by the Representative of the Russian Federation before the Court, Mr P. Laptev, of the President's Office. He attended the hearing together with Mr S. Volkovskiy and Mr S. Kulik, Counsel.

A. The circumstances of the case

5. The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

6. The applicants are of Russian origin. The first applicant was born in Estonia into the family of a military officer of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR). At the age of one month she moved to Latvia together with her parents. The second applicant was transferred to Latvia in 1977 to serve as a Soviet military officer. In 1980 the first and the second applicants married. In 1981 the first applicant gave birth to their daughter, the third applicant. The first applicant's father retired from military service in 1986.

7. Latvia regained independence from the USSR in 1991. On 28 January 1992 the Russian Federation assumed jurisdiction over the former Soviet armed forces stationed on Latvian territory.

8. On 4 March 1993 the first and third applicants and the first applicant's parents were entered in the register of Latvian residents ("the register") as "ex-USSR citizens" (see "Relevant domestic law and practice" below). At that time, none of them were citizens of any particular State. In her request to be entered in the register, the first applicant had not indicated that her husband was a Russian military officer.

9. The respondent Government state that, in requesting her entry in the register, the first applicant submitted false information about the occupation of her husband, stating that he worked at a factory. The

applicants state that the respondent Government have not submitted any evidence to that effect. The applicants refer to the fact that, during the subsequent proceedings concerning the legality of their stay in Latvia (see below), the immigration authorities did not refer to any such false information, and the Latvian courts did not establish that the applicants had at any point submitted the information mentioned by the respondent Government.

10. The second applicant, who had become a Russian citizen, continued his service in the Russian army until his discharge in 1994 on the ground of the abolition of his post. The parties disagree as to the actual date of the second applicant's discharge: the applicants state that he was discharged on 2 March 1994. They rely on the fact that an order for the second applicant's discharge was signed and became effective on 2 March 1994. The Russian Government support this conclusion. The respondent Government argue that he was not discharged until 5 June 1994 as he formally completed his leave on that date; his leave allowance and retirement benefits had been calculated with reference to that date.

11. The treaty between Latvia and Russia on the withdrawal of the Russian troops ("the treaty") was signed in Moscow on 30 April 1994 and became effective on that date (see Section C below).

12. According to the Latvian Government, even before the signature and the entry into force of the treaty, various Latvian and Russian authorities cooperated in establishing the names of the Russian military personnel liable to be removed from Latvia. In this context, on 31 March 1994 the Russian military authorities submitted to the Latvian authorities a list of the Russian military officers in Latvia, including the second applicant, with an accompanying request to prolong his and his family's temporary residence in Latvia. The respondent Government said the list of 31 March 1994 made clear that the stay of the second applicant and his family in Latvia was temporary, and that they would be required to leave.

13. According to the applicants and the Russian Government, the list of 31 March 1994 did not entail any obligation on the second applicant to leave Latvia as it was a document solely requesting the prolongation of his temporary stay in Latvia, submitted before the actual signature and entry into force of the treaty.

14. On 7 October 1994 the second applicant applied to the Latvian Citizenship and Migration Authority ("the CMA") for a temporary residence permit in Latvia by reason, *inter alia*, of his marriage to the first applicant, a permanent resident of Latvia. This was refused on the ground that, as a Russian military officer, he was required to leave Latvia as a result of the withdrawal of the Russian troops in accordance with the treaty.

15. On 29 November 1994 the CMA annulled the first and third applicants' entry in the register on the ground of the second applicant's

military status. The applicants state that they were not informed about the decision, and that they found out about it only in 1996, in the context of the court proceedings brought by the second applicant (see below).

16. According to a list submitted to the Latvian authorities by the Russian armed forces on 10 December 1994, the second applicant was included in the category of military personnel who had retired after 28 January 1992.

17. On 16 October 1995 the Russian consulate in Riga submitted to the Latvian Ministry of Foreign Affairs several lists of Russian military pensioners who had been discharged from the Russian armed forces after 28 January 1992, including a separate list of those who wished to request temporary or permanent residence in Latvia, and a list of those who had already left Latvia. The second applicant's name was included on the latter list. It was noted that on 3 August 1994 he had been allocated housing in the city of Kursk in Russia, and that he had left Latvia on 31 December 1994.

18. In point of fact, however, the second applicant had stayed in Latvia. He brought a court action against the CMA, claiming that its refusal to issue him with a temporary residence permit was void. On 2 January 1996 the Riga City Vidzeme District Court found in favour of the second applicant. The CMA appealed against the judgment.

19. On 19 June 1996 the Riga Regional Court upheld the CMA's appeal, finding, *inter alia*, that the second applicant had been a Russian military officer until 5 June 1994 and that the treaty of 30 April 1994 required all Russian officers in service on 28 January 1992 to leave Latvia together with their families. The Regional Court referred, *inter alia*, to the list of 16 October 1995, which confirmed that he had been provided with accommodation in Kursk, and that he had left Latvia in 1994. The second applicant did not bring a cassation appeal against the appellate judgment.

20. On 20 August 1996 the immigration authorities issued a deportation order in respect of the applicants. The order was served on them on 22 August 1996.

21. On that date the local authorities decided to evict the applicants from their flat, which they rented from the Latvian Ministry of Defence. Russian military officers and their families as well as other Latvian residents had lived in the apartment block where the flat was located. The eviction order was not enforced.

22. On an unspecified date in 1996 the second applicant moved to Russia, while the first and third applicants remained in Latvia.

23. The first applicant brought a court action in her own name and on behalf of the third applicant, claiming that they were in fact permanent residents of Latvia and that they could not be removed from the country.

24. On 19 February 1997 the Riga City Vidzeme District Court found in favour of the first and third applicants. The court held, *inter alia*, that

the first applicant had come to Latvia as a relative of her father, not her husband. As her father had retired in 1986, he could thereafter no longer be regarded as a military officer, and the members of his family, including the first and third applicants, could be entered in the register as permanent residents of Latvia. The court quashed the expulsion order in respect of the first and third applicants and authorised their re-entry in the register.

25. The CMA appealed against the judgment of 19 February 1997. On 30 October 1997 the Riga Regional Court dismissed the appeal, finding that the first-instance court had decided the case properly. Upon a cassation appeal by the CMA, on 7 January 1998 the Supreme Court quashed the decisions of the lower courts and remitted the case to the appellate court for a fresh examination. The Supreme Court referred to the fact that the applicants had been provided with a flat in Kursk, and that they were subject to the provisions of the treaty of 30 April 1994.

26. On 6 May 1998 the Riga Regional Court upheld the CMA's appeal, finding that the second applicant had been a serving Russian military officer until 5 June 1994. Referring to the fact that the second applicant had been allocated housing in Kursk in 1994 following his retirement from the Russian military, the court decided that he had been required to leave Latvia with his family in accordance with the treaty. The court found that the decision of the immigration authorities to annul the first and third applicants' entry in the register had been lawful.

27. On 12 June 1998 the first applicant was informed by the immigration authorities that the deportation order of 20 August 1996 had become effective upon the delivery of the appellate court's judgment of 6 May 1998.

28. On 29 July 1998, on a cassation appeal by the first and third applicants, the Supreme Court confirmed the decision of 6 May 1998. The Supreme Court stated that the second applicant had been discharged from the Russian armed forces on 5 June 1994. The Supreme Court noted that the applicants had received the flat in Kursk in the context of the material assistance provided by the United States of America for the withdrawal of Russian troops. Relying on the fact that the second applicant had been discharged from the military after 28 January 1992, the Supreme Court concluded that the first and third applicants, as part of his family, had also been required to leave Latvia in accordance with the treaty.

29. On 14 September 1998 the first applicant requested the CMA to defer execution of the deportation order. That was refused on 22 September 1998.

30. On 7 October 1998 the first applicant submitted to the immigration authorities an appeal against the deportation order, requesting a residence permit and her re-entry in the register. She

stated, *inter alia*, that Latvia was her and her daughter's motherland as they had lived there all their lives and had no other citizenship, and that she was required to take care of her disabled parents who were permanently resident in Latvia.

31. On 29 October 1998 the first and third applicants were detained in a centre for illegal immigrants on the ground of their failure to comply with the deportation order of 20 August 1996.

32. On the same date the Director of the CMA decided to grant the first and third applicants temporary residence permits valid for ninety days from the above date. Also on the same date he sent a letter to the immigration police, stating that the first and third applicants' arrest had been "premature" in view of the fact that the first applicant had submitted an appeal on 7 October 1998. No reference to domestic law was made in the letter. The Director of the CMA ordered the immigration police to release the first and third applicants. They were released immediately.

33. The decision of 29 October 1998 to grant the first applicant temporary residence was not communicated to her until after its expiry on 3 February 1999. The CMA informed her that she was required to leave Latvia immediately as the deportation order of 20 August 1996 was now in force. She was also informed that, if she complied voluntarily with the deportation order, she could thereafter be issued with a visa enabling her to stay in the country for ninety days per annum.

34. On 16 March 1999 the flat of the first applicant's parents was searched by the police. The third applicant was arrested on the same date and subsequently detained for thirty hours in a centre for illegal immigrants. She was released on 17 March 1999.

35. On 11 July 1999 the first and third applicants moved to Russia to join the second applicant. By that time the third applicant had completed her secondary education in Latvia. On an unspecified date in 2001 the first and third applicants adopted Russian citizenship as former nationals of the USSR. The applicants now live in Kursk, in accommodation owned by the Russian defence authorities.

36. According to the applicants, the first applicant's parents are seriously ill, but the applicants have not been able to come to Latvia to visit them. The deportation order of 20 August 1996 prohibited the first and third applicants from entering Latvia for five years. That prohibition expired on 20 August 2001. Towards the end of 2001 the first and third applicants obtained visas permitting their stay in Latvia for no more than ninety days per annum.

37. In view of the fact that the second applicant had left Latvia voluntarily, the prohibition on entering Latvia had not been extended to him. He was allowed to visit Latvia several times in the period from 1996 to 2001.

B. Relevant domestic law and practice

1. *Citizenship and nationality in Latvia*

38. The relevant domestic legislation (the Citizenship Act 1994, the Status of Former USSR Citizens Act 1995 and the Aliens Act 1992) uses the term “citizenship” (*pilsonība*) to denote the nationality of a person. In the official English translations of the domestic statutes, the term “nationality” is sometimes used in brackets alongside the term “citizenship”. An official English translation of the Aliens Act (Part I) provides, for example, that “[an] ‘alien’ [is] a person with the citizenship (nationality) of another State; [a] ‘stateless person’ [is] a person having no citizenship (nationality)”.

2. *Categories of Latvian residents*

39. There are two categories of permanent residents of Latvia:

- (1) Latvian citizens (*pilsoņi*);
- (2) aliens (*ārvalstnieki*).

There are also two types of aliens:

(1) persons who have the special status of “ex-USSR citizen” (*bijušās PSRS pilsoņi*), which may also be referred to as the status of “non-citizen” (*nepilsoņi*); and

(2) stateless persons (*bezvalstnieki*) or foreigners who must obtain permanent residence permits.

Latvian citizens and “ex-USSR citizens” (“non-citizens”) have the right to be entered in the register of residents by virtue of the Citizenship Act and the Status of Former USSR Citizens Act respectively.

Section 2 of the Status of Former USSR Citizens Act guarantees to “ex-USSR citizens” (“non-citizens”) all the basic constitutional rights and prohibits their deportation from Latvia, save in exceptional circumstances warranting deportation.

Aliens not having the status of “ex-USSR citizens” (“non-citizens”) may be granted permanent residence permits by virtue of a decision by a competent authority in accordance with the Aliens Act.

The above laws exclude the possibility of permanent residence in Latvia for persons who arrived in Latvia before it regained its independence in 1991 as Soviet military officers or their close relatives. Such persons are to be treated as stateless persons or foreigners, and must obtain limited (temporary) residence permits or visas in order to stay in the country legally in accordance with the Aliens Act.

3. *Expulsion of aliens and their detention pending deportation*

40. Under section 36(3) of the Aliens Act, a residence permit should be annulled where a stateless person or alien presents a threat to public

order or national security. Under section 36(6), a residence permit should be annulled where the person has entered the military service of a foreign State.

Under section 38(1) and (2), a deportation order should be issued in respect of stateless persons and aliens subject to the restrictions laid down in section 36, and also to those stateless persons and aliens who reside in Latvia without a visa or temporary residence permit.

Pursuant to section 40 of the Act, a person must leave the territory of Latvia within seven days after he or she has been notified of the deportation order, provided that it has not been appealed against in accordance with the procedure laid down in this section. The person has the right, within seven days from the notification, to appeal against the deportation order to the immigration authorities. A decision by the immigration authorities may be appealed to a court.

Under section 48, where a person has not complied with a deportation order, he or she may be forcefully removed from Latvia by the police. Under section 48-4, the police have the right to arrest a person in order to execute a deportation order.

Under section 48-5, the police have the right to arrest a person where no decision to deport him or her has been taken, if:

- (1) the person has illegally entered the State;
- (2) the person has knowingly provided false information to the competent authorities in order to receive a visa or residence permit;
- (3) the authorities have a well-founded suspicion that the person will hide, or that he or she has no permanent place of residence; or
- (4) the authorities have a well-founded suspicion that the person poses a threat to public order or national security.

In such cases the police have the right to detain a person for not more than seventy-two hours, or, where a prosecutor has been notified, for not more than ten days. The police must immediately inform the immigration authorities about the arrest, with a view to issuing an order for the deportation of the person by the use of force. The person concerned can appeal against that deportation order in accordance with the provisions of section 40 of the Act.

By section 48-6, a person against whom such a deportation order has been issued may be detained until the execution of the order, and a prosecutor must be notified of the order.

Section 48-7 provides that an arrested person must be immediately informed of the reasons for his arrest, and of his right to have legal assistance.

By section 48-10, the police have the right to arrest aliens and stateless persons who reside in Latvia without a valid visa or residence permit. Such persons must be brought to the immigration authorities or to a police remand centre within three hours.

C. The Latvian-Russian treaty on the withdrawal of the Russian troops

41. The treaty between Latvia and Russia on the withdrawal of the Russian troops was signed in Moscow on 30 April 1994 and became effective on that date.

By virtue of Article 2 § 1 of the treaty, the Russian armed forces were obliged to withdraw from Latvia before 31 August 1994.

Under Article 2 § 2, the withdrawal concerned all persons enlisted in the armed forces of the Russian Federation, members of their families and their movable property.

Article 2 § 3 provides that the closure of Russian military bases within the territory of Latvia and the discharge of military servicemen from them after 28 January 1992 “shall not be regarded as the withdrawal of troops”.

The treaty also established the schedule for the withdrawal.

By Article 3 § 5, the Russian Federation was under an obligation to inform Latvia about its military personnel within the territory of Latvia and about the course of the withdrawal.

By Article 9, Latvia undertook to guarantee the rights and freedoms of members of the Russian military forces and their families in accordance with Latvian legislation and the principles of international law.

COMPLAINTS

42. The applicants complained under Article 8 of the Convention about their removal from Latvia, claiming that it had violated their right to respect for their “private life”, their “family life” and their “home” within the meaning of that provision. They considered that their removal had not been required by the Latvian-Russian treaty on the withdrawal of the Russian troops, if interpreted correctly, and that in any event the resulting interference with their above rights had pursued no legitimate aim and had not been justified as being necessary in a democratic society.

43. The applicants further contended, relying on Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8, that they had been removed from Latvia as members of the Russian-speaking ethnic minority and of the family of a former Russian military officer. They complained that they had been subjected to treatment different from that of other non-nationals resident in Latvia in that they had not been able to keep the status of “ex-USSR citizens” under the Status of Former USSR Citizens Act, which would have precluded their deportation.

44. The first and third applicants further submitted that their removal had breached Article 3 of Protocol No. 4 to the Convention, having regard to the fact that Latvia was their motherland, and that they had been citizens of the Latvian Soviet Socialist Republic (“SSR”) until 1991.

...

46. The applicants claimed that, in violation of Article 6 of the Convention, the proceedings concerning the legality of their stay in Latvia had been conducted in an unfair manner.

47. They also submitted that, contrary to Article 13 of the Convention, they had had no effective remedy to review the legality of their stay in Latvia and prevent their deportation.

...

49. The first and third applicants maintained that, contrary to Article 5 §§ 1 and 4 of the Convention, their detention had been arbitrary and unlawful and had not been subject to a judicial review.

...

THE LAW

53. The applicants raised numerous complaints under various Articles of the Convention and its Protocols about their removal from Latvia and related matters. The respondent Government contested the Court's jurisdiction to entertain the case on the ground that the impugned measures had been taken pursuant to a treaty which had been concluded by Latvia prior to the ratification of the Convention, and whose conformity with the Convention, they submitted, could not be examined by the Court. In any event they contended that the applicants' various complaints were inadmissible.

The Court must therefore first address the question of its own jurisdiction (Article 32 § 2 of the Convention).

A. The Court's jurisdiction to entertain the application

54. The respondent Government contended that the Court was precluded from examining the case as the impugned measures had been taken pursuant to the Latvian-Russian treaty of 30 April 1994 on the withdrawal of the Russian troops. According to the respondent Government, the subsequent ratification of the Convention and Protocols by Latvia on 27 June 1997 had been based on the assumption that the treaty was compatible with the Convention. They stressed that the withdrawal of the foreign armed forces had been absolutely essential for the sovereignty and national security of Latvia. Latvia's obligations under the Convention and Protocols therefore had to be seen as being subject to a "quasi-reservation" in respect of the treaty.

55. In the submission of the applicants and the third party, the treaty could not be relied on to justify any measures which might not comply with

the requirements of the Convention and its Protocols. They contested the respondent Government's argument that the Court had no jurisdiction to entertain the case.

56. The Court is thus confronted with a dispute between the parties as to whether or not it has jurisdiction. Pursuant to Article 32 § 2 of the Convention the Court itself is called upon to decide this question.

57. The first point to note is that under Article 19 of the Convention it is the Court's function to ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties in the Convention and the Protocols thereto. Under the terms of Article 32 § 1 its jurisdiction extends to all matters concerning the interpretation and application of the Convention and Protocols which are referred to it by way of, *inter alia*, an individual application lodged under Article 34. In accordance with its established case-law, the Court's power of interpretation is not limited to the text itself of the Convention and Protocols, but also embraces the interpretation of reservations and other unilateral declarations made by a Contracting Party in relation thereto (see, among other authorities, in the context of requirements for the applicability of a reservation under Article 57 of the Convention, *Jėčius v. Lithuania*, no. 34578/97, §§ 77-87, ECHR 2000-IX; see also, concerning the applicability of a derogation under Article 15 of the Convention, *Sakık and Others v. Turkey*, judgment of 26 November 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VII, pp. 2621-22, §§ 34-39).

58. By ratifying the Convention and Protocols Nos. 1, 4, 6 and 7 on 27 June 1997, Latvia undertook to "secure", from that date, the rights and freedoms defined in the Convention and those Protocols to everyone within its jurisdiction (Article 1 of the Convention), subject to any valid reservations made under Article 57 of the Convention. At the time of ratification Latvia made a reservation in respect of Article 1 of Protocol No. 1, concerning certain laws on the regulation of property rights then in force in its territory. However, Latvia entered no reservations in respect of any other Convention Articles, in particular no formal reservation relating specifically to the above-mentioned Latvian-Russian treaty or to the general immigration and citizenship provisions of Latvian law.

59. The respondent Government submitted that it had been their assumption at the time of the ratification of the Convention and Protocols that the above treaty did not conflict with the requirements of the Convention and that therefore, notwithstanding the absence of a formal reservation, Latvia's obligations under the Convention would be subject to a "quasi-reservation" in respect of that treaty, thereby precluding the Court from examining the conformity with the Convention of any measures taken pursuant to the treaty.

60. The Court does not share this view. It follows from the text of Article 57 § 1 of the Convention, read in conjunction with Article 1, that

ratification of the Convention by a State presupposes that any law then in force in its territory should be in conformity with the Convention. If that is not the case, the State concerned has the possibility of entering a reservation in respect of the specific provisions of the Convention (or Protocols) with which it cannot fully comply by reason of the continued existence of the law in question. Reservations of a general character, in particular those which do not specify the relevant provisions of the national law or fail to indicate the Convention Articles that might be affected by the application of those provisions, are not, however, permitted. The Court always retains the power to examine whether or not a purported reservation has been validly made in conformity with the requirements of Article 57; if the reservation is found to be valid, the Court will be barred from examining the conformity of the relevant legal provisions with the Convention Articles in relation to which the reservation has been made (see, *inter alia*, *Jėčius*, cited above, loc. cit.).

61. In the Court's opinion the same principles must apply as regards any provisions of international treaties which a Contracting State has concluded prior to the ratification of the Convention and which might be at variance with certain of its provisions. Certain States have in fact made reservations in relation to prior treaty obligations (for example, the Austrian reservation in respect of Article 1 of Protocol No. 1 in relation to provisions of the State Treaty of 1955). In the present case Latvia had the possibility of entering a specific reservation in relation to the treaty of 30 April 1994. As it has not done so, the Court concludes that it has jurisdiction to examine all questions that may arise under the Convention and Protocols as a consequence of the application of the provisions of the treaty in relation to the facts of the applicants' case.

62. This conclusion is all the more justified in the present case as the applicants contend that the treaty, if interpreted correctly, is not actually applicable to them. Furthermore, while the impugned measures were in fact based on the treaty as interpreted by the Latvian authorities, apparently their interpretation is not shared by the authorities of the Russian Federation, being the other party to the treaty (and a third party in the present proceedings). It appears that the Latvian authorities had a certain amount of discretion concerning the manner in which they implemented the treaty in regard to the applicants. Finally, the treaty itself, in Article 9, required Latvia to comply with the principles of international law in order to protect the rights of persons affected by its implementation. In these circumstances the Latvian authorities' assumption that that the treaty did not contradict the Convention cannot serve as a valid basis for depriving the Court of its power to examine whether there has been an interference with the applicants' rights and freedoms under the Convention and, if so, whether any such interference was justified.

63. The Court accordingly concludes that it has jurisdiction to entertain the applicants' complaints and that the respondent Government's objection must be dismissed.

B. The second applicant's complaints

64. The second applicant alleged that his removal from Latvia had violated his right to respect for his private and family life (Article 8 of the Convention), and had been part of a "collective expulsion" prohibited by Article 4 of Protocol No. 4 to the Convention. He further contended that that measure had been discriminatory, contrary to Article 14 of the Convention, and that his procedural rights under Articles 6 and 13 of the Convention, as well as his right to the protection of property under Article 1 of Protocol No. 1, had been violated.

65. The respondent Government submitted that the second applicant had failed to exhaust domestic remedies as required by Article 35 § 1 of the Convention as he had not lodged a cassation appeal with the Supreme Court against the Riga Regional Court's decision of 19 June 1996.

66. In reply, the second applicant maintained that no adequate remedy had been available against the judgment of 19 June 1996 as the latter had become effective immediately after its delivery in accordance with the relevant domestic procedure, and had therefore been final. He had pursued no further judicial avenues and had left Latvia in 1996 as he had not wanted to "create obstacles" to his wife's staying in Latvia. According to the second applicant, his removal from Latvia had given rise to a continuing violation of his Convention rights. The Russian Government supported the second applicant's conclusions.

67. The Court observes that it has no jurisdiction to entertain complaints which relate to facts that occurred prior to 27 June 1997, which is the date on which the Convention entered into force in respect of Latvia.

68. Furthermore, under the terms of Article 35 § 1 of the Convention, the Court may only examine complaints in respect of which domestic remedies have been exhausted and which have been submitted within six months from the date of the "final" domestic decision. Only adequate remedies have to be exhausted for this purpose (see, *mutatis mutandis*, *Civet v. France* [GC], no. 29340/95, § 41, ECHR 1999-VI).

69. The Court notes that the second applicant left the territory of Latvia on an unspecified date in 1996, following the Riga Regional Court's finding against him on 19 June 1996 – that is, before the entry into force of the Convention in respect of Latvia.

70. Furthermore, while it is clear that the appellate court's judgment of 19 June 1996 became effective in domestic law on the same date, it is

undisputed that the second applicant had the statutory right to submit a cassation appeal to the Supreme Court and that he failed to do so. There is no indication that that remedy might have been deemed inadequate at the material time. Even though the second applicant contended that the violation of his Convention rights had continued after the entry into force of the Convention in respect of Latvia, it follows that he failed to comply with the requirement under Article 35 § 1 of the Convention to exhaust domestic remedies.

71. The second applicant's complaints must therefore be rejected under Article 35 §§ 1, 3 and 4 of the Convention.

C. The first and third applicants' complaints

72. As regards the complaints of the first and third applicants, the Court will first examine whether their removal from Latvia was compatible with the absolute prohibitions laid down in Articles 3 and 4 of Protocol No. 4 or whether it amounted to an unjustified interference with their rights under Article 8 of the Convention, taken separately or in conjunction with Article 14. It will then turn to their complaints about the procedure by which their removal was decided, about their detention in connection with the removal, and finally about the consequences of their removal from the standpoint of Articles 1 and 2 of Protocol No. 1.

1. Complaints relating to the first and third applicants' removal from Latvia

73. The first and third applicants alleged a violation of Article 3 of Protocol No. 4 to the Convention, which provides:

“1. No one shall be expelled, by means either of an individual or of a collective measure, from the territory of the State of which he is a national.

2. No one shall be deprived of the right to enter the territory of the State of which he is a national.”

74. The respondent Government submitted that “nationality” within the meaning of Article 3 of Protocol No. 4 was governed exclusively by the norms of domestic law, and that the State was accordingly entitled to determine whether or not a person was one of its national. The fact that the applicants had been nationals of the Latvian SSR before the time when the USSR had ceased to exist had no relevance because the applicants had never been “nationals” of independent Latvia. The respondent Government therefore considered this complaint to be incompatible with the Convention.

75. The first and third applicants pointed out that the first applicant had come to Latvia at a very young age and the third applicant was born there. Both had been citizens of the Latvian SSR until 1991, while it was

part of the USSR. They stated that they had not lived in or had citizenship of another country. They could thus be regarded as Latvian “nationals” within the meaning of Article 3 of Protocol No. 4, and their removal from Latvia had breached that provision.

76. The Russian Government stated that the first and third applicants should be regarded as Latvian “nationals” in view of their history in Latvia.

77. The Court observes that Article 3 of Protocol No. 4 secures to nationals of a State absolute and unconditional freedom from expulsion from its territory. However, the Court considers that for the purposes of Article 3 of Protocol No. 4 the applicants’ “nationality” must be determined, in principle, by reference to national law. A “right to nationality” similar to that in Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights is not guaranteed by the Convention or its Protocols, although an arbitrary denial of nationality may under certain circumstances amount to an interference with the rights under Article 8 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Karashev v. Finland* (dec.), no. 31414/96, ECHR 1999-II).

78. Latvian legislation makes no distinction between the notions of “citizenship” and “nationality”, and it is undisputed that the first and third applicants have not been Latvian citizens at any time after 27 June 1997, that is the date of the entry into force of the Convention in respect of Latvia. Nor is there any indication that the first and third applicants have been arbitrarily denied Latvian citizenship.

79. It follows that the first and the third applicants cannot be regarded as Latvian “nationals” within the meaning of Article 3 of Protocol No. 4 to the Convention and that this part of the application is incompatible *ratione materiae* with that provision. Accordingly, this complaint must be rejected under Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

80. In their letter of 10 September 2000 the first and third applicants also submitted that their removal from Latvia had amounted to a “collective expulsion” in breach of Article 4 of Protocol No. 4 to the Convention as they had been required to leave Latvia on the basis of the treaty of 30 April 1994.

81. The respondent Government argued that the first and third applicants had not been physically expelled. In any event, even assuming that there had been an expulsion, it had not been “collective” as the case of each applicant had been reviewed separately by the domestic courts.

82. The Court reiterates that, under the terms of Article 35 § 1 of the Convention, it may only examine complaints in respect of which domestic remedies have been exhausted and which have been submitted within six months from the date of the “final” domestic decision (see paragraph 68 above).

83. The Court notes that while this complaint was first submitted to the Court on 10 September 2000, the final decision concerning the case

was taken by the Supreme Court on 29 July 1998, more than six months earlier. By virtue of Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention, the Court is not empowered to entertain this part of the application as it has been lodged out of time.

84. The first and third applicants further alleged a violation of Article 8 of the Convention, which provides:

“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.”

85. The respondent Government submitted that there had been no interference with the rights of the first and the third applicants to respect for their “private” or “family” life. In any event, even assuming that the removal had constituted an interference with their rights under Article 8, it had been compatible with the treaty and Latvian law as confirmed by the judgments of the Latvian courts in the case. Pursuant to Article 2 § 3 of the treaty, all those who had been active servicemen in the Russian army on 28 January 1992, including those who had subsequently been discharged, had been required to withdraw from Latvia. Furthermore, by insisting on the withdrawal of the foreign military officers and their families from Latvia, the authorities had sought to protect national security and prevent disorder and crime. The interference had thus pursued legitimate aims and had been necessary in a democratic society, in accordance with the second paragraph of Article 8 of the Convention.

86. The first and third applicants claimed that, on the basis of the Latvian courts’ incorrect interpretation of the Latvian-Russian treaty on the withdrawal of the Russian troops, they had lost their legal status in Latvia and had been forced to leave their home and country, regardless of their long-term residence in Latvia, as a result of political changes rather than of their own actions.

87. According to the Russian Government, the applicants’ removal had been incompatible with the treaty and Latvian law as the second applicant had been discharged from the Russian military on 2 March 1994. The treaty did not concern persons who had been discharged from the armed forces before its signature and entry into force. The Russian authorities had not indicated to the Latvian authorities that the second applicant and his family should be removed under Article 5 § 3 of the treaty. The interpretation by the respondent Government that they should be removed from Latvia as part of the treaty-based withdrawal was therefore wrong. In any event, the interference with the applicants’

rights by way of their removal had pursued no legitimate aim within the meaning of Article 8 § 2 of the Convention, and had not been necessary in a democratic society.

88. The Court considers that, having regard to the parties' observations, this part of the application raises complex questions of fact and law, the determination of which should depend on an examination of the merits. This part of the application cannot therefore be regarded as manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. No other ground for declaring it inadmissible has been established.

89. The first and third applicants also alleged a violation of Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Article 8, by reason of the difference in the statutory treatment of members of the families of Russian military officers, who were required to leave Latvia, and that of other Russian-speaking residents of Latvia who, as former Soviet citizens, could obtain residence in the country.

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."

90. The respondent Government denied that there was a difference in treatment on the ground of language or ethnic origin. They also maintained that the difference in statutory treatment regarding the Russian army officers and their families had been justified as the removal of the foreign military forces and their families from the territory of independent Latvia had been essential for the protection of national security and for the prevention of disorder and crime.

91. The Court considers that this part of the application is closely related to the above complaint under Article 8 of the Convention and should therefore be examined as to its merits. This part of the application cannot therefore be regarded as manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. No other ground for declaring it inadmissible has been established.

2. Complaints relating to the proceedings regarding the legality of the first and third applicants' stay in Latvia

92. The first and third applicants alleged various procedural irregularities in the course of the proceedings concerning the legality of their stay in Latvia which, in their view, had violated Article 6 of the Convention, the relevant part of which provides:

“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. ...”

93. The respondent Government argued that Article 6 was not applicable to the proceedings in question.

94. The Court observes that the proceedings concerning the legality of the first and third applicants' stay in Latvia pertained exclusively to the domain of public law, and did not involve any determination of their “civil” rights or of any “criminal charge” against them (see, *mutatis mutandis*, *Maaouia v. France* [GC], no. 39652/98, §§ 34-41, ECHR 2000-X).

95. It follows that Article 6 is not applicable and that this part of the application must be rejected as being incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention under Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

96. The first and third applicants also claimed that they had had no effective remedy to establish the lawfulness of their stay in Latvia and to prevent their expulsion, in breach 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.”

97. The respondent Government argued that there had been no violation of this provision as the applicants' case had been reviewed by the domestic courts at three levels of jurisdiction.

98. The Court first points out that Article 13 can be relied on by the applicants in the present case as Article 1 of Protocol No. 7, being *the lex specialis* for expulsion procedures, does not apply. Indeed, the first and third applicants could not rely on the more specific guarantees of the latter provision as they were not lawful residents of Latvia. However, they had an arguable claim that their Convention rights had been violated as a result of the loss of their legal status in the Republic of Latvia. Accordingly, Article 13 of the Convention applies in this case.

99. The Court reiterates that judicial review proceedings constitute, in principle, an effective remedy within the meaning of Article 13 of the Convention in respect of complaints in the context of expulsion and extradition, provided that the courts can effectively control the legality of executive discretion on substantive and procedural grounds and quash decisions as appropriate (see, *mutatis mutandis*, *Hilal v. the United Kingdom*, no. 45276/99, §§ 75-77, ECHR 2001-II).

100. The Court is satisfied that the domestic courts gave careful scrutiny to the first and third applicants' claims at three levels of jurisdiction. It is undisputed that the courts had the power to afford

them the relief they sought, as is confirmed by the judgment of the first-instance court quashing the administrative decisions against them.

101. However, the effectiveness of a remedy under Article 13 does not depend on the certainty of a favourable outcome for an applicant (*ibid.*, § 78). The fact that the courts ultimately decided against the first and third applicants does not in itself indicate that the proceedings were not effective within the meaning of Article 13 of the Convention.

102. In the absence of any indication of arbitrariness as regards the domestic judicial decisions, the Court is led to the conclusion that the first and third applicants had available to them an effective remedy in respect of their complaints regarding the lawfulness of their stay in Latvia.

103. Accordingly, this part of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention and must be rejected under Article 35 § 4.

3. Complaints relating to the first and third applicants' detention on 29 October 1998 and the third applicant's detention on 16-17 March 1999

...

113. The first and third applicants further claimed that their detention had violated Article 5 of the Convention, the relevant parts of which read:

"1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

...

(f) the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition.

...

4. Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful.

..."

114. The respondent Government submitted that the arrest had been compatible with the provisions of Article 5 of the Convention as the unlawfulness of the first and third applicants' stay in Latvia had been confirmed by valid decisions of the domestic courts, and there had been a valid deportation order in respect of them. They submitted that under the Aliens Act judicial review of the lawfulness of the detention had been carried out by a prosecutor.

115. The first and third applicants alleged that their arrest had been arbitrary and unlawful, and that it could not be and had not been reviewed by a court. The Russian Government supported that contention.

116. The Court considers that, having regard to the parties' observations, this part of the application raises complex questions of fact and law, the determination of which should depend on an examination of the merits. This part of the application cannot therefore be regarded as manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. No other ground for declaring it inadmissible has been established.

...

For these reasons, the Court,

Decides unanimously that it is not precluded from entertaining the application because of the fact that the impugned measures were taken pursuant to the Latvian-Russian treaty of 30 April 1994 on the withdrawal of the Russian troops;

Declares, by a majority, inadmissible the second applicant's complaints;

Declares, by a majority, admissible, without prejudging the merits, the complaints of the first and third applicants under Article 5 of the Convention;

Declares unanimously admissible, without prejudging the merits, the complaints of the first and third applicants under Articles 8 and 14 of the Convention;

Declares unanimously inadmissible the remainder of the first and third applicants' complaints.

Done in English and French, both texts being equally authentic.

SLIVENKO c. LETTONIE
(Requête n° 48321/99)

GRANDE CHAMBRE¹

DÉCISION DU 23 JANVIER 2002²

1. Composé de M. L. Wildhaber, *président*, M. C.L. Rozakis, M. J.-P. Costa, M. G. Ress, M. A. Pastor Ridruejo, M. J. Makarczyk, M. I. Cabral Barreto, M^{mes} F. Tulkens, M^{me} V. Strážnická, M. P. Lorenzen, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, M^{me} H.S. Greve, M. A.B. Baka, M. R. Maruste, M. K. Traja, M^{me} S. Botoucharova, M. A. Kovler, *juges*, et de M. P.J. Mahoney, *greffier*.

2. Extraits.

SOMMAIRE¹**Expulsion d'une famille hors de Lettonie en vertu d'un traité prévoyant le retrait des forces armées russes****Article 8**

Vie privée – Vie familiale – Domicile – Expulsion d'une famille hors de Lettonie en vertu d'un traité prévoyant le retrait des forces armées russes (grief recevable)

Article 57

Réserve – Expulsion d'une famille hors de Lettonie en vertu d'un traité prévoyant le retrait des forces armées russes – Obligation conventionnelle antérieure à la date de ratification de la Convention – « Quasi-réserve » – Conformité présumée de la législation à la Convention au moment de la ratification

Article 3 du Protocole n° 4

Expulsion de nationaux – Expulsion d'une famille hors de Lettonie en vertu d'un traité prévoyant le retrait des forces armées russes – Notion de « nationaux » – Détermination de la nationalité d'après le droit interne

*
* *

Les requérants, un couple marié et leur fille, sont d'origine russe. La première requérante est arrivée en Lettonie à l'âge de un mois, en 1959. Son père était un militaire de l'armée soviétique. Le deuxième requérant, militaire lui aussi, fut transféré en Lettonie en 1977. Après le retour à l'indépendance de la Lettonie (1991), la première et la troisième requérante furent inscrites sur le registre des résidents lettons comme « citoyens de l'ex-URSS ». En 1994, le deuxième requérant sollicita un permis de séjour temporaire en invoquant son mariage avec la première requérante. Sa demande fut rejetée au motif que sa qualité de militaire russe lui imposait de quitter la Lettonie en application du traité russo-letton sur le retrait des forces armées russes, qui était entré en vigueur en avril 1994. La première et la troisième requérante furent par la suite radiées du registre des résidents lettons en raison du statut militaire du deuxième requérant, non révélé lors de l'inscription. Ce dernier engagea une procédure, arguant que la décision de rejet relative à sa demande de permis de séjour temporaire était entachée de nullité. Le jugement de première instance lui donna raison mais fut infirmé en 1996 par le tribunal régional. Un arrêté d'expulsion fut délivré à l'encontre des

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

intéressés; le deuxième requérant partit s'installer en Russie. La première et la troisième requérante engagèrent une action en justice qui déboucha sur une décision du tribunal régional selon laquelle le deuxième requérant avait été au service de l'armée russe jusqu'en juin 1994 et devait donc quitter la Lettonie avec sa famille. La Cour suprême confirma cette décision. En octobre 1998, les deux femmes furent placées dans un centre de rétention pour immigrés en situation irrégulière, au motif qu'elles ne s'étaient pas conformées à l'arrêté d'expulsion, mais furent libérées le jour même en raison du recours qu'elles avaient formé contre cet arrêté. Plus tard, la troisième requérante fit l'objet d'une nouvelle détention. La première et la troisième requérante partirent s'installer en Russie en 1999 et prirent la citoyenneté russe.

1. Compétence de la Cour: la compétence de la Cour s'étend à l'interprétation des réserves et déclarations unilatérales formulées par une Partie contractante. Aucune réserve formelle n'a été faite par la Lettonie concernant le traité sur le retrait des forces armées russes ou les dispositions générales de la législation lettone sur l'immigration et la citoyenneté. Quant à l'argument selon lequel les obligations de la Lettonie faisaient néanmoins l'objet d'une «quasi-réserve» du fait de la présomption, lors de la ratification de la Convention, que le traité n'était pas contraire à celle-ci: la ratification suppose que toute loi en vigueur soit conciliable avec la Convention et, si tel n'est pas le cas, l'Etat concerné a la possibilité de formuler une réserve. Le même principe doit s'appliquer à l'égard des traités internationaux et, étant donné qu'il n'y avait aucune réserve au sujet du traité russo-letton, la Cour est compétente pour examiner toute question pouvant se poser en conséquence de son application à l'espèce.

2. Les griefs du deuxième requérant: le deuxième requérant a quitté la Lettonie en 1996, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Lettonie. De plus, il n'est pas contesté qu'il ne s'est pas pourvu en cassation auprès de la Cour suprême contre la décision du tribunal régional. Rien n'indique qu'un tel recours eût été inapproprié et, même si l'intéressé soutient que la violation de ses droits s'est poursuivie après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Lettonie, il demeure qu'il n'a pas épuisé les voies de recours internes.

3. Les griefs de la première et de la troisième requérante – a) Article 3 du Protocole n° 4: aux fins de cette disposition, le sens du terme «nationaux» doit en principe être déterminé d'après le droit interne. Il n'est pas contesté que les requérantes n'ont à aucun moment été citoyennes lettonnes après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Lettonie, et rien n'indique qu'elles se soient vu refuser arbitrairement la citoyenneté de cet Etat. Il s'ensuit qu'elles ne sauraient être considérées comme des nationaux: incompatibilité *ratione materiae*.

b) Article 6: la procédure concernant la légalité du séjour en Lettonie des requérantes relevait exclusivement du domaine du droit public et n'impliquait aucune décision sur leurs droits de caractère civil ou sur une accusation en matière pénale: incompatibilité *ratione materiae*.

c) Article 13: une procédure de contrôle juridictionnel constitue en principe un recours effectif pour faire état de griefs en matière d'expulsion, dès lors que les juridictions peuvent effectivement contrôler la légalité des décisions prises de manière discrétionnaire par le pouvoir exécutif, par rapport aux règles de fond et

de procédure, et qu'elles peuvent annuler des décisions le cas échéant. En l'espèce, les tribunaux nationaux ont examiné soigneusement les griefs des requérantes et ils avaient sans conteste le pouvoir de leur accorder ce qu'elles sollicitaient. En l'absence d'éléments indiquant qu'il y a eu une décision arbitraire, la Cour conclut que les requérantes disposaient d'un recours effectif : défaut manifeste de fondement.

d) Articles 5, 8 et 14: griefs recevables.

Jurisprudence citée par la Cour

Sakik et autres c. Turquie, arrêt du 26 novembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII

Karassev c. Finlande (déc.), n° 31414/96, CEDH 1999-II

Civet c. France [GC], n° 29340/95, CEDH 1999-VI

Jėčius c. Lituanie, n° 34578/97, CEDH 2000-IX

Maaouia c. France [GC], n° 39652/98, CEDH 2000-X

Hilal c. Royaume-Uni, n° 45276/99, CEDH 2001-II

(...)

EN FAIT

1. La première requérante est M^mc Tatjana Slivenko, née en 1959. Le deuxième requérant est son époux, M. Nicolai Slivenko, né en 1952. La troisième requérante est leur fille, M^{lle} Karina Slivenko, née en 1981.

2. Les requérants sont représentés devant la Cour par M^c A. Asnis et M^c V. Portnov, avocats inscrits au barreau de Moscou. Les représentants ont comparu à l'audience devant la Cour, assistés de leur conseillère, M^mc T. Rybina. La première et la troisième requérante ont également assisté à l'audience.

3. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M^mc K. Maļinovska, du ministère des Affaires étrangères. Celle-ci a comparu à l'audience, assistée de M^mc A. Stahova, conseil.

4. L'Etat tiers est représenté par M. P. Laptev, du cabinet présidentiel, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour. Il a comparu à l'audience, accompagné de M. S. Volkovski et M. S. Koulik, conseils.

A. Les circonstances de l'espèce

5. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

6. Les requérants sont d'origine russe. La première requérante est née en Estonie; son père était un militaire de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). Elle est arrivée en Lettonie avec ses parents à l'âge de un mois. Le deuxième requérant fut transféré en Lettonie en 1977 pour servir dans l'armée soviétique. En 1980, la première requérante et le deuxième requérant se marièrent. En 1981, la première requérante donna naissance à leur fille, la troisième requérante. Le père de la première requérante prit sa retraite de l'armée en 1986.

7. En 1991, la Lettonie retrouva son indépendance à l'égard de l'URSS. Le 28 janvier 1992, la Fédération de Russie se déclara compétente en ce qui concerne les forces armées de l'ex-URSS toujours stationnées sur le territoire letton.

8. Le 4 mars 1993, la première et la troisième requérante, ainsi que les parents de la première requérante, furent inscrits sur le registre des résidents lettons («le registre») comme «citoyens de l'ex-URSS» (voir ci-dessous la partie «Le droit et la pratique internes pertinents»). A cette époque, aucun d'entre eux n'était ressortissant d'un Etat particulier. En sollicitant son inscription sur le registre, la première requérante n'avait pas signalé que son époux était un militaire russe.

9. Le gouvernement défendeur affirme qu'en formulant sa demande l'intéressée aurait fourni de fausses informations sur le métier de son

époux, en indiquant qu'il travaillait dans une usine. Les requérants font valoir que le gouvernement défendeur n'a présenté aucun élément de preuve sur ce point. Ils rappellent qu'au cours de la procédure ultérieure sur la légalité de leur séjour en Lettonie (voir ci-dessous) les services de l'immigration n'ont nullement mentionné ces fausses informations, et que les juridictions lettonnes n'ont pas démontré qu'ils auraient, à quelque stade que ce soit, fourni les informations dont le gouvernement défendeur fait état.

10. Le deuxième requérant, devenu citoyen russe, continua à servir dans l'armée russe jusqu'à sa démobilisation, intervenue en 1994 en raison de la suppression de ses fonctions. Les parties divergent quant à la date effective de sa démobilisation. Les requérants affirment qu'il s'agit du 2 mars 1994, s'appuyant sur le fait qu'une décision à cet effet a été signée et est entrée en vigueur à cette date. Le gouvernement russe souscrit à cette conclusion. Le gouvernement défendeur, pour sa part, soutient que l'intéressé n'a été démobilisé que le 5 juin 1994, date à laquelle il avait épuisé ses droits à congé. Son indemnité de congés payés et sa pension de retraite avaient été calculées en référence à cette date.

11. Le traité conclu par la Lettonie et la Russie sur le retrait des forces armées russes («le traité») a été signé à Moscou le 30 avril 1994 et est entré en vigueur le même jour (voir le point C ci-dessous).

12. D'après le gouvernement letton, dès avant la signature et l'entrée en vigueur du traité, diverses autorités lettonnes et russes coopérèrent pour décider quels membres du personnel militaire étaient susceptibles d'être appelés à quitter la Lettonie. C'est dans ce contexte que, le 31 mars 1994, les autorités militaires russes communiquèrent aux autorités lettonnes la liste des soldats russes basés en Lettonie; celle-ci comportait le nom du deuxième requérant et spécifiait que lui et sa famille sollicitaient la prolongation de leur autorisation de séjour temporaire en Lettonie. Selon le gouvernement défendeur, la liste du 31 mars 1994 indiquait clairement que le séjour du deuxième requérant et des membres de sa famille en Lettonie était temporaire et qu'ils seraient appelés à quitter le pays.

13. Pour les requérants et le gouvernement russe, cette liste n'évoquait aucune obligation pour le deuxième requérant de quitter la Lettonie, puisqu'il s'agissait d'un document qui se bornait à demander la prolongation de son séjour temporaire en Lettonie et qui avait été soumis avant la signature et l'entrée en vigueur effectives du traité.

14. Le 7 octobre 1994, le deuxième requérant sollicita auprès de l'autorité lettonne chargée des questions de citoyenneté et de migration («l'ACM») un permis de séjour temporaire en Lettonie; il invoquait notamment son mariage avec la première requérante, résidente permanente en Lettonie. Sa demande fut rejetée au motif que sa qualité de militaire russe lui imposait de quitter la Lettonie dans la foulée de l'armée russe dont le retrait était prévu par le traité.

15. Le 29 novembre 1994, l'ACM radia la première et la troisième requérante du registre en raison du statut militaire du deuxième requérant. Les intéressés affirment qu'ils n'ont pas été informés de cette décision et n'en ont pris connaissance qu'en 1996, dans le cadre de l'action en justice engagée par le deuxième requérant (voir ci-dessous).

16. D'après une liste que l'armée russe a soumise aux autorités lettonnes le 10 décembre 1994, le deuxième requérant figurait dans la catégorie du personnel militaire ayant pris sa retraite après le 28 janvier 1992.

17. Le 16 octobre 1995, le consulat russe à Riga communiqua au ministère letton des Affaires étrangères plusieurs listes de retraités de l'armée russe démobilisés après le 28 janvier 1992, dont une liste consacrée aux personnes souhaitant un permis de séjour temporaire ou un permis d'établissement en Lettonie, et la liste des personnes ayant déjà quitté la Lettonie. Le nom du deuxième requérant figurait sur cette dernière liste, qui indiquait qu'à la date du 3 août 1994 il s'était vu attribuer un logement dans la ville de Koursk (Russie), et qu'il avait quitté la Lettonie le 31 décembre 1994.

18. Or le deuxième requérant était en réalité resté en Lettonie. Il engagea une procédure contre l'ACM, arguant que la décision par laquelle celle-ci lui refusait un permis de séjour temporaire était entachée de nullité. Le 2 janvier 1996, le tribunal du district de Vidzeme (qui se trouve à Riga) donna raison au deuxième requérant. L'ACM fit appel de cette décision.

19. Le 19 juin 1996, le tribunal régional de Riga accueillit le recours de l'ACM, estimant notamment que le deuxième requérant avait été un militaire russe jusqu'au 5 juin 1994, et que le traité du 30 avril 1994 imposait à tous les militaires russes qui servaient encore dans l'armée le 28 janvier 1992 de quitter la Lettonie avec leurs familles. Le tribunal régional invoquait notamment la liste du 16 octobre 1995 confirmant que l'intéressé avait obtenu un logement à Koursk et avait quitté la Lettonie en 1994. Le deuxième requérant ne se pourvut pas en cassation contre la décision rendue en appel.

20. Le 20 août 1996, les services de l'immigration délivrèrent un arrêté d'expulsion à l'encontre des requérants. Cet arrêté leur fut notifié le 22 août 1996.

21. Le 22 août également, les autorités locales décidèrent d'expulser les requérants de l'appartement que le ministère letton de la Défense leur louait. Dans l'immeuble où se trouvait cet appartement vivaient des militaires russes et leurs familles, ainsi que d'autres personnes résidant en Lettonie. L'arrêté d'expulsion ne fut pas exécuté.

22. En 1996, à une date non précisée, le deuxième requérant s'établit en Russie, tandis que la première et la troisième requérante demeurèrent en Lettonie.

23. La première requérante engagea une action en justice en son propre nom et au nom de la troisième requérante, arguant qu'elles étaient des résidentes permanentes en Lettonie et ne pouvaient faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

24. Le 19 février 1997, le tribunal du district de Vidzeme donna gain de cause aux deux femmes. Il constata notamment que la première requérante était arrivée en Lettonie avec son père, et non avec son époux. Son père étant retraité depuis 1986, celui-ci ne pouvait plus dès lors être considéré comme un militaire, et les membres de sa famille, notamment la première et la troisième requérante, pouvaient être inscrits sur le registre en tant que résidents permanents en Lettonie. Le tribunal annula l'arrêté d'expulsion en ce qui concerne la première et la troisième requérante, et autorisa leur réinscription sur le registre.

25. L'ACM fit appel de ce jugement. Le 30 octobre 1997, le tribunal régional de Riga débouta l'ACM, estimant que la juridiction de première instance avait statué correctement. Le 7 janvier 1998, à la suite d'un pourvoi en cassation de l'ACM, la Cour suprême cassa les décisions des tribunaux inférieurs et renvoya l'affaire devant la juridiction d'appel en vue d'un nouvel examen. Elle s'appuyait sur le fait que les requérants avaient obtenu un logement à Koursk et qu'ils relevaient des dispositions du traité du 30 avril 1994.

26. Le 6 mai 1998, le tribunal régional de Riga accueillit le recours de l'ACM, considérant que le deuxième requérant avait été au service de l'armée russe jusqu'au 5 juin 1994. Se référant au fait qu'il s'était vu attribuer un logement à Koursk en 1994 à la suite de sa retraite de l'armée russe, le tribunal constata que l'intéressé avait été prié de quitter la Lettonie avec sa famille en vertu du traité. Le tribunal jugea que la décision des services de l'immigration d'annuler l'inscription de la première et de la troisième requérante sur le registre était légale.

27. Le 12 juin 1998, les services de l'immigration informèrent la première requérante que l'arrêté d'expulsion du 20 août 1996 avait pris effet lors du prononcé de la décision d'appel du 6 mai 1998.

28. Le 29 juillet 1998, à la suite du pourvoi en cassation de la première et de la troisième requérante, la Cour suprême confirma la décision du 6 mai 1998. La haute juridiction estima que le deuxième requérant avait été démobilisé de l'armée russe le 5 juin 1994. Elle observa que les requérants s'étaient vu attribuer l'appartement de Koursk dans le cadre de l'aide matérielle des Etats-Unis d'Amérique au retrait des forces armées russes. S'appuyant sur le fait que le deuxième requérant avait été démobilisé après le 28 janvier 1992, elle conclut que la première et la troisième requérante, en tant que parentes de celui-ci, devaient également quitter la Lettonie en application du traité.

29. Le 14 septembre 1998, la première requérante pria l'ACM de différer l'exécution de l'arrêté d'expulsion. Sa demande fut rejetée le 22 septembre 1998.

30. Le 7 octobre 1998, l'intéressée forma auprès des services de l'immigration un recours contre l'arrêté d'expulsion et sollicita un permis de séjour ainsi que sa réinscription sur le registre. Elle fit valoir notamment que la Lettonie était sa patrie ainsi que celle de sa fille car elles y avaient passé toute leur vie et ne possédaient la nationalité d'aucun autre pays; de plus, il lui fallait s'occuper de ses parents handicapés, résidents permanents en Lettonie.

31. Le 29 octobre 1998, la première et la troisième requérante furent placées dans un centre de rétention pour immigrés en situation irrégulière, au motif qu'elles ne s'étaient pas conformées à l'arrêté d'expulsion du 20 août 1996.

32. A la même date, le directeur de l'ACM décida de leur accorder des permis de séjour temporaire d'une validité de quatre-vingt-dix jours à compter de la date susmentionnée. Le même jour également, il adressa à la police de l'immigration une lettre indiquant que l'arrestation de la première et de la troisième requérante avait été «prématurée», étant donné que la première requérante avait formé un recours le 7 octobre 1998. La lettre ne faisait aucune référence à la législation nationale. Le directeur de l'ACM demanda à la police de l'immigration de libérer la première et la troisième requérante. Celles-ci furent immédiatement remises en liberté.

33. La décision du 29 octobre 1998 d'accorder un permis de séjour temporaire à la première requérante ne fut communiquée à celle-ci qu'après son expiration, le 3 février 1999. L'ACM fit savoir à l'intéressée qu'elle devait quitter la Lettonie immédiatement car l'arrêté d'expulsion du 20 août 1996 était désormais exécutoire. Elle fut également informée que si elle se conformait de son plein gré à l'arrêté d'expulsion, elle pourrait par la suite bénéficier d'un visa lui permettant de séjourner dans le pays quatre-vingt-dix jours par an.

34. Le 16 mars 1999, l'appartement des parents de la première requérante fut perquisitionné par la police. Le même jour, la troisième requérante fut arrêtée puis détenue trente heures durant dans un centre de rétention pour immigrés en situation irrégulière. Elle fut libérée le 17 mars 1999.

35. Le 11 juillet 1999, la première et la troisième requérante rejoignirent le deuxième requérant en Russie. La troisième requérante avait alors achevé sa scolarité secondaire en Lettonie. En 2001, à une date non précisée, la première et la troisième requérante ont pris la citoyenneté russe en tant qu'ex-ressortissantes de l'URSS. Les requérants vivent à présent à Koursk, dans un logement appartenant aux autorités russes de la défense.

36. Les requérants affirment que les parents de la première requérante sont gravement malades, mais qu'il leur a été impossible de retourner en Lettonie pour leur rendre visite. L'arrêté d'expulsion du 20 août 1996 faisait interdiction à la première et à la troisième requérante d'entrer en Lettonie durant cinq années. Cette interdiction a expiré le 20 août 2001. A la fin de l'année 2001, les intéressées ont obtenu des visas qui leur permettent de séjourner en Lettonie au maximum quatre-vingt-dix jours par an.

37. Le deuxième requérant ayant quitté la Lettonie de son plein gré, l'interdiction d'y entrer ne lui a pas été étendue. Il a été autorisé à se rendre en Lettonie plusieurs fois durant la période 1996-2001.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Citoyenneté et nationalité en Lettonie

38. La législation interne pertinente (loi de 1994 sur la citoyenneté, loi de 1995 sur le statut des citoyens de l'ex-URSS et loi de 1992 sur les étrangers) emploie le terme «citoyenneté» (*pilsonība*) également pour évoquer la nationalité d'une personne. Dans les traductions anglaises officielles des lois nationales, le terme «nationalité» figure quelquefois entre parenthèses à côté du terme «citoyenneté». Ainsi, on peut lire dans la traduction anglaise officielle de la loi sur les étrangers (au titre I) qu'«un «étranger» [est] une personne ayant la citoyenneté (nationalité) d'un autre Etat; [une] «personne apatride» [est] un individu qui n'a pas de citoyenneté (nationalité)».

2. Catégories de résidents lettons

39. Il y a deux catégories de résidents permanents en Lettonie :

1. les citoyens lettons (*pilsoņi*);
2. les étrangers (*ārvalstnieki*).

Il y a deux types d'étrangers :

1. les personnes qui ont le statut spécial de «citoyen de l'ex-URSS» (*bijušās PSRS pilsoņi*), auquel on se réfère parfois en parlant de statut de «non-citoyen» (*nepilsoņi*);
2. les personnes apatrides (*bezvalstnieki*) ou étrangères, qui doivent obtenir un permis d'établissement.

Les citoyens lettons et les «citoyens de l'ex-URSS» («non-citoyens») ont qualité pour être inscrits sur le registre des résidents, par application, respectivement, de la loi sur la citoyenneté et de la loi sur le statut des citoyens de l'ex-URSS.

L'article 2 de la loi sur le statut des citoyens de l'ex-URSS garantit aux «citoyens de l'ex-URSS» («non-citoyens») l'ensemble des droits

constitutionnels fondamentaux et interdit leur expulsion de Lettonie, sauf circonstances exceptionnelles justifiant une telle mesure.

Un étranger qui n'a pas le statut de «citoyen de l'ex-URSS» («non-citoyen») peut bénéficier d'un permis d'établissement, par décision de l'autorité compétente prise en vertu de la loi sur les étrangers.

Les lois susmentionnées excluent la possibilité de s'établir en Lettonie pour les personnes qui sont arrivées dans le pays avant le retour à l'indépendance, en 1991, en tant que militaires soviétiques ou membres de leurs familles. Ces personnes peuvent être considérées comme des apatrides ou des étrangers, et doivent obtenir un permis de séjour limité (temporaire) ou un visa pour pouvoir séjourner légalement dans le pays, conformément à la loi sur les étrangers.

3. L'expulsion des étrangers et leur détention en attendant l'expulsion

40. Aux termes du point 3 de l'article 36 de la loi sur les étrangers, un permis de séjour est révoqué lorsque son titulaire, personne apatride ou étrangère, représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Le point 6 de l'article 36 dispose qu'un permis de séjour est révoqué lorsque l'intéressé a intégré l'armée d'un Etat étranger.

Selon les points 1 et 2 de l'article 38, un arrêté d'expulsion est émis à l'encontre d'une personne apatride ou étrangère soumise à des restrictions en application de l'article 36, ainsi qu'à l'égard d'une personne apatride ou étrangère résidant en Lettonie sans visa ou permis de séjour temporaire.

En application de l'article 40 de la loi, une personne doit quitter le territoire de la Lettonie dans le délai de sept jours après s'être vu notifier l'arrêté d'expulsion, dès lors que celui-ci n'a pas fait l'objet d'un recours selon la procédure prévue par cette disposition. L'intéressé a la faculté, dans le délai de sept jours à compter de la notification, de former un recours contre l'arrêté auprès des services de l'immigration. Les décisions de ces services sont susceptibles d'un recours juridictionnel.

L'article 48 permet à la police de recourir à la force pour faire sortir de Lettonie une personne qui ne se conforme pas à un arrêté d'expulsion. En vertu de l'article 48-4, la police peut arrêter une personne en vue de l'exécution d'un arrêté d'expulsion.

Selon l'article 48-5, la police peut arrêter une personne en l'absence d'un arrêté d'expulsion lorsque :

1. l'intéressé est entré dans le pays de manière illégale ;
2. l'intéressé a sciemment fourni aux autorités compétentes de fausses informations pour obtenir un visa ou un permis de séjour ;
3. les autorités ont de bonnes raisons de penser que l'intéressé va se cacher ou qu'il n'a pas de domicile fixe ;

4. les autorités ont de bonnes raisons de penser que l'intéressé représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Dans les cas susmentionnés, la police a la faculté de garder une personne en détention pour une durée maximum de soixante-douze heures, ou, si un procureur en a été informé, pour une durée maximum de dix jours. La police porte immédiatement l'arrestation à la connaissance des services de l'immigration afin qu'une décision d'expulsion par la force puisse être prise. Les dispositions de l'article 40 de la loi permettent à l'intéressé de former un recours contre l'arrêté d'expulsion.

En vertu de l'article 48-6, la personne faisant l'objet d'une telle décision peut être détenue jusqu'à l'exécution de la mesure, et un procureur doit en être avisé.

Aux termes de l'article 48-7, la personne arrêtée est immédiatement informée des motifs de son arrestation et de son droit de se faire assister par un avocat.

D'après l'article 48-10, la police a la faculté d'arrêter une personne étrangère ou apatride résidant en Lettonie sans visa ou permis de séjour en cours de validité. L'intéressé est conduit auprès des services de l'immigration ou dans un centre de détention de la police, et ce dans un délai de trois heures.

C. Le traité russo-letton sur le retrait des forces armées russes

41. Le traité entre la Lettonie et la Russie sur le retrait des forces armées russes a été signé à Moscou le 30 avril 1994 et est entré en vigueur le jour même.

L'article 2 § 1 du traité faisait obligation à la Russie de retirer ses forces armées de Lettonie avant le 31 août 1994.

L'article 2 § 2 précisait que le retrait concernait toutes les personnes faisant partie des forces armées de la Fédération de Russie, les membres de leurs familles, ainsi que leurs biens mobiliers.

L'article 2 § 3 disposait que le démantèlement sur le territoire letton des unités russes et la démobilisation du personnel militaire après le 28 janvier 1992 « ne [pouvaient] pas être considérés comme le retrait des forces armées ».

Par ailleurs, le traité établissait le calendrier du retrait.

L'article 3 § 5 faisait obligation à la Fédération de Russie d'informer la Lettonie au sujet de l'effectif militaire présent sur le territoire letton et du déroulement du retrait.

Par l'article 9, la Lettonie s'engageait à garantir aux membres des forces militaires russes et à leurs familles les droits et les libertés qui découlent de la législation lettonne et des principes du droit international.

GRIEFS

42. S'appuyant sur l'article 8 de la Convention, les requérants se plaignent de leur éloignement de Lettonie, arguant qu'il a emporté violation de leur droit au respect de leur «vie privée», de leur «vie familiale» et de leur «domicile» au sens de cette disposition. Ils estiment que le traité russo-letton sur le retrait des forces armées russes, correctement interprété, n'imposait pas leur éloignement, et que, en toute hypothèse, l'ingérence qui en est résultée dans l'exercice du droit précité ne poursuivait aucun but légitime et n'était pas justifiée comme étant nécessaire dans une société démocratique.

43. Les requérants allèguent également, sur le terrain de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8, avoir été éloignés de Lettonie en tant que membres de la minorité ethnique russophone et de la famille d'un ancien militaire russe. Ils affirment avoir fait l'objet d'un traitement différent de celui réservé aux autres résidents qui ne sont pas d'origine lettonne, en ce qu'ils n'ont pu conserver le statut de «citoyens de l'ex-URSS» prévu par la loi relative à ce statut, ce qui eût empêché leur expulsion.

44. Par ailleurs, la première et la troisième requérante soutiennent que leur éloignement a emporté violation de l'article 3 du Protocole n° 4 à la Convention, étant donné que la Lettonie était leur patrie et qu'elles avaient été citoyennes de la République socialiste soviétique («la RSS») de Lettonie jusqu'en 1991.

(...)

46. Les requérants se plaignent sur le terrain de l'article 6 de la Convention que la procédure concernant la légalité de leur séjour en Lettonie a été conduite de manière inéquitable.

47. Invoquant l'article 13 de la Convention, ils affirment aussi n'avoir disposé d'aucun recours effectif pour faire examiner la légalité de leur séjour en Lettonie et empêcher leur expulsion.

(...)

49. Sous l'angle de l'article 5 §§ 1 et 4 de la Convention, la première et la troisième requérante allèguent qu'elles ont été détenues de manière arbitraire et irrégulière et qu'elles n'ont pu obtenir un contrôle juridictionnel de leur détention.

(...)

EN DROIT

53. S'appuyant sur divers articles de la Convention et de ses Protocoles, les requérants soulèvent de nombreux griefs relativement à l'obligation qui leur a été faite de quitter la Lettonie et à des questions

connexes. Le gouvernement défendeur conteste que la Cour soit compétente pour examiner la requête, au motif que les mesures litigieuses ont été prises en application d'un traité conclu par la Lettonie avant que celle-ci ne ratifie la Convention, et que la conformité de ce traité avec la Convention ne saurait selon lui être vérifiée par la Cour. En tout état de cause, le Gouvernement affirme que les divers griefs des requérants sont irrecevables.

La Cour doit donc, dans un premier temps, se pencher sur la question de sa propre compétence (article 32 § 2 de la Convention).

A. Quant à la compétence de la Cour pour examiner la requête

54. Le gouvernement défendeur prétend que la Cour ne peut examiner la requête, du fait que les mesures litigieuses ont été prises en application du traité russo-letton du 30 avril 1994 sur le retrait des forces armées russes. D'après le gouvernement défendeur, la ratification ultérieure de la Convention et de ses Protocoles par la Lettonie, le 27 juin 1997, reposait sur la présomption selon laquelle le traité se conciliait avec la Convention. Le Gouvernement souligne que le retrait des forces armées étrangères était absolument essentiel à la souveraineté et à la sécurité nationale de la Lettonie. Les obligations incombant à cet Etat en vertu de la Convention et de ses Protocoles doivent donc être considérées comme faisant l'objet d'une « quasi-réserve », eu égard au traité.

55. Selon les requérants et l'Etat tiers, on ne saurait exciper du traité pour justifier une mesure susceptible de ne pas être conforme aux exigences de la Convention et de ses Protocoles. Les requérants et l'Etat tiers contestent l'argument du gouvernement défendeur selon lequel la Cour n'est pas compétente pour examiner la requête.

56. La Cour se trouve donc face à un désaccord entre les parties sur le point de savoir si elle est compétente en l'espèce. En application de l'article 32 § 2 de la Convention, c'est à la Cour elle-même qu'il appartient de trancher cette question.

57. Le premier point à relever est qu'aux termes de l'article 19 de la Convention il incombe à la Cour d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la Convention et de ses Protocoles. L'article 32 § 1 indique que sa compétence s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises, notamment par le biais d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34. Selon la jurisprudence constante, le pouvoir d'interprétation de la Cour ne se limite pas au texte proprement dit de la Convention et de ses Protocoles, mais concerne aussi l'interprétation des réserves et autres déclarations unilatérales formulées par une Partie contractante au sujet de celui-ci

(voir notamment, à propos des conditions requises pour l'applicabilité d'une réserve en vertu de l'article 57 de la Convention, *Jėčius c. Lituanie*, n° 34578/97, §§ 77-87, CEDH 2000-IX; voir aussi, concernant l'applicabilité d'une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention, l'arrêt *Sakik et autres c. Turquie* du 26 novembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII, pp. 2621-2622, §§ 34-39).

58. En ratifiant la Convention et les Protocoles n°s 1, 4, 6 et 7, le 27 juin 1997, la Lettonie s'est engagée à « reconnaître », à compter de cette date, les droits et libertés définis par la Convention et les Protocoles susmentionnés à toute personne relevant de sa juridiction (article 1 de la Convention), sans préjudice de toute réserve valable formulée au titre de l'article 57 de la Convention. Au moment de la ratification, la Lettonie a déposé une réserve au sujet de l'article 1 du Protocole n° 1, à propos de certaines lois sur les droits patrimoniaux alors en vigueur sur son territoire. Elle n'a, en revanche, fait aucune réserve quant à d'autres articles de la Convention; il n'y a en particulier aucune réserve formelle concernant spécifiquement le traité russo-letton susmentionné ou les dispositions générales de la législation lettone sur l'immigration et la citoyenneté.

59. Le gouvernement défendeur avance que, lors de la ratification de la Convention et de ses Protocoles, il a présumé que le traité susmentionné n'était pas contraire aux exigences de la Convention et que, malgré l'absence de réserve formelle, les obligations de la Lettonie résultant de la Convention seraient donc l'objet d'une « quasi-réserve » eu égard à ce traité, ce qui empêchait la Cour d'examiner la conformité avec la Convention de toute mesure prise en application dudit traité.

60. La Cour ne partage pas cet avis. Il découle du texte de l'article 57 § 1 de la Convention, combiné avec l'article 1, que la ratification de la Convention par un Etat donné suppose que toute loi alors en vigueur sur son territoire soit conciliable avec la Convention. Si tel n'est pas le cas, l'Etat concerné a la possibilité de formuler une réserve quant à telle ou telle disposition de la Convention (ou d'un Protocole) qu'il n'est pas en mesure d'observer pleinement en raison du maintien de la loi en question. Toutefois, les réserves à caractère général, en particulier celles qui ne précisent pas quelles sont les dispositions pertinentes du droit interne couvertes par elles ou qui omettent d'indiquer les articles de la Convention risquant d'être affectés par l'application de ces dispositions, ne sont pas autorisées. La Cour conserve toujours le pouvoir de vérifier si la prétendue réserve est valable et conforme aux exigences de l'article 57; si elle la juge valable, elle n'est pas habilitée à examiner la conformité des dispositions légales faisant l'objet de la réserve avec les articles de la Convention sur lesquels porte la réserve en question (voir notamment l'arrêt *Jėčius* précité, *loc. cit.*).

61. La Cour estime que les mêmes principes doivent s'appliquer à l'égard de toute disposition d'un traité qu'un Etat contractant a conclu

avant de ratifier la Convention et qui risque de ne pas cadrer avec certaines de ses dispositions. Certains Etats ont en fait formulé des réserves au sujet d'obligations conventionnelles antérieures (voir, par exemple, la réserve de l'Autriche à l'article 1 du Protocole n° 1 relativement à certaines dispositions du Traité d'Etat de 1955). En l'occurrence, la Lettonie avait la possibilité d'émettre une réserve concernant spécifiquement le traité du 30 avril 1994; étant donné qu'elle n'en a rien fait, la Cour se juge compétente pour examiner toute question pouvant se poser, au regard de la Convention et de ses Protocoles, en conséquence de l'application des dispositions du traité au cas des requérants.

62. Cette conclusion se justifie d'autant plus en l'espèce que, selon les requérants, le traité, correctement interprété, ne leur est en réalité pas applicable. De plus, si les mesures litigieuses reposaient en fait sur le traité tel qu'interprété par les autorités lettonnes, la lecture de ce texte n'est apparemment pas celle qu'en font les autorités de la Fédération de Russie, l'autre partie au traité (qui est du reste Etat tiers dans la présente procédure). Il semble que les autorités lettonnes aient joui d'une certaine latitude dans la manière d'appliquer le traité à la situation des requérants. Enfin, le traité lui-même, en son article 9, imposait à la Lettonie d'observer les principes du droit international en vue de protéger les droits des personnes concernées par sa mise en application. Dans ces conditions, la présomption des autorités lettonnes selon laquelle le traité n'était pas contraire à la Convention ne saurait servir de base valable pour retirer à la Cour son pouvoir de vérifier s'il y a eu ingérence dans l'exercice par les requérants des droits et libertés découlant de la Convention et, dans l'affirmative, si cette ingérence était justifiée.

63. En conséquence, la Cour conclut qu'elle est compétente pour examiner les griefs des requérants et que l'exception du gouvernement défendeur doit être rejetée.

B. Les griefs du deuxième requérant

64. Le deuxième requérant allègue que son éloignement de Lettonie a emporté violation de son droit au respect de sa vie privée et familiale (article 8 de la Convention), et s'inscrivait dans le cadre d'une « expulsion collective » prohibée par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention. Il ajoute que cette mesure était discriminatoire, au mépris de l'article 14 de la Convention, et qu'il y a eu violation de ses droits en matière de procédure qui découlent des articles 6 et 13 de la Convention, ainsi que de son droit à la protection de la propriété au titre de l'article 1 du Protocole n° 1.

65. Le gouvernement défendeur soutient que le deuxième requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes comme l'exige l'article 35 § 1 de la Convention, en ce qu'il ne s'est pas pourvu en cassation auprès de la

Cour suprême contre la décision du tribunal régional de Riga du 19 juin 1996.

66. Le deuxième requérant affirme qu'aucun recours adéquat ne s'offrait à lui contre la décision du 19 juin 1996, car celle-ci a pris effet dès son prononcé conformément à la procédure interne applicable, et était donc définitive. Il n'a formé aucun autre recours judiciaire et a quitté la Lettonie en 1996, car il ne voulait pas «mettre d'obstacles» au séjour de son épouse en Lettonie. Le deuxième requérant affirme que son éloignement de Lettonie a donné lieu à une violation continue de ses droits découlant de la Convention. Le gouvernement russe appuie les conclusions du deuxième requérant.

67. La Cour observe qu'elle n'est pas compétente pour examiner les griefs relatifs à des faits survenus avant le 27 juin 1997, date à laquelle la Convention est entrée en vigueur à l'égard de la Lettonie.

68. De plus, conformément à l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut examiner que les griefs pour lesquels il y a eu épuisement des voies de recours internes et qui ont été soumis dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne «définitive». Seules les voies de recours appropriées doivent avoir été épuisées à cette fin (voir, *mutatis mutandis*, *Civet c. France* [GC], n° 29340/95, § 41, CEDH 1999-VI).

69. La Cour relève que le deuxième requérant a quitté le territoire letton en 1996, à une date non précisée, à la suite de la décision rendue en sa défaveur par le tribunal régional de Riga le 19 juin 1996, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Lettonie.

70. De surcroît, s'il apparaît clairement que la décision rendue en appel le 19 juin 1996 a pris effet le jour même, comme le prévoit le droit interne, il ne prête pas à controverse que le deuxième requérant avait le droit, de par la loi, de se pourvoir en cassation auprès de la Cour suprême, et qu'il y a manqué. Rien n'indique qu'un tel recours eût pu être jugé inapproprié au moment des faits. Même si l'intéressé soutient que la violation de ses droits en vertu de la Convention s'est poursuivie après l'entrée en vigueur de celle-ci à l'égard de la Lettonie, il s'ensuit qu'il n'a pas rempli la condition relative à l'épuisement des voies de recours internes posée par l'article 35 § 1 de la Convention.

71. Ses griefs doivent donc être rejetés en application de l'article 35 §§ 1, 3 et 4 de la Convention.

C. Les griefs de la première et de la troisième requérante

72. Quant aux griefs de la première et de la troisième requérante, la Cour recherchera tout d'abord si l'éloignement des intéressées de Lettonie se conciliait avec les interdictions absolues imposées par les articles 3 et 4 du Protocole n° 4 à la Convention, ou si cette mesure a

constitué une ingérence injustifiée dans l'exercice par les intéressées de leurs droits au titre de l'article 8 de la Convention, pris isolément ou combiné avec l'article 14. Elle examinera ensuite les griefs relatifs à la procédure par laquelle l'éloignement a été décidé, ceux concernant la détention des requérantes dans le cadre de cette mesure, et enfin ceux se rapportant aux conséquences de leur éloignement sous l'angle des articles 1 et 2 du Protocole n° 1.

1. Griefs relatifs à l'éloignement des requérantes de Lettonie

73. La première et la troisième requérante allèguent la violation de l'article 3 du Protocole n° 4 à la Convention, ainsi libellé :

« 1. Nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant.

2. Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant. »

74. Le gouvernement défendeur fait valoir que la « nationalité » au sens de l'article 3 du Protocole n° 4 est régie exclusivement par les dispositions du droit interne, et que l'Etat a donc la faculté de déterminer si un individu est l'un de ses ressortissants. Le fait que les requérantes aient été citoyennes de la RSS de Lettonie avant que l'URSS ne cessât d'exister n'entre pas en ligne de compte, car elles n'ont jamais été citoyennes de la Lettonie indépendante. C'est pourquoi le gouvernement défendeur estime que ce grief est incompatible avec la Convention.

75. La première et la troisième requérante soulignent que la première est arrivée en Lettonie très jeune et que sa fille y est née. Toutes deux étaient citoyennes de la RSS de Lettonie jusqu'en 1991, c'est-à-dire tant que le pays faisait partie de l'URSS. Elles font remarquer qu'elles n'ont vécu qu'en Lettonie et n'ont eu la nationalité d'aucun autre pays. En conséquence, elles peuvent être considérées comme des « ressortissantes » lettonnes au sens de l'article 3 du Protocole n° 4, et leur éloignement de Lettonie a emporté violation de cette disposition.

76. Le gouvernement russe déclare que la première et la troisième requérante doivent être considérées comme des « ressortissantes » lettonnes eu égard à leur vécu en Lettonie.

77. La Cour relève que l'article 3 du Protocole n° 4 offre une protection absolue et inconditionnelle contre l'expulsion des nationaux. Toutefois, elle estime qu'aux fins de cette disposition la « nationalité » des requérantes doit en principe être déterminée d'après le droit interne. Un « droit à une nationalité » semblable à celui qui est inscrit à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme n'est garanti ni par la Convention ni par ses Protocoles, bien qu'un refus arbitraire de nationalité puisse dans certaines conditions constituer une ingérence

dans l'exercice des droits découlant de l'article 8 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Karassev c. Finlande* (déc.), n° 31414/96, CEDH 1999-II).

78. La législation lettone ne fait aucune distinction entre les notions de «citoyenneté» et de «nationalité», et il n'est pas contesté que la première et la troisième requérante n'ont à aucun moment été citoyennes lettones après le 27 juin 1997, date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Lettonie. Rien n'indique non plus que les intéressées se soient vu refuser arbitrairement la citoyenneté lettone.

79. Il s'ensuit que la première et la troisième requérante ne sauraient être considérées comme des nationaux lettons, au sens de l'article 3 du Protocole n° 4 à la Convention, et que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec cette disposition. En conséquence, cet aspect de la requête doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

80. Dans leur lettre du 10 septembre 2000, la première et la troisième requérante affirment par ailleurs que leur éloignement de Lettonie a constitué une «expulsion collective» interdite par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention, dans la mesure où elles ont dû quitter la Lettonie en vertu du traité du 30 avril 1994.

81. Le gouvernement défendeur soutient que la première et la troisième requérante n'ont pas été expulsées physiquement. En tout état de cause et à supposer même qu'il y ait eu expulsion, celle-ci n'était pas «collective» puisque les juridictions nationales ont examiné séparément la cause de chacune des intéressées.

82. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention elle ne peut examiner que les griefs pour lesquels il y a eu épuisement des voies de recours internes et qui ont été soumis dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne «définitive» (paragraphe 68 ci-dessus).

83. La Cour observe que si ce grief a été soumis pour la première fois à la Cour le 10 septembre 2000, la décision définitive relative à l'affaire a été prise par la Cour suprême le 29 juillet 1998, soit plus de six mois auparavant. Selon l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention, la Cour n'est pas habilitée à examiner cette partie de la requête, introduite tardivement.

84. La première et la troisième requérante allèguent également la violation de l'article 8 de la Convention, ainsi libellé :

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

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

85. Le gouvernement défendeur estime qu'il n'y a eu aucune ingérence dans l'exercice par la première et la troisième requérante de leur droit au respect de leur vie « privée » ou « familiale ». Quoi qu'il en soit, à supposer que l'éloignement ait porté atteinte à leurs droits au titre de l'article 8, cette mesure cadrerait avec le traité bilatéral et le droit interne, ainsi que les juridictions lettonnes l'ont confirmé dans leurs décisions sur cette affaire. En vertu de l'article 2 § 3 du traité, toutes les personnes qui faisaient encore partie des effectifs de l'armée russe le 28 janvier 1992, y compris celles qui ont été démobilisées après cette date, devaient quitter la Lettonie. En outre, en insistant sur le départ de Lettonie des militaires étrangers et de leurs familles, les autorités visaient la protection de la sécurité nationale, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales. L'ingérence poursuivait donc des buts légitimes et était nécessaire dans une société démocratique, conformément aux conditions posées par le second paragraphe de l'article 8 de la Convention.

86. La première et la troisième requérante affirment que, à cause d'une mauvaise interprétation par les juridictions lettonnes du traité russo-letton sur le retrait des forces armées russes, elles ont perdu le statut juridique dont elles jouissaient en Lettonie et ont été forcées à quitter leur domicile et leur pays sans qu'il soit tenu compte de leur longue présence en Lettonie, et ce en raison des changements politiques et non pas du fait de leurs propres actions.

87. D'après le gouvernement russe, la mesure d'éloignement était incompatible avec le traité et le droit letton, car le deuxième requérant avait été démobilisé de l'armée russe dès le 2 mars 1994. Or le traité ne concernait pas les personnes démobilisées avant la signature et l'entrée en vigueur de cet instrument. Les autorités russes n'ont pas signalé aux autorités lettonnes compétentes que le deuxième requérant et sa famille devaient quitter le pays en application de l'article 5 § 3 du traité. L'interprétation du gouvernement défendeur selon laquelle les intéressés devaient sortir de Lettonie dans le cadre du retrait des forces armées était donc erronée. En tout état de cause, l'atteinte aux droits des requérants du fait de leur éloignement ne poursuivait aucun but visé par l'article 8 § 2 de la Convention et n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

88. La Cour estime qu'eu égard aux observations des parties ce volet de la requête pose des questions complexes de fait et de droit, qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Il s'ensuit que cette partie de la requête ne saurait être considérée comme manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

89. Par ailleurs, la première et la troisième requérante allèguent la violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 8, en raison de la différence de traitement, découlant de la loi, entre les

proches des militaires russes, qui devaient quitter la Lettonie, et les autres résidents russophones de Lettonie qui, en tant qu'anciens citoyens soviétiques, pouvaient être autorisés à résider dans le pays.

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.»

90. Le gouvernement défendeur nie toute différence de traitement fondée sur la langue ou l'origine ethnique des individus. Il ajoute que le traitement légal différent réservé aux militaires russes et à leurs proches se justifiait par le fait que le retrait du territoire de la Lettonie indépendante imposé aux forces armées étrangères et aux familles de militaires était essentiel à la protection de la sécurité nationale, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales.

91. La Cour estime que cette partie de la requête est étroitement liée au grief ci-dessus tiré de l'article 8 de la Convention et appelle donc elle aussi un examen au fond. Il s'ensuit que cette partie de la requête ne saurait être considérée comme manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. Griefs relatifs à la procédure concernant la légalité du séjour des intéressées en Lettonie

92. La première et la troisième requérante invoquent plusieurs vices qui ont entaché la procédure sur la légalité de leur droit au séjour en Lettonie et qui, à leurs yeux, ont emporté violation de l'article 6 de la Convention, lequel dispose en sa partie pertinente :

«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. (...)»

93. Le gouvernement défendeur considère que l'article 6 n'est pas applicable à la procédure en question.

94. La Cour fait observer que la procédure concernant la légalité du droit au séjour en Lettonie de la première et de la troisième requérante relevait exclusivement du domaine du droit public et n'impliquait aucune décision sur leurs droits «de caractère civil» ou sur une «accusation en matière pénale» dirigée contre elles (voir, *mutatis mutandis*, *Maaouia c. France* [GC], n° 39652/98, §§ 34-41, CEDH 2000-X).

95. Il s'ensuit que l'article 6 n'est pas applicable et que cette partie de la requête doit être rejetée comme incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de celle-ci.

96. La première et la troisième requérante affirment par ailleurs qu'elles n'ont disposé d'aucun recours effectif pour démontrer la légalité de leur séjour en Lettonie et éviter leur expulsion, ce qui a emporté violation de l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

97. Le gouvernement défendeur estime qu'il n'y a eu aucune violation de cette disposition, dès lors que la cause des requérantes a été examinée par les tribunaux internes à trois degrés de juridiction différents.

98. La Cour relève tout d'abord que les requérantes peuvent en l'espèce invoquer l'article 13, car l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention – la *lex specialis* pour les procédures d'expulsion – ne s'applique pas. En effet, les intéressées ne pouvaient s'appuyer sur les garanties plus spécifiques de cette dernière disposition, car elles ne résidaient pas légalement en Lettonie. Elles pouvaient en revanche se prévaloir d'un grief défendable selon lequel leurs droits au titre de la Convention avaient été violés du fait de la perte du statut juridique dont elles jouissaient au sein de la République de Lettonie. En conséquence, l'article 13 de la Convention s'applique en l'espèce.

99. La Cour réaffirme qu'une procédure de contrôle juridictionnel constitue en principe un recours effectif, au sens de l'article 13 de la Convention, pour faire état de griefs en matière d'expulsion et d'extradition, dès lors que les juridictions peuvent effectivement contrôler la légalité des décisions prises par le pouvoir exécutif dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, tant par rapport aux règles de fond que par rapport aux règles de procédure, et qu'elles ont le pouvoir, le cas échéant, d'annuler les décisions (voir, *mutatis mutandis*, *Hilal c. Royaume-Uni*, n° 45276/99, §§ 75-77, CEDH 2001-II).

100. La Cour a la conviction que les tribunaux nationaux ont examiné soigneusement les griefs de la première et de la troisième requérante, à trois degrés de juridiction différents. Ils avaient sans conteste le pouvoir de leur accorder ce qu'elles sollicitaient, comme l'a confirmé le jugement de première instance qui a annulé les décisions administratives prises à leur encontre.

101. Toutefois, le caractère effectif d'un recours, aux fins de l'article 13, ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le demandeur (*ibidem*, § 78). Le fait que les tribunaux aient finalement

tranché en un sens défavorable à la première et à la troisième requérante ne signifie pas en soi que la procédure ait été dénuée d'effectivité, au sens de l'article 13 de la Convention.

102. En l'absence d'éléments indiquant que les décisions judiciaires internes avaient un caractère arbitraire, la Cour conclut que la première et la troisième requérante disposaient d'un recours effectif pour faire état de leurs griefs concernant la légalité de leur séjour en Lettonie.

103. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, et doit dès lors être rejetée en application de l'article 35 § 4.

3. Griefs concernant la détention de la première et de la troisième requérante le 29 octobre 1998, et de la troisième requérante les 16 et 17 mars 1999

(...)

113. Les intéressées affirment en outre que la détention en question a méconnu l'article 5 de la Convention qui dispose, en ses parties pertinentes :

«1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

(...)

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

(...)

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

(...)

114. Le gouvernement défendeur prétend que l'arrestation se conciliait avec les dispositions de l'article 5 de la Convention du fait que le caractère irrégulier du séjour en Lettonie de la première et de la troisième requérante a été confirmé par les décisions valides de juridictions nationales, et que les intéressées l'avaient fait l'objet d'un arrêté d'expulsion en bonne et due forme. Il explique qu'en application de la loi sur les étrangers le contrôle juridictionnel de la légalité de la détention a été exercé par un procureur.

115. La première et la troisième requérante allèguent que leur arrestation était arbitraire et irrégulière, et n'a nullement été examinée par un tribunal. Le gouvernement russe souscrit à cette affirmation.

116. La Cour estime qu'eu égard aux observations des parties, ce volet de la requête pose des questions complexes de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais

nécessitent un examen au fond. Il s'ensuit que cette partie de la requête ne saurait être considérée comme manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

(...)

Par ces motifs, la Cour

Décide, à l'unanimité, que le fait que les mesures litigieuses ont été prises en application du traité russo-letton du 30 avril 1994 sur le retrait des forces armées russes ne l'empêche pas d'examiner la requête;

Déclare, à la majorité, irrecevables les griefs du deuxième requérant;

Déclare, à la majorité, recevables, tous moyens de fond étant réservés, les griefs de la première et de la troisième requérante tirés de l'article 5 de la Convention;

Déclare, à l'unanimité, recevables, tous moyens de fond étant réservés, les griefs de la première et de la troisième requérante tirés des articles 8 et 14 de la Convention;

Déclare, à l'unanimité, irrecevables les autres griefs de la première et de la troisième requérante.

Fait en français et en anglais, les deux textes faisant également foi.