

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2002-IV

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

2004 ISBN 3-452-25605-7
Printed in Germany

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

Note on citation

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

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

Examples

Judgment on the merits delivered by a Chamber

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

Judgment on the merits delivered by the Grand Chamber

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

Decision on admissibility delivered by a Chamber

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

Decision on admissibility delivered by the Grand Chamber

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

Judgment on preliminary objections delivered by a Chamber

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

Judgment on just satisfaction delivered by a Chamber

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

Judgment on revision delivered by a Chamber

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

Judgment on interpretation delivered by a Chamber

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

Judgment striking the case out delivered by a Chamber

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

Judgment on a friendly settlement delivered by a Chamber

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

Depuis le 1^{er} novembre 1998, le *Recueil des arrêts et décisions* de la Cour européenne des Droits de l'Homme renferme une sélection des arrêts rendus et des décisions adoptées après l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Tous les arrêts et décisions de la Cour (à l'exception des décisions prises par des comités de trois juges en application de l'article 28 de la Convention), y compris ceux et celles non publiés dans la présente série, se trouvent dans la base de données sur la jurisprudence de la Cour (HUDOC), accessible sur le site Internet de la Cour (<http://www.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>Jokela v. Finland</i> , no. 28856/95, judgment of 21 May 2002	1
<i>Jokela c. Finlande</i> , n° 28856/95, arrêt du 21 mai 2002	29
<i>Kingsley v. the United Kingdom</i> [GC], no. 35605/97, judgment of 28 May 2002	57
<i>Kingsley c. Royaume-Uni</i> [GC], n° 35605/97, arrêt du 28 mai 2002	85
<i>Stafford v. the United Kingdom</i> [GC], no. 46295/99, judgment of 28 May 2002	115
<i>Stafford c. Royaume-Uni</i> [GC], n° 46295/99, arrêt du 28 mai 2002	153
<i>Olivieira v. the Netherlands</i> , no. 33129/96, judgment of 4 June 2002	193
<i>Olivieira c. Pays-Bas</i> , n° 33129/96, arrêt du 4 juin 2002	215
<i>Wessels-Bergervoet v. the Netherlands</i> , no. 34462/97, judgment of 4 June 2002	239
<i>Wessels-Bergervoet c. Pays-Bas</i> , n° 34462/97, arrêt du 4 juin 2002 ...	257
<i>Sadak et autres c. Turquie (n° 2)</i> , nos 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, arrêt du 11 juin 2002	275
<i>Sadak and Others v. Turkey (no. 2)</i> , nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95, judgment of 11 June 2002	293
<i>Willis v. the United Kingdom</i> , no. 36042/97, judgment of 11 June 2002	311
<i>Willis c. Royaume-Uni</i> , n° 36042/97, arrêt du 11 juin 2002	333
<i>Anguelova v. Bulgaria</i> , no. 38361/97, judgment of 13 June 2002 ...	355
<i>Anguelova c. Bulgarie</i> , n° 38361/97, arrêt du 13 juin 2002	405
<i>Wejrup v. Denmark</i> (dec.), no. 49126/99, 7 March 2002	457
<i>Wejrup c. Danemark</i> (déc.), n° 49126/99, 7 mars 2002	475

<i>Trajkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia</i> (dec.), no. 53320/99, 7 March 2002	493
<i>Trajkovski c. ex-République yougoslave de Macédoine</i> (déc.), n° 53320/99, 7 mars 2002	511
<i>Holdings and Barnes PLC v. the United Kingdom</i> (dec.), no. 2352/02, 12 March 2002	529
<i>Holdings and Barnes PLC c. Royaume-Uni</i> (déc.), n° 2352/02, 12 mars 2002	539

Subject matter/Objet des affaires

Article 2

Death in police custody and effectiveness of subsequent investigation

Angelova v. Bulgaria, p. 355

Décès en garde à vue et effectivité de l'enquête ultérieure

Angelova c. Bulgarie, p. 405

Article 3

Ill-treatment of detainee

Angelova v. Bulgaria, p. 355

Mauvais traitement à détenu

Angelova c. Bulgarie, p. 405

Article 5

Article 5 § 1

Detention in breach of domestic-law requirement of written detention order

Angelova v. Bulgaria, p. 355

Détention contraire à l'exigence en droit interne d'une ordonnance écrite de mise en détention

Angelova c. Bulgarie, p. 405

Article 5 § 1 (a)

Continued detention, following expiry of a prison sentence, on the basis of an earlier mandatory life sentence in respect of which a life licence had been revoked

Stafford v. the United Kingdom [GC], p. 115

Maintien en détention, sur la base d'une peine perpétuelle obligatoire antérieurement infligée, d'une personne ayant purgé sa peine d'emprisonnement à la suite de la révocation de sa liberté conditionnelle

Stafford c. Royaume-Uni [GC], p. 153

Article 5 § 4

Continued detention, following expiry of a prison sentence, on the basis of an earlier mandatory life sentence in respect of which a life licence had been revoked

Stafford v. the United Kingdom [GC], p. 115

Maintien en détention, sur la base d'une peine perpétuelle obligatoire antérieurement infligée, d'une personne ayant purgé sa peine d'emprisonnement à la suite de la révocation de sa liberté conditionnelle

Stafford c. Royaume-Uni [GC], p. 153

Article 6

Article 6 § 1

Scope of judicial review of administrative decisions in planning matters

Holding and Barnes PLC v. the United Kingdom (dec.), p. 529

Portée d'un contrôle juridictionnel d'une décision administrative en matière d'aménagement

Holding and Barnes PLC c. Royaume-Uni (déc.), p. 539

Impartiality of administrative body and scope of judicial review

Kingsley v. the United Kingdom [GC], p. 57

Impartialité d'un organisme administratif et portée du contrôle juridictionnel

Kingsley c. Royaume-Uni [GC], p. 85

Length of criminal proceedings – effect of decision to join several cases

Wejrup v. Denmark (dec.), p. 457

Durée d'une procédure pénale – effet de la décision de joindre plusieurs affaires

Wejrup c. Danemark (déc.), p. 475

Article 14

Discriminatory treatment of married women under pensions legislation

Wessels-Bergervoet v. the Netherlands, p. 239

Traitement discriminatoire des femmes mariées par la législation en matière de pensions

Wessels-Bergervoet c. Pays-Bas, p. 257

Unavailability of widows' allowances to widowers

Willis v. the United Kingdom, p. 311

Impossibilité pour les veufs de bénéficier des prestations de veuve

Willis c. Royaume-Uni, p. 333

Article 34

Victim – decision of criminal appeal court to reduce costs order and not to increase sentence, on account of the length of the proceedings

Wejrup v. Denmark (dec.), p. 457

Victime – décision d'une juridiction d'appel en matière pénale de réduire le montant des frais et de ne pas alourdir la peine en raison de la durée de la procédure

Wejrup c. Danemark (déc.), p. 475

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

Imposition of restrictions on withdrawals from foreign-currency savings accounts

Trajkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia (dec.), p. 493

Restrictions imposées sur les retraits de comptes d'épargne en devises

Trajkovski c. ex-République yougoslave de Macédoine (déc.), p. 511

Discrepancy between assessment of market value of property for the purpose of expropriation and assessment of market value for the purpose of taxation

Jokela v. Finland, p. 1

Ecart entre l'estimation de la valeur marchande d'un bien à des fins d'expropriation et l'estimation de sa valeur marchande à des fins d'imposition

Jokela c. Finlande, p. 29

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

MPs removed from office on account of the dissolution of their party by Constitutional Court

Sadak and Others v. Turkey (no. 2), p. 293

Elus déçus de leur mandat parlementaire du fait de la dissolution de leur parti par la Cour constitutionnelle

Sadak et autres c. Turquie (n° 2), p. 275

Article 2 of Protocol No. 4/Article 2 du Protocole n° 4

Order excluding individual from specified area for fourteen days

Olivieira v. the Netherlands, p. 193

Ordonnance faisant obligation à un individu de se tenir éloigné d'une zone déterminée pendant quatorze jours

Olivieira c. Pays-Bas, p. 215

JOKELA v. FINLAND
(*Application no. 28856/95*)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 21 MAY 2002¹

1. English original.

SUMMARY¹**Discrepancy between assessment of market value of property for the purpose of expropriation and assessment of market value for the purpose of taxation****Article 1 of Protocol No. 1**

Peaceful enjoyment of possessions – Discrepancy between assessment of market value of property for the purpose of expropriation and assessment of market value for the purpose of taxation – Deprivation of property – Expropriation – Interference – Lawfulness of interference with property rights – Public interest – Adequacy of compensation for expropriation – Margin of appreciation – Procedural requirements – Reasonable relationship between compensation and value of property – Secure the payment of taxes – General interest – Discrepancies in assessment of value of property in different proceedings – Combined effect of separate interferences – Legitimate expectation of consistency – Absence of sufficient explanation for discrepancy in assessment of market value of property

*
* * *

The applicants are the beneficiaries of the estate of Timo Jokela, who owned four plots of land totalling 2.9 ha, part of which was designated for roadworks. In 1990 the roads authority requested the expropriation of 1.53 ha. Timo Jokela died in 1992. The market value of the land was subsequently fixed at 7.50 markkas (FIM) per square metre by experts who apparently disregarded three voluntary sales in the vicinity, on the ground that the sellers had been in a position to dictate the price, and took into account prices paid in a wider area. The applicants were awarded approximately FIM 115,000. They appealed, submitting evidence which indicated a market value of between FIM 20 and FIM 114 per square metre. They also sought the examination of two witnesses. However, in September 1994, the land court dismissed the appeal, agreeing with the experts' assessment of the market value. In the meantime, the market value of the four plots (assessed at FIM 150,000 in the inventory of the estate) had been assessed by the tax authorities for the purposes of inheritance tax at FIM 600,000 (about FIM 20 per square metre). No reasons had been given. The applicants' appeal was dismissed by the county administrative court in September 1995 and the Supreme Administrative Court refused leave to appeal.

Held

(1) Article 1 of Protocol No. 1: The expropriation constituted a deprivation of possessions to be examined under the second sentence of the first paragraph of

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

Article 1 of Protocol No. 1, while the interference which the inheritance tax constituted fell to be considered under the second paragraph of that provision. However, the interconnected factual and legal elements of the case prevented it being classified in part solely as a matter of deprivation and in part as a question of mere taxation. Since such interferences are particular instances of interference with the right to the peaceful enjoyment of possessions guaranteed in the first sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1, it was appropriate to examine first whether the two individual forms of interference were compatible with that provision and, in the affirmative, whether the effects they had on the applicants' situation as a whole were compatible with the general right to the peaceful enjoyment of possessions.

(a) As to the expropriation, the Court accepted that it had a legal basis and was in the public interest. With regard to the adequacy of the compensation, there was no indication that the authorities had arbitrarily failed to consider the arguments put forward by the applicants as to the criteria to be applied and, bearing in mind the wide margin of appreciation enjoyed by the national authorities, the Court accepted that the compensation bore a reasonable relation to the value of the expropriated land. Moreover, as to the inherent procedural requirements of Article 1 of Protocol No. 1, the proceedings as a whole had given the applicants a reasonable opportunity of putting their case. There had thus been no violation in that respect.

(b) As to the inheritance tax, the Court accepted that the interference had a legal basis and served the general interest, and was in principle compatible with the State's power to enforce tax laws. Nevertheless, it was necessary to consider whether the market value as defined for the purpose of inheritance tax placed a disproportionate burden on the applicants, given the previous assessment of the market value of the expropriated parts. In that connection, certain allowances had to be made for the fact that the local authorities and courts in the respective proceedings were independent of one another. Moreover, the value was based on price levels prevailing at different times. Given the margin of appreciation, Article 1 of Protocol No. 1 could not be interpreted as requiring that exactly the same market value be fixed in the different proceedings. Considering also that the applicants enjoyed the benefit of adversarial proceedings, the fixing of the inheritance tax, taken separately, did not exceed the State's margin of appreciation and there had been no violation in that respect.

(c) As to the combined effect of the expropriation and the inheritance tax, the general right to the peaceful enjoyment of possessions includes the expectation of reasonable consistency between interrelated decisions concerning the same property. It was striking that the market value fixed for the purpose of inheritance tax was four times higher than the value given in the inventory, even accepting that the inventory value was low. Moreover, the summary reasoning given by the county administrative court – which gave its decision after the land court's assessment of the market value of the expropriated land had acquired legal force – did not suffice for the decision to be regarded as adequate for the purposes of the general principle of the peaceful enjoyment of property. The applicants could legitimately expect a reasonably consistent approach from the authorities and courts and, in the absence of such consistency, a sufficient explanation for the different valuation of the property. There was neither consistency nor such

explanation as to be compatible with the applicants' legally protected expectations and, in these circumstances, the outcome of the proceedings was incompatible with the right to the peaceful enjoyment of possessions.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 6 § 1: (a) As to the alleged failure to hear witnesses requested by the applicants, the applicants were legally represented throughout the expropriation proceedings and had ample opportunity to request that the witnesses be examined. However, it had not been established that the applicants' lawyer made such a request in an unambiguous and unconditional manner calling for a reasoned decision in the event of a refusal.

Conclusion: no violation (unanimously).

(b) As to the failure of the land court to give reasons as to why it had not based its decision on the evidence adduced by the applicants, there was no indication that the experts or the land court had arbitrarily failed to consider the arguments put forward by the applicants and the requirement to provide sufficient reasons was satisfied in the particular circumstances of the case.

Conclusion: no violation (unanimously).

Article 41: The Court made awards to three of the four applicants in respect of pecuniary damage (the other applicant not having been affected by the inheritance tax). It also made awards to each of the three applicants in respect of non-pecuniary damage. It further considered that the finding of a violation constituted sufficient just satisfaction in respect of the other applicant. Finally, the Court made an award in respect of costs and expenses.

Case-law cited by the Court

- AGOSI v. the United Kingdom*, judgment of 24 October 1986, Series A no. 108
Håkansson and Stureson v. Sweden, judgment of 21 February 1990, Series A no. 171-A
Fredin v. Sweden (no. 1), judgment of 18 February 1991, Series A no. 192
Papamichalopoulos and Others v. Greece, judgment of 24 June 1993, Series A no. 260-B
Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands, judgment of 27 October 1993, Series A no. 274
Hentrich v. France, judgment of 22 September 1994, Series A no. 296-A
Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands, judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B
Helle v. Finland, judgment of 19 December 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VIII
Hertel v. Switzerland, judgment of 25 August 1998, *Reports* 1998-VI
García Ruiz v. Spain [GC], no. 30544/96, ECHR 1999-I
Papachelas v. Greece [GC], no. 31423/96, ECHR 1999-II
Špaček, s.r.o., v. the Czech Republic, no. 26449/95, 9 November 1999
Beyeler v. Italy [GC], no. 33202/96, ECHR 2000-I
Platakou v. Greece, no. 38460/97, ECHR 2001-I
Malama v. Greece, no. 43622/98, ECHR 2001-II
Hirvisaari v. Finland, no. 49684/99, 27 September 2001

In the case of Jokela v. Finland,

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

Sir Nicolas BRATZA, *President*,

Mr M. PELLONPÄÄ,

Mr A. PASTOR RIDRUEJO,

Mrs E. PALM,

Mr J. MAKARCZYK,

Mr R. MARUSTE,

Mr S. PAVLOVSKI, *judges*,

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

Having deliberated in private on 23 and 30 April 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 28856/95) 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 four Finnish nationals, Ms Barbro Jokela, Ms Heidi Jokela, Mr Jussi Jokela and Mr Petri Jokela ("the applicants"), on 20 September 1995.

2. The applicants were represented before the Court by Ms J. Ojala, a lawyer practising in Helsinki. The Finnish Government ("the Government") were represented by their Agent, Mr A. Kosonen, Director at the Ministry for Foreign Affairs.

3. The applicants alleged that their property rights had been violated on account of the discrepancy between the relevant authorities' and courts' assessments of the market value of expropriated property and the market value of property subject to inheritance tax. The applicants also complained that they had been denied a fair hearing in the expropriation proceedings.

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 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.

6. By a decision of 5 October 2000 the Chamber declared the application partly admissible¹.

7. The applicants and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1). The Chamber having decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*), the parties replied in writing to each other's observations.

THE FACTS

1. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. The first applicant is the widow of the late Mr Timo Jokela ("Mr Jokela"), who died on 19 September 1992. The other applicants are his children and all the applicants are beneficiaries of his estate.

9. At the time of his death Mr Jokela possessed, *inter alia*, the following properties in the centre of Nakkila municipality: Saha 1:15, Saha I 5:55, Saha I 5:78 and Saha II 3:20. The size of the properties came about 2.9 ha in total. Mr Jokela had purchased a third of the land for 300,000 markkas (FIM) in December 1989. A regional master plan (*seutukaava, regionplan*) of 1977 had designated part of the land for roadworks. That designation had been maintained in a municipal building plan (*rakennuskaava, byggadsplan*) of 1989, whereas construction mainly for industrial purposes had been allowed on the remaining part of the properties.

A. The expropriation proceedings

10. In June 1990 the Turku District Roads Authority requested the partial expropriation of Mr Jokela's properties with a view to constructing an overpass pursuant to a road plan confirmed in February 1990. The overall area to be expropriated covered about half of the properties in question (1.53 ha). The request was referred to a panel composed of a State-appointed land surveyor ("the expert") and two lay members chosen by the expert from a list drawn up by the municipality ("the trustees").

11. In the autumn of 1990 the Roads Authority took over those parts of the properties which were to be expropriated. In December 1990 Mr Jokela sold other parts of the properties Saha 1:15 and Saha II 3:20 for FIM 121 per square metre to a well-established service-station company intending to construct a new service station to replace the one situated on adjacent land subject to expropriation.

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

12. After reaching an agreement with the Roads Authority in March 1991 Mr Jokela received FIM 700,000 in compensation for the removal of the buildings, equipment and vegetation from the expropriated land. The removal took place the same year. The agreement did not concern the compensation to be paid for the land itself and the inconvenience suffered. On these points Mr Jokela and, following his death, the applicants disagreed with the Roads Authority.

13. The matter was then referred to the expert and the trustees who, on 3 June 1993, fixed the market value (*käypä arvo, gängse pris*) of the land at FIM 7.50 per square metre. They apparently arrived at this amount disregarding three voluntary sales of land in the vicinity, as they considered that the sellers – Mr Jokela and the municipality – had been “in a dominant position” at the time and thus able to dictate the price. Instead, the expert and trustees took into account the prices paid for land within a wider area. The applicants were awarded about FIM 115,000 in compensation for the land and some additional compensation for the inconvenience suffered.

14. The applicants and the Roads Authority appealed to the Land Court (*maaoikeus, jorddomstolen*) of Southern Finland which, on 27 September 1994, held an oral hearing also attended by the expert. The applicants, represented by counsel, argued that the market value of the expropriated land was between FIM 60 and FIM 112 per square metre. In support of their contention, they submitted various pieces of documentary evidence indicating a current value ranging between FIM 20 and FIM 114 per square metre. The evidence included, *inter alia*:

(1) an offer of 1990 in which the Nakkila municipality had stated its interest in purchasing 2.7 ha of the land for FIM 105,000 (i.e. FIM 38.50 per square metre);

(2) a decision of the Nakkila Inheritance Tax Board (*perintöverolautakunta, arvsskattenämnden*) of 27 May 1993 in which the current value of the applicants’ properties had been estimated at FIM 600,000 (i.e. FIM 20 per square metre – see paragraph 23 below);

(3) a 1991 estimate by the same expert of the value of adjacent land which had been expropriated, for the purpose of carrying out the same roadworks, setting the price at FIM 44 per square metre (for land used for a service station) and FIM 10 per square metre (for an uncultivated field between two roads);

(4) an offer of 1991 in which the Nakkila municipality had proposed to lease certain land in the vicinity for 10% of its market value estimated at FIM 114 per square metre.

15. The applicants disputed the view of the expert and the trustees that Mr Jokela and the municipality had been able to dictate the prices of the three pieces of land previously sold to the service-station company. The municipality had sold the land at a price of FIM 40 per square

metre, presumably below the market level in view of the importance attached to maintaining a service station in the vicinity. Even though Mr Jokela had sold his land at a price exceeding FIM 100 per square metre, that had apparently not been considered excessive by the service-station company which otherwise could have asserted its right to redeem that land.

16. In its own appeal the Roads Authority had argued that the compensation to be awarded to the applicants should be lowered to FIM 5 per square metre. Its representative did not comment either in writing or at the Land Court's hearing on the above evidence adduced by the applicants.

17. In their written submissions to the Land Court the applicants further stated their readiness to examine the executive secretary of Nakkila municipality (V.) as a witness in respect of the contents of the municipality's above-mentioned offer of 1991, "should the Land Court deem [such an examination] necessary".

18. At the hearing the applicants allegedly also requested that the building inspector of the municipality (S.) be examined as a witness in respect of the status of their land from the point of view of planning. Contrary to the expert and the trustees, S. was allegedly of the opinion that the properties had been reserved for industrial purposes already set out in the regional master plan. According to the applicants, their request that S. be heard was not recorded in the Land Court's minutes. The Government, referring to the same minutes, noted that the applicants' representative had merely referred to having been in contact with S. before the hearing. Following the hearing the Land Court inspected the area in question.

19. In a judgment of 27 September 1994 the Land Court granted the applicants some FIM 4,000 additional compensation for inconvenience and costs but dismissed the remainder of their appeal. It noted that in the regional master plan of 1977 the expropriated land had been designated for roadworks. This designation had been maintained in the municipal building plan adopted in 1989. The Land Court therefore agreed with the assessment of the expert and the trustees as to the market value of the land. It noted, *inter alia*, the fact that the construction of the overpass had improved the road links connecting those parts of the applicants' properties which had not been expropriated. The Land Court expressly ignored the 1990 purchases of adjacent land for the purpose of constructing a service station near the overpass. As in fact only one plot of land could be sold for such a purpose, the seller had had a monopoly and the price of this land had not evolved freely.

20. The Land Court's judgment did not mention the written evidence adduced by the applicants, nor the fact that they had sought to examine witnesses.

21. On 20 March 1995 the Supreme Court (*korkein oikeus, högsta domstolen*) refused the applicants leave to appeal.

B. The inheritance tax proceedings

22. In Finland inheritance tax is calculated on the basis of the market value of a property at the time of the death less 20% to 30% (the so-called “safe-assessment margin” – see paragraph 29 below). At the time of Mr Jokela’s death, those parts of his properties which were subject to expropriation were still considered part of his possessions. In the inventory of the estate conducted by a member of the Bar and his assistant in February 1993, the total value of the four properties was estimated at FIM 150,000.

23. On 27 May 1993 the Nakkila Inheritance Tax Board fixed the inheritance tax to be imposed on Heidi, Jussi and Petri Jokela in respect of, *inter alia*, the four properties. Their market value was assessed at a total of FIM 600,000 (i.e. about FIM 20 per square metre). No reasons were given by the Tax Board.

24. The applicants appealed, arguing that the market value of the properties should be reduced to FIM 150,000 at most. On 5 September 1995 the Turku and Pori County Administrative Court (*läninoikeus, länsrätten*) declined to examine the first applicant’s appeal (as no inheritance tax had been imposed on her) and dismissed the other applicants’ appeal in so far as it pertained to the market value of the properties. It noted, in particular, that the size of the properties came to a total of 32,000 sq. m (3.2 ha), a third of which had been purchased by the deceased for FIM 300,000 in December 1989. Even in the light of the elements adduced by the appellants, the market value of the properties had not been assessed too high. The court relied on sections 9 and 10 of the Inheritance and Gift Tax Act (*perintö- ja lahjaverolaki, lag om skatt på gåva och arv 370/1948*).

25. On 13 May 1996 the Supreme Administrative Court (*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*) refused the applicants leave to appeal.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Expropriation for building public roads

26. In Finland the expropriation of real property for public use must be compensated according to its market value, that value being determined in the light of the general price level and the use to which the property was being put at the relevant time.

27. By section 35a of the Public Roads Act (*laki yleisistä teistä, lag om allmänna vägar 243/1954*) the compensation for expropriation must be determined in accordance with the criteria laid down in the Expropriation of Immovable Property and Special Rights Act (*laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, lag om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter 603/1977* – “the Expropriation Act”). Section 67(1) of the Public Roads Act provides that full compensation within the meaning of the Expropriation Act is due for any expropriation, although such compensation may be adjusted according to the benefit to the remaining property which the road construction may produce.

28. Under section 30(1) of the Expropriation Act full compensation, corresponding to the market value, must be determined for the expropriated property. The time of the property transfer is decisive for the determination of this value. If the market value does not reflect the real loss sustained by the owner of the property or any related right, the assessment must be based on returns from the property or investments in it. If the purpose for which the expropriation is carried out has significantly increased or decreased the value of the property, the compensation due must be determined without taking this into account (section 31). In practice, the market value is adjusted to take account of developments other than temporary price fluctuations, up to the end of the expropriation procedure.

B. Inheritance tax

29. Section 9 of the Inheritance and Gift Tax Act provides that the assessment of inheritance tax must be based on the value of the property at the time of the death. The value of the property must be assessed in accordance with the provisions applicable to the taxation of income and capital gains (sections 10 and 29). Under the 1992 Capital Gains Tax Act (*varallisuusverolaki, förmögenhetsskattelag 1537/1992*) the assessment must be based on the market price of the property. In practice, the market value for the purpose of setting inheritance tax is the price which would most probably be paid for the particular property at the relevant location. The market price thus arrived at is normally reduced by 20% to 30% so as to avoid any overvaluation of the property at the time of the death.

30. At the relevant time the competent Tax Commissioner (*verojohtaja, skattedirektören*) was under a duty to ensure, *inter alia*, that the value of the property subject to inheritance tax had been correctly assessed in the estate inventory (section 35 of the Inheritance and Gift Tax Act). The tax was to be imposed by the Inheritance Tax Board after careful consideration of the information pertaining to the property, including commonly known facts such as the prevailing price levels in the

municipality, and changes in the value of such property in general (section 39 as interpreted in practice). In 1994 the inheritance tax boards were abolished and the imposition of this tax was assigned to the ordinary tax authorities (Law no. 318/1994).

C. Proceedings before the land courts

31. Under section 331 of the Partition Act (*jakolaki. lag om skifte 604/1951*), as in force at the relevant time, proceedings before the land courts were governed by the provisions applicable to the general courts, unless otherwise stated. In accordance with the Code of Judicial Procedure (*oikeudenkäymiskaari, rättegångsbalken*) a land court could therefore decide not to admit evidence which was deemed to be irrelevant or had been proposed in order to prove an already established fact or where the evidence could be obtained in a significantly less cumbersome or cheaper manner (Chapter 17, section 7).

THE LAW

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

A. The interference with the applicants' property rights

32. The applicants complained that the authorities' and the courts' assessments of the market value of, on the one hand, the land at the time when it was taken over by the authorities and, on the other hand, the properties as a whole at the time of Mr Jokela's death, were arbitrary. The applicants relied on Article 1 of Protocol No. 1, which reads as follows:

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

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

33. The Government submitted that this provision had not been violated. The expropriation of part of Mr Jokela's land had been based on section 29 of the Public Roads Act and had served a legitimate public interest. The interference in question had therefore been covered by the second sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1.

34. As to the proportionality of the interference, the Government did not find the calculation methods used by the expert and trustees or by the

Land Court flawed or inadequate. The Government conceded that the Expropriation Act had not afforded the authorities any discretion as to whether or not to apply the principle of the market value in the determination of the compensation to be paid for the land. Nonetheless, as the exact market price of a given property was usually not available, it had to be assessed by various methods which were statistically reliable within a certain range. As long as the result remained within that range it had to be considered representative of the market value. In practice, the amount of compensation had to reflect the purchase prices of comparable properties after temporary price fluctuations had been excluded.

35. Thus, the market value had to be assessed on the basis of the market price at the time the land in question had been taken over by the authorities, that is, in September 1990, but also by adjusting that price in the light of the price levels in 1993, when the expert and trustees had given their decision. As reflected in the minutes of the proceedings before the expert and trustees, they had familiarised themselves with all the sales of non-developed properties occurring between January 1989 and April 1993 within the area covered by the municipal building plan, as well with the sales in sparsely populated areas and the sales of agricultural and non-designated real property during the same period. The expert and trustees had noted that after 1990 the relevant prices had decreased in a manner which could not be considered temporary. For example, the National Surveying Board's statistics had shown a 25% decrease from 1990 to 1993 in the prices of non-designated land and an average price decrease exceeding 30% in respect of nationwide property sales.

36. The Government conceded that, whilst Article 1 of Protocol No. 1 did not in all circumstances guarantee a right to full compensation for deprivation of property, the normal circumstances of the present case did entitle the applicants to compensation at such a level. Having regard to the wide margin of appreciation afforded to the State, the Government considered, however, that the compensation for the expropriated property had been reasonably related to its market value at the relevant time. The Government concluded therefore that the interference with the applicants' property rights had been proportionate to the legitimate aim sought to be achieved.

37. Turning to the inheritance tax imposed on three of the applicants, the Government submitted that it had been based on sections 9 and 10 of the Inheritance and Gift Tax Act and had served the general interest referred to in the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. That interference had not been disproportionate either, even though the market value forming the basis for setting the inheritance tax had been increased from FIM 150,000 – the estimate reported in the inventory of the estate – to FIM 600,000. Nor could it be deduced from that increase that the compensation fixed in the expropriation proceedings had been

too small. The market value for taxation purposes had taken into account Mr Jokela's 1989 purchase of a third of the property for FIM 300,000 as well as his 1990 sale of 4,000 sq. m for FIM 450,000 (which, according to the Government's calculations, corresponded to a price of FIM 28 and FIM 112 per square metre respectively).

38. To the Government, it was evident from the relevant provisions of domestic law that the market value of inherited real property was not determined in the same way as the market value of expropriated property. Under the tax legislation the value of real property always took account of buildings thereon, of the purpose for which the property had been designated in local or regional plans, and of any existing building rights. In the present case the assessment of the inheritance tax had thus taken into account the building right existing in respect of part of the inherited – but not expropriated – land. Apart from compensation for the expropriated land, Mr Jokela had been awarded a further FIM 700,000 (about 118,000 euros) in compensation for the buildings, the equipment and the vegetation removed from that area. Moreover, the market value of the land in question had been assessed at different times and the property in respect of which inheritance tax had been levied had not been identical with the expropriated land.

39. The applicants rejected the Government's assertion that the market value of real property had to be defined differently depending on whether it was to be compensated following expropriation or whether it formed the basis for setting the tax to be levied on inherited land.

40. In their submissions to the Land Court the applicants had presented detailed evidence of the relevant value of the expropriated land, including an extract from the National Surveying Board's 1994 statistics of property sales. True, those records had shown that the price of both forest and agricultural land, as well as of planned real property, had clearly decreased between 1989 and 1993. Nevertheless, the starting-point when determining the market value of the expropriated land had to be the price level in the autumn of 1990, when the Roads Authority had taken over the land in question. Domestic practice likewise spelled out the principle of basing the market value on the reference prices dating back to the time of the initial interference with the property. Any domestic law or practice to the contrary would in itself be in breach of Article 1 of Protocol No. 1: if the compensation were not based on the price level at the time when the property had been interfered with, the property owner's right to compensation would depend solely on the efficiency of the authorities in processing the matter.

41. Even assuming that the market value of the expropriated land had correctly taken account of the development of prices up to June 1993, the market value for the purposes of inheritance tax – which the applicants accepted – had been fixed only nine months earlier. The market value for

the purposes of the expropriation proceedings could not possibly have dropped from FIM 30 – or even from FIM 20 following the 20% to 30% “safe-assessment reduction” – to FIM 7.50 per square metre during such a short period.

42. While acknowledging the different sizes of the areas in question, the applicants pointed out that all of the expropriated land had also formed part of the overall real property in respect of which inheritance tax had been imposed. The expropriated part had amounted to approximately half of the latter area and the two areas had not differed from one another from the point of view of applicable planning regulations. A building plan had been in force on both of them, allowing construction on up to 20% of the overall area. In these circumstances, the market value of the expropriated area should have amounted to about half of the market value arrived at in the assessment of the inheritance tax. The compensation for removed buildings could have no bearing on the determination of the market value of the expropriated land as such, given that the inheritance tax had likewise been based on an estimation of the market value of the land only.

43. In sum, the applicants contended that the determination of the current value of the land had not been governed by the same criteria in the taxation and expropriation proceedings. As the difference in the authorities’ assessment had been arbitrary, the requisite balance between the public interest and that of the applicants had not been struck. Accordingly, the State had overstepped its margin of appreciation under Article 1 of Protocol No. 1.

B. Justification of the interference

1. The Court’s overall approach

44. The Court reiterates that Article 1 of Protocol No. 1 comprises three distinct rules. The first rule, set out in the first sentence of the first paragraph, is of a general nature and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property. The second rule, contained in the second sentence of the same paragraph, covers deprivation of possessions and makes it subject to certain conditions. The third rule, stated in the second paragraph, recognises that Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest. The three rules are not “distinct” in the sense of being unconnected: the second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to the peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule (see, for example,

Fredin v. Sweden (no. 1), judgment of 18 February 1991, Series A no. 192, p. 14, § 41).

45. Although Article 1 of Protocol No. 1 contains no explicit procedural requirements, the proceedings at issue must also afford the individual a reasonable opportunity of putting his or her case to the responsible authorities for the purpose of effectively challenging the measures interfering with the rights guaranteed by this provision. In ascertaining whether this condition has been satisfied, a comprehensive view must be taken of the applicable procedures (see, for example, *AGOSI v. the United Kingdom*, judgment of 24 October 1986, Series A no. 108, p. 19, § 55, and *Hentrich v. France*, judgment of 22 September 1994, Series A no. 296-A, p. 21, § 49).

46. It is common ground that the expropriation of part of Mr Jokela's property constituted a deprivation of the applicants' possessions to be examined under the second sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (see *Papamichalopoulos and Others v. Greece*, judgment of 24 June 1993, Series A no. 260-B, pp. 69-70, §§ 41-46).

47. It is likewise undisputed that the tax levied in respect of the inherited real property also interfered with the applicants' rights under Article 1 of Protocol No. 1. That interference in itself falls to be considered under the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (see, for example, *Špaček, s.r.o., v. the Czech Republic*, no. 26449/95, § 41, 9 November 1999).

48. Each of the two forms of interference defined must comply with the principle of lawfulness and pursue a legitimate aim by means reasonably proportionate to the aim sought to be realised (see, for example, *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, §§ 108-14, ECHR 2000-I).

49. The Court finds, however, that the interconnected factual and legal elements of this case prevent its being classified in part as a matter of mere deprivation and in part as a question of mere taxation, to be examined under the second and the third rule contained in Article 1 of Protocol No. 1 respectively. Moreover, the situations envisaged in the second sentence of the first paragraph of Article 1 as well as in its second paragraph are only particular instances of interference with the right to the peaceful enjoyment of property as guaranteed by the general rule set forth in the first sentence of the first paragraph.

50. The Court will therefore first examine whether the two individual forms of interference were compatible with Article 1. In the affirmative, it will remain to be considered whether the effects of those forms of interference on the applicants' situation as a whole were compatible with the general rule in the first sentence of the first paragraph of Article 1.

2. *Expropriation of inherited land*

51. The applicants appear to dispute that the deprivation in question was “subject to the conditions provided for by law”, arguing that the compensation awarded to them was not assessed in accordance with the prevailing domestic practice. The Court would reiterate, however, that it has limited power to review compliance with domestic law (see, for example, *Håkansson and Sturesson v. Sweden*, judgment of 21 February 1990, Series A no. 171-A, p. 16, § 47). The Court accepts that the expropriation was based on section 29 of the Public Roads Act.

52. The Court reiterates that the national authorities – with their direct knowledge of their society and its needs – are in principle better placed than the international judge to appreciate what is “in the public interest”. In performing their assessment in matters arising in the field of Article 1 of Protocol No. 1 the national authorities therefore enjoy a wide margin of appreciation (see, for example, *Fredin (no. 1)*, cited above, p. 17, § 51). The Court accepts that the expropriation of part of Mr Jokela’s property for the purpose of implementing the road plan took place in the public interest.

53. An interference with the peaceful enjoyment of possessions must also strike a “fair balance” between the demands of the general interests of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights. Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicant. In this connection, the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference that cannot be justified under Article 1 of Protocol No. 1. This provision does not, however, guarantee a right to full compensation in all circumstances, since legitimate objectives of “public interest” may call for less than reimbursement of the full market value (see, among other authorities, *Papachelas v. Greece* [GC], no. 31423/96, § 48, ECHR 1999-II). If, however, the compensation bears no reasonable relation to the value of the expropriated land, Article 1 of Protocol No. 1 has been violated (see *Malama v. Greece*, no. 43622/98, § 52, ECHR 2001-II, and *Platakou v. Greece*, no. 38460/97, § 57, ECHR 2001-I).

54. Having regard to all the evidence adduced, the Court finds no indication that the relevant authorities arbitrarily failed to consider the arguments put forward by the applicants through their counsel as regards the criteria to be used for estimating the market value of the expropriated land. In particular, it can reasonably be deduced from the evidence at hand that the significant decrease in property prices up to the beginning of 1993 was taken into account. Bearing also in mind the

wide margin of appreciation which Article 1 of Protocol No. 1 affords national authorities, the Court accepts that the compensation paid for the expropriated land bore a reasonable relation to the value of this land.

55. Turning lastly to the procedural requirement inherent in Article 1 of Protocol No. 1, the Court finds that the expropriation proceedings viewed as a whole afforded the applicants a reasonable opportunity for putting their case to the competent authorities with a view to establishing a fair balance between the conflicting interests at stake.

56. In sum, there has been no violation of Article 1 of Protocol No. 1 in respect of the expropriation alone of part of the property which the applicants inherited from Mr Jokela.

3. *The inheritance tax levied in respect of the real property*

57. The Court accepts that the interference in the form of the taxation of the inherited real property was based on sections 9 and 10 of the Inheritance and Gift Tax Act and served the general interest referred to in the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. This provision expressly reserves the right of Contracting States to enforce such laws as they may deem necessary to secure the payment of taxes (see *Špaček, s.r.o.*, cited above, § 41). The margin of appreciation afforded to the national authorities must likewise be wide (see, *mutatis mutandis*, *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B, pp. 48-49, § 60).

58. While the notion of the “market value” of the property as applied in determining the inheritance tax may leave something to be desired as to its preciseness, the Court accepts that the interference in question was in principle compatible with the States’ power to enforce tax laws as recognised in the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1.

59. Even so, the Court must consider whether the market value of the land as defined for the purpose of inheritance tax placed a disproportionate burden on Heidi, Jussi and Petri Jokela, given the previously assessed market value of the expropriated parts. The Court considers that certain allowances must be made for the fact that the market value was assessed, in the first instance, by local bodies independent of one another and, at the appeal level, by a land court and an administrative court acting equally independently. Moreover, under domestic law the market value was to be based on the price level prevailing at different times depending on the subject matter of the proceedings. In such circumstances, and given the wide margin afforded to the national authorities, Article 1 of Protocol No. 1 cannot be interpreted as requiring that exactly the same market value per square metre be fixed in the different sets of proceedings.

60. Considering also that the applicants enjoyed the benefit of adversarial court proceedings, the Court concludes that the fixing of the inheritance tax, taken separately, did not exceed the State's wide margin of appreciation in this field. There has thus been no violation of Article 1 of Protocol No. 1 in respect of the taxation proceedings either.

4. *The combined effect of the expropriation and the inheritance tax*

61. The Convention is intended to safeguard rights which are "practical and effective" as opposed to "theoretical" or "illusory" (see, for example, *Papamichalopoulos and Others*, cited above, p. 69, § 42). It follows that, even though the Court has found no violation of Article 1 of Protocol No. 1 as a result of either of the two distinct forms of interference which it has examined separately above, it must also satisfy itself that their combined effect was not such as to violate the applicants' general right to the peaceful enjoyment of their possessions as guaranteed by the first sentence of the first paragraph of that provision. In the Court's view this right includes the expectation of a reasonable consistency between interrelated, albeit separate, decisions concerning the same property.

62. The Court notes to begin with that the market value fixed for the levying of inheritance tax was assessed to be four times higher per square metre than the market value which had been reported in the inventory of Mr Jokela's estate, drawn up by a member of the Bar. The Inheritance Tax Board gave no reason for that discrepancy, which must be regarded as somewhat striking, even accepting that the market value of the property as assessed in the inventory of Mr Jokela's estate was low.

63. Furthermore, while the County Administrative Court dismissed the relevant applicants' appeal in respect of the market value of the land with reference to Mr Jokela's purchase of part of that land for FIM 300,000, that summary reasoning does not in the Court's view suffice for the decision to be regarded as adequate for the purposes of the general principle of the peaceful enjoyment of property. In particular, the decision failed to explain in an adequate manner to what extent the County Administrative Court had taken account of the significant decrease in the prices of property which the parties agree had occurred after the late Mr Jokela's purchase of one third of the land in 1989.

64. In sum, notwithstanding the Government's various explanations of the discrepancy in the market value arrived at in the different sets of proceedings, those reasons were not borne out in the decisions given in the tax proceedings, even though the County Administrative Court gave its decision after the Land Court's assessment of the market value of the expropriated land had acquired legal force – an assessment which, as the

Court has found above (see paragraph 54), took into account the market value in as late as 1993.

65. The Court considers that the applicants could legitimately expect a reasonably consistent approach from the authorities and courts which were required to determine the market value of the land in the different sets of proceedings and, in the absence of such consistency, a sufficient explanation for the different valuation of the property in question. For the reasons indicated above, there was neither consistency nor any such explanation for the lack of consistency as to be compatible with the applicants' legally protected expectations as property owners. In these circumstances, the outcome of those proceedings was incompatible with the applicants' general right to the peaceful enjoyment of their possessions as guaranteed in the first sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. Accordingly, this provision has been violated.

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

A. The Land Court's alleged failure to examine witnesses S. and V.

66. The applicants first complained that the expropriation proceedings had not met the requirements of Article 6 § 1 of the Convention in that the Land Court had declined to examine witnesses S. and V., who had been proposed by the applicants were the Land Court to disagree with the applicants as to the applicable planning rules governing the land to be expropriated. The applicants contended that they had expressly requested that the witness S. be examined, but that the Land Court had failed to record this request. Article 6 § 1 reads, in its relevant parts, as follows:

"In the determination of his civil rights ..., everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal established by law. ..."

67. The Government submitted that there had been no violation of this provision either. The proceedings having been civil in nature, it had been up to the parties themselves to select the witnesses to be examined. The minutes indicated, however, that the applicants, although represented by counsel, had not expressly requested that witnesses S. and V. be examined. The applicants' allegation that their request to examine S. had not been recorded in the minutes was unconvincing: they had not demanded a separate decision from the Land Court on the examination of that witness or on a request for postponement with a view to enabling witnesses to attend. Nor did the decision or the minutes show that it had become necessary for the Land Court to ascertain whether S. had claimed compensation for appearing at the hearing.

68. The Court must ascertain whether the overall proceedings, including the way in which evidence was dealt with, were fair within the meaning of Article 6 § 1. This provision places the domestic court under a duty to conduct a proper examination of the submissions, arguments and evidence adduced by the parties, without prejudice to its assessment of whether they are relevant to its decision. The requirements inherent in the concept of “fair hearing” are not necessarily the same in cases concerning the determination of civil rights and obligations as they are in cases concerning the determination of a criminal charge. This is borne out by the absence of detailed provisions such as paragraphs 2 and 3 of Article 6 applying to cases of the former category. Thus, although these provisions have a certain relevance outside the strict confines of criminal law, the Contracting States have greater latitude when dealing with civil cases concerning civil rights and obligations than they have when dealing with criminal cases (see, for example, *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*, judgment of 27 October 1993, Series A no. 274, p. 19, §§ 32-33).

69. The Court notes that the applicants were legally represented throughout the expropriation proceedings and had ample opportunity to request that witnesses S. and V. be examined before the Land Court. On the evidence adduced, the Court does not find it established that the applicants’ counsel made such a request in an unambiguous and unconditional manner calling for a reasoned decision of the Land Court in the event of a refusal. Article 6 § 1 of the Convention has thus not been violated in this respect.

B. The Land Court’s alleged failure to examine the applicants’ submissions adequately

70. The applicants further complained that the Land Court had failed to provide reasons as to why it had not based its judgment on the written evidence adduced in support of their claims. Although Mr Jokela’s previous property transaction involving a service-station company had been taken into account when the inheritance tax had been fixed, the applicants’ reference to the same purchase was expressly dismissed in the Land Court’s judgment.

71. In the Government’s opinion the Land Court’s decision had been sufficiently detailed. Even though the decision itself had not indicated all evidence adduced, it had been recorded in the minutes. Furthermore, the Land Court had admitted all the written evidence adduced by the applicants.

72. The Court reiterates that Article 6 § 1 places the domestic court under a duty to conduct a proper examination of the submissions, arguments and evidence adduced by the parties, without prejudice to its

assessment of whether they are relevant to its decision. This provision further obliges the courts to give adequate reasons for their judgments, but cannot be understood as requiring a detailed answer to every argument. The extent to which the duty to give reasons applies may vary according to the nature of the decision at issue. It is moreover necessary to take into account, *inter alia*, the diversity of the submissions that a litigant may bring before the courts and the differences existing in the Contracting States with regard to statutory provisions, customary rules, legal opinion and the presentation and drafting of judgments. The question whether a court has failed to fulfil the obligation to state reasons can therefore only be determined in the light of the circumstances of the case.

73. The notion of a fair procedure requires furthermore that a national court which has given sparse reasons for its decision, whether by incorporating the reasons of a lower court or otherwise, did in fact address the essential issues which were submitted to its jurisdiction and did not merely endorse without further ado the findings reached by a lower instance. Where an appellate court simply endorses the reasons for the lower court's decision when dismissing an appeal, the lower court or authority must have provided such reasons as to enable the parties to make effective use of their right of appeal (see, for example, *Helle v. Finland*, judgment of 19 December 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VIII, pp. 2928-30, §§ 55-60; *García Ruiz v. Spain* [GC], no. 30544/98, § 26, ECHR 1999-I; and *Hirvisaari v. Finland*, no. 49684/99, § 30, 27 September 2001).

74. The Court notes that the applicants, who were legally represented before the Land Court, had ample opportunity to make submissions in support of their contention that the market value of the land at the relevant point in time should have been increased. True, the evidence which they had adduced in the proceedings before the Land Court comprised the Inheritance Tax Board's decision in their case as well as other official documents suggesting a market value ranging between FIM 21 and FIM 114 per square metre, whereas the compensation awarded to them had amounted to FIM 7.50 per square metre. Furthermore, the Land Court expressly declined, to the applicants' detriment, to take account of the 1990 transactions involving a service-station company. In its appeal, however, the Roads Authority had challenged that level of compensation, arguing that it should be lowered to FIM 5. Moreover, the Court has already found that the significant decrease in the property prices up to the beginning of 1993 had been taken into account in the assessment of the market value (see paragraph 54 above).

75. Having regard to all the evidence adduced, the Court finds no indication that the expert and the trustees or the Land Court arbitrarily failed to consider the arguments put forward by the applicants as regards

the criteria to be applied when fixing the market value of the expropriated land.

76. In these circumstances, the Court concludes that the requirement under Article 6 § 1 that a court must provide sufficient reasons for its decision was satisfied in the particular circumstances of the instant case. Article 6 of the Convention has therefore not been violated in this respect either.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

77. 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

1. *Pecuniary damage*

78. The applicants pointed out that the expropriated land came to 16,650 sq. m, for which they had received FIM 7.50 (1.26 euros (EUR)) per square metre – totalling FIM 124,875 (EUR 21,002) – in compensation for its market value at the relevant time. The tax levied on the inherited land had been set on the basis of a market value estimated at FIM 30 (EUR 5.05) per square metre, giving total of FIM 499,500 (EUR 84,010), following which the “safe-assessment reduction” had been applied.

79. On the assumption that the market value underlying the inheritance tax had been assessed correctly, the applicants concluded that the market value of the land for which compensation had been due in the expropriation proceedings should have amounted to FIM 37.5 (EUR 6.31) per square metre. It followed that they should have been entitled to compensation in the amount of FIM 624,375 (EUR 105,012), whereas they had received only FIM 124,875 (EUR 21,002). The applicants therefore claimed the difference (FIM 499,500 or EUR 84,010) in just satisfaction for pecuniary damage.

80. If, on the other hand, the market value of the land as assessed in the expropriation proceedings (FIM 7.50 per square metre) were to be considered the correct assessment, the inheritance tax should have been set at FIM 152,250 ($7.50 \times 29,000 \times 0.70$), including the 30% “safe-assessment reduction”. Without such a reduction the amount of the tax would have been FIM 217,500. In either case the market value for the tax purposes had been overvalued in the amount of FIM 400-450,000, which had resulted in an excessive tax burden estimated at FIM 12,500 on each of the three applicants in question.

81. The Government pointed out that the price analysis in the expropriation proceedings had been based on all real property sales between 1 January 1989 and 30 April 1993. The prices of each type of real property had been surveyed; on the basis of this survey, the likely market value of the land in question had been established, which had then constituted the ground for the decision on compensation. The Government noted that the price statistics which the applicants had obtained from the National Surveying Board illustrated the development in the price of forests, agricultural land and detached-house properties between 1985 and 1994 and were similar to those presented by the Government. The statistics relied on by the Government were nevertheless based on a larger number of sales of the main types of real property, and therefore gave a more precise picture of the general development of prices than the records relied on by the applicants, which illustrated the development in the prices of certain types of real property. The Government furthermore contended that the prices per square metre in the documents submitted by the applicants in no respect illustrated the price of the land subject to dispute, and no conclusions as to the market value of the land in question could therefore be made on the basis of those records.

82. The Government accepted FIM 7.50 per square metre as the market value of the land in issue, this having been established in the expropriation proceedings and confirmed by the Land Court and being based mainly on the market price of non-designated land. Were the Court to find a breach of Article 1 of Protocol No. 1, the Government therefore considered that the applicants Heidi, Jussi and Petri Jokela should be awarded appropriate compensation for the pecuniary damage suffered as a result of the overvaluation of the property subject to inheritance tax.

83. Should the basis of the assessment of the market value of that property be FIM 7.50 per square metre, it was the Government's view that the total price of that property had amounted to approximately FIM 200,000. The loss suffered by Heidi, Jussi and Petri Jokela would have corresponded to the difference between the inheritance tax calculated on the basis of the amounts given above, and the tax imposed would have been FIM 8,125 less in respect of each of those applicants. In addition, if the reference point to be used was the market value of FIM 7.50 per square metre, changes in the total value of the land in respect of which inheritance tax was levied could have affected the inheritance tax rate and thereby the amount of loss sustained. Moreover, a smaller inheritance tax had the effect of increasing the possible tax on capital gains. Therefore, the actual loss which each of the three applicants might have incurred as a result of the excessively high inheritance tax would have amounted to about FIM 8,000.

84. The Court has found a violation of the applicants' general right to the peaceful enjoyment of their possessions. As the lack of sufficient

explanations for the estimation of the value of the property at a prima facie high level in the inheritance tax proceedings was the principal reason for the finding of the violation, the Court accepts that Heidi, Jussi and Petri Jokela have suffered pecuniary damage in the form of excessive inheritance tax. In these circumstances there is, for the purposes of Article 41, also a sufficient causal link between the violation and the pecuniary damage suffered. On the other hand, the Court cannot speculate as to the exact amount of the pecuniary damage suffered by the applicants. Making an assessment on an equitable basis, the Court awards EUR 1,600 (FIM 9,513.17) to each of those three applicants. Finding no causal link between the remainder of the alleged pecuniary damage and the violation found, the Court rejects that part of the claim.

2. Non-pecuniary damage

85. The applicants claimed EUR 16,819 (FIM 100,000) in compensation for suffering a violation of Article 1 of Protocol No. 1 or, in the alternative, EUR 100,913 (FIM 600,000) were the Court to find that they had suffered no pecuniary damage. They also claimed a further EUR 16,819 (FIM 100,000) in compensation for having suffered a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

86. Were the Court to find a breach of Article 1 of Protocol No. 1 as a result of excessive inheritance tax, the Government considered that Heidi, Jussi and Petri Jokela should be awarded FIM 7,500 each in just satisfaction for non-pecuniary damage.

87. Should the Court also find that Article 6 § 1 to the Convention had been violated, the Government considered the applicants' claim in this respect excessive and left it to the Court's discretion whether any award should be made under this head. Any such award should include all four applicants.

88. The Court accepts that the violation of the property rights of Heidi, Jussi and Petri Jokela in the aftermath of their father's death caused them distress which cannot be made good by the Court's mere finding of a violation. Making its assessment on an equitable basis, the Court therefore awards each of these applicants EUR 1,300 (FIM 7,729.45) in compensation under this head. The Court considers that the finding of a violation constitutes sufficient just satisfaction for Barbro Jokela, who was only indirectly affected by the violation established.

B. Costs and expenses

89. The applicants claimed EUR 11,639 (FIM 69,200) in compensation for legal fees and costs incurred in the expropriation and inheritance tax

proceedings (FIM 33,800) as well as before the Convention institutions (FIM 35,400). They requested that EUR 2,560 (FIM 15,224) in value-added tax (22%) be added to the overall amount.

90. The Government left it to the Court's discretion to decide whether the applicants had substantiated their claim adequately. At any rate, part of the lawyer's fees concerned the applicants' complaint under Article 14 of the Convention which had been declared inadmissible. Moreover, assuming that a violation of Article 1 of Protocol No. 1 were to result from the inheritance tax levied, the fees and expenses incurred in the expropriation proceedings (that is a total of FIM 29,800 without chargeable value-added tax) should not be reimbursed. The fees and costs incurred by the applicant Barbro Jokela should likewise be deducted from such an award. The number of hours claimed to have been spent by the lawyer on the case also appeared somewhat excessive.

91. The Court reiterates that 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 found (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).

92. The Court finds that the claims under this head have been properly substantiated. Moreover, the costs and expenses which the applicants incurred both in the expropriation and the inheritance tax proceedings can be considered to have been actually and necessarily incurred in order for them to avoid, or obtain redress for, the violation found. It follows that the award under this head should benefit all applicants jointly. The Court reiterates, however, that the applicants' complaint under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1 was declared inadmissible.

93. In these circumstances and making its assessment on an equitable basis, the Court awards the applicants jointly EUR 11,000 (FIM 65,403), to be increased by any relevant value-added tax.

C. Default interest

94. 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.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
2. *Holds* that there has been no violation of Article 6 § 1 of the Convention in so far as witnesses S. and V. were not examined before the Land Court;
3. *Holds* that there has been no violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the Land Court's reasons for dismissing the appeal lodged by Heidi, Jussi and Petri Jokela;
4. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay to each of the applicants Heidi, Jussi and Petri Jokela, 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 1,600 (one thousand six hundred euros) in respect of pecuniary damage;
 - (ii) EUR 1,300 (one thousand three hundred euros) in respect of non-pecuniary damage;
 - (b) that the respondent State is to pay to all the applicants jointly EUR 11,000 (eleven thousand euros) in respect of costs and expenses, together with any value-added tax that may be chargeable;
 - (c) that simple interest at an annual rate of 11% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
5. *Dismisses* the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

Done in English and notified in writing on 21 May 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Sir Nicolas BRATZA
President

JOKELA c. FINLANDE
(*Requête n° 28856/95*)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 21 MAI 2002¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Ecart entre l'estimation de la valeur marchande d'un bien à des fins d'expropriation et l'estimation de sa valeur marchande à des fins d'imposition****Article 1 du Protocole n° 1**

Respect des biens – Ecart entre l'estimation de la valeur marchande d'un bien à des fins d'expropriation et l'estimation de sa valeur marchande à des fins d'imposition – Privation de propriété – Expropriation – Ingérence – Légalité de l'ingérence dans le droit de propriété – Utilité publique – Caractère adéquat de l'indemnité d'expropriation – Marge d'appréciation – Exigences procédurales – Rapport raisonnable entre l'indemnité et la valeur du bien – Assurer le paiement des impôts – Intérêt général – Ecart entre les estimations de la valeur du bien selon les procédures – Effet combiné d'ingérences distinctes – Attente légitime de cohérence – Absence d'explication suffisante quant à l'écart existant entre les estimations de la valeur marchande du bien

*
* *

Les requérants sont les héritiers de M. Timo Jokela, qui possédait quatre parcelles de terrain d'une surface totale de 2,9 ha et dont une partie fut classée en vue de la construction d'infrastructures routières. En 1990, la direction de l'équipement demanda l'expropriation de 1,53 ha. M. Jokela décéda en 1992. La valeur marchande du terrain fut par la suite fixée à 7,50 marks finlandais (FIM) le mètre carré par des experts qui n'avaient apparemment pas tenu compte de trois ventes volontaires de terrains intervenues dans le voisinage, au motif que les vendeurs avaient pu imposer leur prix, mais avaient pris en considération les prix dans une zone plus large. Les requérants reçurent une indemnité de 115 000 FIM environ. Ils firent appel, présentant des preuves indiquant que la valeur marchande était comprise entre 20 et 114 FIM le mètre carré. Ils demandèrent également l'audition de deux témoins. Toutefois, en septembre 1994, le tribunal foncier rejeta le recours, souscrivant à l'estimation de la valeur marchande qu'avaient faite les experts. Entre-temps, la valeur marchande des quatre parcelles (évaluée à 150 000 FIM dans l'inventaire de la succession) avait été fixée à 600 000 FIM (soit 20 FIM le mètre carré environ) par la commission des droits de succession aux fins du paiement de ces droits, sans aucun motif à l'appui. Le tribunal administratif de comté rejeta le recours des requérants en septembre 1995 et la Cour administrative suprême leur refusa l'autorisation de la saisir.

1. Article 1 du Protocole n° 1 : l'expropriation constitue une privation de propriété à examiner au regard de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du

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

Protocole n° 1, tandis que l'ingérence que représentent les droits de succession doit être examinée sous l'angle du second alinéa de cette disposition. Toutefois, en raison de l'imbrication des éléments de fait et de droit, cette affaire ne peut être considérée comme portant, d'une part, sur une simple question de privation de propriété et, d'autre part, sur une simple question d'imposition. Les deux ingérences en cause n'étant que des exemples particuliers d'ingérence dans le droit au respect des biens garanti par la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, il y a lieu de rechercher d'abord si chacune d'elles est compatible avec cet article et, dans l'affirmative, si leurs conséquences sur la situation des requérants dans son ensemble sont compatibles avec le droit au respect des biens en général.

a) En ce qui concerne l'expropriation, la Cour admet que celle-ci avait une base légale et était d'utilité publique. Quant à savoir si le montant de la réparation était adéquat, rien n'indique que les autorités auraient arbitrairement négligé de tenir compte des arguments avancés par les requérants s'agissant des critères à utiliser, et, eu égard aussi à la large marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales, la Cour admet que l'indemnité versée présentait un rapport raisonnable de proportionnalité avec la valeur du terrain exproprié. Pour en venir à l'exigence procédurale inhérente à l'article 1 du Protocole n° 1, la procédure prise dans son ensemble a fourni aux requérants une occasion raisonnable de présenter leur affaire. Il n'y a donc pas eu violation sur ce point.

b) Pour ce qui est des droits de succession, la Cour admet que l'ingérence avait une base légale et était conforme à l'intérêt général et en principe compatible avec le pouvoir des Etats de mettre en œuvre des lois fiscales. Néanmoins, il y a lieu de rechercher si la valeur marchande telle que définie aux fins du calcul des droits de succession a fait peser une charge disproportionnée sur les requérants compte tenu de la valeur marchande des parties expropriées calculée auparavant. A cet égard, il faut prendre en considération dans une certaine mesure le fait que les organes locaux ainsi que les juridictions qui ont successivement jugé l'affaire étaient indépendants les uns des autres. De plus, la valeur marchande se fondait sur le niveau de prix ayant cours à différentes périodes. Eu égard à la large marge d'appréciation, l'article 1 du Protocole n° 1 ne saurait s'interpréter comme exigeant qu'il soit fixé exactement la même valeur marchande pour les différentes procédures. Considérant aussi que les requérants ont bénéficié d'une procédure contradictoire, la fixation des droits de succession, prise isolément, n'a pas outrepassé la marge d'appréciation dont jouissait l'Etat en la matière. Il n'y a donc pas eu violation sur ce point.

c) Quant à l'effet combiné de l'expropriation et des droits de succession, le droit de caractère général au respect des biens comprend celui d'attendre une cohérence raisonnable entre des décisions étroitement liées concernant le même bien. Il est surprenant que la valeur marchande retenue pour le calcul des droits de succession soit quatre fois supérieure à celle inscrite dans l'inventaire de la succession, même en admettant que cette dernière valeur ait été faible. De plus, la motivation sommaire fournie par le tribunal administratif de comté – qui a rendu sa décision après que l'appréciation par le tribunal foncier de la valeur marchande du terrain exproprié eut acquis force de chose jugée – ne suffisait pas pour que cette décision passe pour adéquate aux fins du principe général de respect des biens. Les requérants pouvaient légitimement espérer que les

autorités et les tribunaux adoptent une démarche relativement cohérente ou, à défaut d'une telle cohérence, fournissent une explication suffisante quant à la différence d'évaluation du bien en cause. Or il n'y a eu ni cohérence ni explication de nature à répondre aux attentes qui, de par la loi, étaient celles des requérants. Dans ces conditions, l'issue de ces procédures était incompatible avec le droit au respect des biens.

Conclusion : violation (unanimité).

2. Article 6 § 1 : a) Quant à l'allégation selon laquelle le tribunal foncier aurait négligé d'interroger les témoins cités par les requérants, il faut noter que ceux-ci ont été représentés par un avocat tout au long de la procédure d'expropriation et ont eu amplement l'occasion de demander que les témoins soient entendus. Toutefois, il n'a pas été établi que l'avocat des requérants ait formulé pareille requête de manière ferme et claire, appelant ainsi une décision motivée en cas de refus.

Conclusion : non-violation (unanimité).

b) Quant à l'allégation selon laquelle le tribunal foncier n'aurait pas indiqué pour quelle raison il n'avait pas fondé sa décision sur les éléments de preuve soumis par les requérants, rien ne montre que les experts ou le tribunal foncier aient arbitrairement omis de tenir compte des arguments avancés par les requérants ; l'exigence selon laquelle un tribunal doit suffisamment motiver ses décisions a donc été respectée en l'espèce.

Conclusion : non-violation (unanimité).

Article 41 : la Cour octroie une somme à trois des quatre requérants pour dommage matériel (le dernier requérant n'ayant pas eu de droits de succession à acquitter), ainsi que pour dommage moral. Elle considère que le constat de violation représente en soi une satisfaction équitable suffisante à l'égard du dernier requérant. Enfin, elle octroie une certaine somme pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

AGOSI c. Royaume Uni, arrêt du 24 octobre 1986, série A n° 108

Håkansson et Stuesson c. Suède, arrêt du 21 février 1990, série A n° 171-A

Fredin c. Suède (n° 1), arrêt du 18 février 1991, série A n° 192

Papamichalopoulos et autres c. Grèce, arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B

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

Hentrich c. France, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 296-A

Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas, arrêt du 23 février 1995, série A n° 306-B

Helle c. Finlande, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII

Hertel c. Suisse, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI

García Ruiz c. Espagne [GC], n° 30544/96, CEDH 1999-I

Papachelas c. Grèce [GC], n° 31423/96, CEDH 1999-II

Špaček, s.r.o., c. République tchèque, n° 26449/95, 9 novembre 1999

Beyeler c. Italie [GC], n° 33202/96, CEDH 2000-I

Platakou c. Grèce, n° 38460/97, CEDH 2001-I

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

Hirvisaari c. Finlande, n° 49684/99, 27 septembre 2001

En l'affaire Jokela c. Finlande,

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. M. PELLONPÄÄ,

A. PASTOR RIDRUEJO,

M^{me} E. PALM,

MM. J. MAKARCZYK,

R. MARUSTE,

S. PAVLOVSKI, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 et 30 avril 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 28856/95) dirigée contre la République de Finlande et dont quatre ressortissants de cet Etat, M^{mes} Barbro et Heidi Jokela et MM. Jussi et Petri Jokela («les requérants»), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 20 septembre 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. Les requérants sont représentés devant la Cour par M^{me} J. Ojala, avocate à Helsinki. Le gouvernement finlandais («le Gouvernement») est représenté par son agent, M. A. Kosonen, directeur au ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants alléguaient une violation de leur droit de propriété en raison de l'écart entre les estimations émanant respectivement des autorités et des tribunaux compétents quant à la valeur marchande des biens expropriés et celle des biens soumis à des droits de succession. Ils se plaignaient en outre de n'avoir pas bénéficié d'un procès équitable au cours de la procédure d'expropriation.

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 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.

6. Par une décision du 5 octobre 2000, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable¹.

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). 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*), les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La première requérante est la veuve de M. Timo Jokela («M. Jokela»), décédé le 19 septembre 1992. Les trois autres requérants sont les enfants de M. Jokela. Tous quatre sont ses héritiers.

9. Au moment de sa mort, M. Jokela possédait notamment les biens immobiliers suivants : Saha I:15, Saha I 5:55, Saha I 5:78 et Saha II 3:20, situés au centre de la commune de Nakkila, et représentant au total une surface de 2,9 ha. M. Jokela avait acheté un tiers du terrain au prix de 300 000 marks finlandais (FIM) en décembre 1989. En vertu d'un schéma directeur régional (*seutukaava, regionplan*) datant de 1977, une partie du terrain avait été classée en vue de la construction d'infrastructures routières. Ce classement avait été reconduit dans un plan d'urbanisme municipal (*rakennuskaava, byggnadsplan*) datant de 1989, alors que la construction à des fins principalement industrielles était autorisée sur la surface restante des biens.

A. La procédure d'expropriation

10. En juin 1990, la direction de l'équipement du district de Turku demanda l'expropriation de la moitié environ de la propriété de M. Jokela (1,53 ha), en vue de la construction d'un pont routier, conformément à un plan routier confirmé en février 1990. Cette demande fut examinée par un collège composé d'un géomètre employé par l'Etat («l'expert») et de deux personnes désignées par l'expert à partir d'une liste établie par la municipalité («les mandataires»).

11. A l'automne 1990, la direction de l'équipement prit possession des terrains qui devaient être expropriés. En décembre 1990, M. Jokela vendit les parcelles Saha I:15 et Saha II 3:20 au prix de 121 FIM le mètre carré à

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

une société de stations-service bien établie qui avait l'intention de construire une nouvelle station pour remplacer celle située sur un terrain adjacent devant être exproprié.

12. Aux termes d'un accord conclu avec la direction de l'équipement en mars 1991, M. Jokela perçut 700 000 FIM d'indemnisation pour l'enlèvement des bâtiments, des équipements et de la végétation qui se trouvaient sur le terrain exproprié. L'enlèvement fut effectué au cours de la même année. L'accord ne portait pas sur la réparation due pour le terrain lui-même et les désagréments causés. M. Jokela puis, après sa mort, les requérants étaient à ce sujet en désaccord avec la direction de l'équipement.

13. La question fut soumise à l'expert et aux mandataires qui, le 3 juin 1993, fixèrent la valeur marchande (*käypä arvo, gängse pris*) du terrain à 7,50 FIM le mètre carré, en ne tenant apparemment aucun compte de trois ventes volontaires de terrains intervenues dans le voisinage. Ils estimaient en effet que les vendeurs en cause – M. Jokela et la municipalité – se trouvaient à l'époque « dans une position dominante » et avaient donc pu imposer leur prix. L'expert et les mandataires prirent en revanche en considération le prix d'achat des terrains dans une zone plus large. Les requérants reçurent une indemnité de 115 000 FIM environ pour le terrain ainsi qu'une certaine somme pour les inconvénients subis par eux.

14. Les requérants et la direction de l'équipement interjetèrent appel devant le tribunal foncier (*maaoikeus, jorrdomstolen*) de Finlande du Sud. Celui-ci tint une audience le 27 septembre 1994 en présence de l'expert. Les requérants, représentés par un avocat, plaidèrent que la valeur marchande du terrain exproprié était comprise entre 60 et 112 FIM le mètre carré. Pour étayer leur thèse, ils présentèrent différentes preuves écrites indiquant que la valeur marchande était à l'époque où ils s'exprimaient comprise entre 20 et 114 FIM le mètre carré, parmi lesquelles :

1) une offre de 1990 où la municipalité de Nakkila se déclarait intéressée par l'achat d'une partie du terrain d'une surface de 2,7 ha au prix de 105 000 FIM (soit 38,5 FIM le mètre carré) ;

2) une décision du 27 mai 1993 de la commission des droits de succession (*perintöoverolautakunta, arvsskattenämnden*) de Nakkila, où la valeur de la propriété des requérants à l'époque était évaluée à 600 000 FIM (soit 20 FIM le mètre carré – paragraphe 23 ci-dessous) ;

3) une estimation, effectuée par le même expert en 1991, de la valeur d'un terrain adjacent exproprié en vue des mêmes travaux routiers au prix de 44 FIM le mètre carré (pour un terrain utilisé pour une station-service) et 10 FIM le mètre carré (pour un terrain non cultivé situé entre deux routes) ;

4) une offre de 1991 par laquelle la municipalité de Nakkila proposait de louer un certain terrain des environs à 10 % de sa valeur marchande, estimée à 114 FIM le mètre carré.

15. Les requérants contestèrent l'avis de l'expert et des mandataires selon lequel M. Jokela et la municipalité avaient pu imposer leur prix lors de la précédente vente des trois parcelles à la société de stations-service. La municipalité avait vendu le terrain au prix de 40 FIM le mètre carré, probablement en-dessous de la valeur marchande vu l'importance qui était accordée au maintien d'une station-service dans les environs. Même si M. Jokela avait vendu son terrain à un prix supérieur à 100 FIM le mètre carré, la société de stations-service ne l'avait apparemment pas jugé excessif, sans quoi elle aurait pu invoquer son droit de racheter ce terrain.

16. Dans l'appel qu'elle avait elle-même formé, la direction de l'équipement avait fait valoir que la réparation à accorder aux requérants devait être ramenée à 5 FIM le mètre carré. Son représentant n'a formulé aucun commentaire sur les éléments de preuve précités présentés par les requérants, que ce soit par écrit ou lors de l'audience devant le tribunal foncier.

17. Dans les observations écrites qu'ils ont soumises au tribunal foncier, les requérants ont de plus fait savoir qu'ils étaient prêts à interroger le secrétaire exécutif de la municipalité de Nakkila (V.) en tant que témoin au sujet de la teneur de l'offre précitée émise par la municipalité en 1991, «au cas où le tribunal foncier jugerait [pareil interrogatoire] nécessaire».

18. Les requérants allèguent aussi avoir demandé lors de l'audience que soit entendu comme témoin l'inspecteur en urbanisme de la commune (S.) au sujet de la situation de leur terrain sur le plan de l'aménagement. Contrairement à l'expert et aux mandataires, S. aurait été d'avis que les biens étaient déjà destinés à un usage industriel dans le schéma directeur régional. Selon les requérants, leur demande relative à l'audition de S. n'a pas été enregistrée dans le procès-verbal du tribunal foncier. Le Gouvernement, s'appuyant sur ce même procès-verbal, relève que le représentant des requérants s'est borné à évoquer ses contacts avec S. avant l'audience. A l'issue de celle-ci, le tribunal foncier a procédé à une inspection des lieux.

19. Dans un arrêt du 27 septembre 1994, le tribunal foncier octroya aux requérants 4 000 FIM environ à titre de réparation complémentaire pour les désagréments subis et les frais mais rejeta leur recours pour le surplus. Il releva que, dans le schéma directeur régional de 1977, le terrain exproprié était classé comme zone routière, classement reconduit dans le plan de construction municipal adopté en 1989. Le tribunal foncier souscrivit donc à l'évaluation de la valeur marchande du terrain qu'avaient faite l'expert et les mandataires. Il releva notamment que la construction du pont routier avait amélioré les liaisons routières des parties des propriétés des requérants non expropriées. Il ignora délibérément l'achat en 1990 d'un terrain adjacent aux fins de construire une station-service à proximité du pont routier. Étant donné qu'une seule

parcelle de terrain pouvait en réalité être vendue dans ce but, le vendeur avait joui d'un monopole et l'évolution des prix n'avait pu se faire librement pour ce terrain.

20. L'arrêt du tribunal foncier ne mentionnait pas les preuves écrites soumises par les requérants et n'indiquait pas non plus que ceux-ci avaient demandé à interroger des témoins.

21. Le 20 mars 1995, la Cour suprême (*korkein oikeus, högsta domstolen*) refusa aux requérants l'autorisation de la saisir.

B. La procédure relative aux droits de succession

22. En Finlande, les droits de succession sont calculés sur la base de la valeur marchande d'un bien au moment du décès moins 20 à 30 % (ce qui correspond à la « marge de sécurité » de l'évaluation ; paragraphe 29 ci-dessous). Au moment du décès de M. Jokela, les parties de ses biens frappées d'expropriation étaient encore considérées comme sa propriété. Dans l'inventaire de la succession mené par un membre du barreau et son assistant en février 1993, la valeur totale des quatre biens immobiliers fut estimée à 150 000 FIM.

23. Le 27 mai 1993, la commission des droits de succession de Nakkila établit le montant des droits devant être acquittés par Heidi, Jussi et Petri Jokela notamment quant aux quatre biens immobiliers. La valeur marchande de ces derniers fut évaluée au total à 600 000 FIM (c'est-à-dire 20 FIM le mètre carré environ). La commission ne motiva pas sa décision.

24. Les requérants interjetèrent appel, faisant valoir que la valeur marchande des biens devait être ramenée à 150 000 FIM au maximum. Le 5 septembre 1995, le tribunal administratif de comté (*läänioikeus, länsrätten*) de Turku et Pori refusa d'examiner l'appel de la première requérante (puisqu'elle n'avait pas eu à acquitter de droits de succession) et rejeta l'appel des autres requérants pour autant qu'il se rapportait à la valeur marchande des biens. Il considéra que les terrains représentaient au total 32 000 m² (3,2 ha), dont un tiers acheté par le défunt au prix de 300 000 FIM en décembre 1989. Même en tenant compte des éléments avancés par les appelants, la valeur marchande des terrains n'avait pas été fixée à un niveau exagéré. Le tribunal s'appuya sur les articles 9 et 10 de la loi sur les droits de succession et de donation (*perintö- ja lahjaverolaki, lag om skatt på gåva och arv 370/1948*).

25. Le 13 mai 1996, la Cour administrative suprême (*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*) refusa aux requérants l'autorisation de la saisir.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Expropriation en vue de construire des voies publiques

26. En Finlande, l'expropriation d'un bien foncier en vue d'un usage public donne lieu à une indemnisation sur la base de la valeur marchande, qui est fixée en fonction du niveau général des prix et de l'usage du bien à l'époque concernée.

27. Conformément à l'article 35a de la loi sur les voies publiques (*laki yleisistä teistä, lag om allmänna vägar* 243/1954), l'indemnité d'expropriation doit être calculée suivant les critères exposés dans la loi sur l'expropriation des biens immeubles et droits spéciaux (*laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, lag om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter* 603/1977 – « la loi sur l'expropriation »). L'article 67 § 1 de la loi sur les voies publiques dispose que toute expropriation donne lieu à une indemnisation intégrale au sens de la loi sur l'expropriation, bien que pareille indemnisation puisse être ajustée en fonction de l'avantage que la construction routière peut apporter au reste des biens.

28. Aux termes de l'article 30 § 1 de la loi sur l'expropriation, une indemnisation intégrale, correspondant à la valeur marchande, doit être fixée pour les biens expropriés. Le moment auquel a lieu le transfert de propriété est décisif pour déterminer cette valeur. Si la valeur marchande ne reflète pas la perte véritablement subie par le détenteur des biens ou d'un droit connexe, l'évaluation doit se fonder sur les revenus des biens ou sur les investissements consacrés à ces biens. Si l'objectif dans lequel l'expropriation est menée a fait augmenter ou diminuer de manière importante la valeur des biens, l'indemnisation doit être calculée indépendamment de cet effet (article 31). En pratique, la valeur marchande est ajustée de façon à tenir compte d'autres tendances que les fluctuations temporaires de prix jusqu'à la fin de la procédure d'expropriation.

B. Droits de succession

29. Selon l'article 9 de la loi sur les droits de succession et de donation, le calcul des droits de succession doit se fonder sur la valeur des biens au moment du décès. La valeur de la propriété doit être estimée conformément aux dispositions applicables à l'impôt sur le revenu et les gains de capital (articles 10 et 29). Aux termes de la loi de 1992 sur l'impôt sur les gains de capital (*varallisuusverolaki, förmögenhetsskattelag* 1537/1992), l'évaluation se fonde sur la valeur marchande des biens. En pratique, la valeur marchande aux fins du calcul des droits de succession est le prix qui serait très probablement payé pour ce bien précis à l'endroit en cause. La valeur marchande ainsi obtenue est normalement réduite de 20 à 30 % afin d'éviter toute surévaluation des biens lors du décès.

30. A l'époque des faits, le chef des services fiscaux (*verojohtaja, skattedirektören*) compétent était tenu de vérifier notamment que la valeur des biens soumis aux droits de succession avait été correctement évaluée dans l'inventaire de la succession (article 35 de la loi sur les droits de succession et de donation). L'impôt devait être fixé par la commission des droits de succession après un examen attentif des renseignements relatifs aux biens, dont des éléments bien connus tels que le niveau des prix dans la commune, et des changements dans la valeur de ces biens en général (article 39 tel qu'interprété en pratique). Depuis la suppression des commissions des droits de succession en 1994, ces impôts sont recouverts par les services ordinaires des impôts (loi n° 318/1994).

C. Procédure devant les tribunaux fonciers

31. En vertu de l'article 331 de la loi sur la division des biens immobiliers (*jakolaki, lag om skifte* 604/1951), tel qu'il était en vigueur à l'époque des faits, la procédure devant les tribunaux fonciers était régie par les dispositions applicables aux tribunaux ordinaires, sauf indication contraire. Aux termes du code de procédure judiciaire (*oikeudenkäymiskaari, rättegångsbalken*), un tribunal foncier pouvait donc décider de ne pas accueillir des preuves qu'il jugeait sans pertinence ou présentées à l'appui d'un fait déjà établi ou qui auraient pu être obtenues de manière bien moins complexe ou onéreuse (chapitre 17, article 7).

EN DROIT

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

A. L'ingérence dans le droit de propriété des requérants

32. Les requérants dénoncent le caractère arbitraire de l'estimation qu'ont faite les autorités et les tribunaux de la valeur marchande, d'une part, du terrain au moment où les autorités en ont pris possession et, d'autre part, de l'ensemble des biens à la mort de M. Jokela. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

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

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

33. Le Gouvernement fait valoir qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition. Selon lui, l'expropriation d'une partie du terrain de M. Jokela se fondait sur l'article 29 de la loi sur les voies publiques et visait donc un but légitime d'utilité publique. L'ingérence en cause relevait donc de la seconde phrase du premier alinéa de l'article I du Protocole n° 1.

34. Quant à la proportionnalité de l'ingérence, le Gouvernement ne considère pas que les méthodes de calcul utilisées par l'expert et les mandataires ou par le tribunal foncier aient été entachées de vice ou inadaptées. Il concède que la loi sur l'expropriation n'a pas permis aux autorités de décider d'appliquer ou non le critère de la valeur marchande pour calculer l'indemnité à verser pour le terrain. Néanmoins, la valeur marchande exacte d'un bien foncier donné étant en général inconnue, il faut la calculer au moyen de diverses méthodes statistiquement fiables à l'intérieur d'une certaine fourchette. Tant que le résultat reste compris dans cette fourchette, il doit passer pour représentatif de la valeur marchande. En pratique, le montant de la réparation doit refléter le prix d'achat de biens comparables après correction des fluctuations temporaires des prix.

35. Ainsi, la valeur marchande doit être estimée sur la base du prix du marché au moment où les autorités ont pris possession du terrain en cause, à savoir septembre 1990, avec un ajustement de ce prix en fonction du niveau des prix en 1993, année où l'expert et les mandataires ont rendu leur décision. Comme il ressort du procès-verbal de la procédure devant l'expert et les mandataires, ceux-ci avaient pris connaissance de toutes les ventes de terrains non aménagés intervenues entre janvier 1989 et avril 1993 dans la zone couverte par le plan d'urbanisme municipal ainsi que des ventes dans les zones peu peuplées et celles concernant les terrains agricoles et biens immobiliers non classés au cours de la même période. L'expert et les mandataires ont relevé que le prix de ces terrains a connu après 1990 une baisse ne pouvant être qualifiée de temporaire. Par exemple, les statistiques du Bureau national du cadastre montrent, entre 1990 et 1993, une baisse de 25 % du prix des terrains non classés et une baisse moyenne des prix de plus de 30 % sur les ventes de biens réalisées à l'échelle nationale.

36. Le Gouvernement admet que, si l'article I du Protocole n° 1 ne garantit pas en toutes circonstances le droit à une indemnisation intégrale en cas de privation de propriété, les requérants avaient bien droit à une telle indemnisation vu le caractère normal des faits de la cause. Eu égard à la large marge d'appréciation dont jouit l'Etat, le Gouvernement trouve néanmoins qu'il y avait un rapport raisonnable entre l'indemnisation accordée pour les biens expropriés et la valeur de ceux-ci sur le marché à l'époque considérée. Le Gouvernement en conclut que l'ingérence dans les droits de propriété des requérants était proportionnée au but légitime recherché.

37. Quant aux droits de succession imposés à trois des requérants, le Gouvernement soutient qu'ils se fondaient sur les articles 9 et 10 de la loi sur les droits de succession et de donation et visaient l'intérêt général, comme le prévoit le second alinéa de l'article I du Protocole n° 1. Cette ingérence n'était pas non plus disproportionnée, même si la valeur marchande ayant servi au calcul des droits de succession était passée de 150 000 FIM – à savoir l'estimation figurant dans l'inventaire de la succession – à 600 000 FIM. On ne saurait non plus déduire de cette augmentation que l'indemnité fixée dans la procédure d'expropriation avait été trop faible. La valeur marchande utilisée pour le calcul des droits avait tenu compte de l'achat d'un tiers de la propriété effectué par M. Jokela en 1989 au prix de 300 000 FIM ainsi que de la vente de 4 000 m² au prix de 450 000 FIM réalisée par celui-ci en 1990 (ce qui, d'après les calculs du Gouvernement, correspondait à 28 et 112 FIM le mètre carré respectivement).

38. Pour le Gouvernement, il ressort à l'évidence des dispositions pertinentes du droit interne que la valeur marchande de biens immobiliers hérités n'est pas fixée de la même manière que celle de biens expropriés. En vertu de la législation fiscale, la valeur d'un bien foncier tient toujours compte des bâtiments qui y sont érigés, de l'affectation pour laquelle le bien est classé dans les schémas locaux ou régionaux ainsi que de tout éventuel droit de construction. En l'espèce, l'évaluation des droits de succession a donc pris en considération le droit de construction pour ce qui est d'une partie du terrain hérité, mais non exproprié. Outre une indemnisation pour le terrain exproprié, M. Jokela s'était vu octroyer 700 000 FIM supplémentaires (118 000 euros environ) pour les bâtiments, les équipements et la végétation enlevés de cette surface. De plus, la valeur marchande du terrain en question a été estimée à des moments différents et le bien pour lequel les droits de succession ont été prélevés n'était pas le même que le terrain exproprié.

39. Les requérants réfutent l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la valeur marchande de biens immobiliers doit être définie différemment suivant que l'indemnité correspondante est versée après une expropriation ou qu'elle sert à calculer les droits dus pour un terrain reçu en héritage.

40. Devant le tribunal foncier, les requérants ont soumis des éléments de preuve détaillés concernant la valeur pertinente du terrain exproprié, dont un extrait des statistiques de 1994 du Bureau national du cadastre relatives aux ventes foncières. Ces documents ont certes montré que le prix des terrains forestiers et agricoles ainsi que des terrains aménagés avait nettement baissé entre 1989 et 1993. Néanmoins, pour déterminer la valeur marchande du terrain exproprié, il faut partir du niveau de prix à l'automne 1990, c'est-à-dire au moment où la direction de l'équipement avait pris possession du terrain en question. De même, la pratique

interne suit le principe selon lequel il faut fonder la valeur marchande sur les prix de référence en vigueur à l'époque de l'ingérence initiale dans le droit de propriété. Toute loi ou pratique interne contraire constituerait en soi une atteinte à l'article 1 du Protocole n° 1 ; en effet, si l'indemnité ne prenait pas pour base le niveau de prix au moment de l'ingérence, le droit du propriétaire à être indemnisé serait uniquement fonction de la rapidité avec laquelle les autorités traiteraient l'affaire.

41. Même à supposer que la valeur marchande du terrain exproprié ait correctement pris en compte l'évolution des prix jusqu'en juin 1993, la valeur marchande aux fins du calcul des droits de succession – acceptée par les requérants – n'avait été fixée que neuf mois auparavant. La valeur marchande aux fins de la procédure d'expropriation ne pouvait être tombée sur une période aussi courte de 30 FIM – voire 20 FIM après application d'une réduction de 20 à 30 % à titre de « marge de sécurité » – à 7,50 FIM le mètre carré.

42. Tout en reconnaissant la différence de taille des surfaces dont il s'agit, les requérants relèvent que la totalité du terrain exproprié faisait aussi partie de l'ensemble des biens immobiliers frappés de droits de succession. La partie expropriée représentait la moitié environ de la surface totale et la même réglementation sur l'urbanisme s'appliquait aux deux surfaces, qui faisaient toutes deux l'objet d'un plan autorisant la construction sur 20 % au maximum de la surface totale. Dans ces conditions, la valeur marchande de la surface expropriée aurait dû représenter la moitié environ de la valeur marchande utilisée pour le calcul des droits de succession. L'indemnité versée pour les bâtiments enlevés ne saurait influencer sur la détermination de la valeur marchande du terrain exproprié en tant que tel, puisque les droits de succession se fondaient eux aussi sur une estimation de la valeur marchande du terrain nu.

43. En bref, les requérants se plaignent de ce que la valeur de leur terrain à l'époque n'ait pas été calculée en fonction des mêmes critères aux fins de l'imposition et de l'expropriation. Cette différence d'estimation de la part des autorités étant arbitraire, il n'a pas été ménagé l'équilibre requis entre l'intérêt général et celui des requérants. Dès lors, l'Etat a outrepassé la marge d'appréciation dont il bénéficie sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Justification de l'ingérence

1. Approche générale de la Cour

44. La Cour réaffirme que l'article 1 du Protocole n° 1 comprend trois règles distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du

premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la subordonne à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapports entre elles: la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, par exemple, *Fredin c. Suède (n° 1)*, arrêt du 18 février 1991, série A n° 192, p. 14, § 41).

45. Nonobstant le silence de l'article 1 du Protocole n° 1 en matière d'exigences procédurales, les procédures applicables en l'espèce doivent aussi offrir à la personne concernée une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes afin de contester effectivement les mesures portant atteinte aux droits garantis par cette disposition. Pour s'assurer du respect de cette condition, il y a lieu de considérer les procédures applicables d'un point de vue général (voir, par exemple, *AGOSI c. Royaume-Uni*, arrêt du 24 octobre 1986, série A n° 108, p. 19, § 55, et *Hentrich c. France*, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, p. 21, § 49).

46. Nul ne conteste que l'expropriation d'une partie de la propriété de M. Jokela constitue une privation de propriété qu'il y a lieu d'examiner au regard de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B, pp. 69-70, §§ 41-46).

47. Nul ne conteste non plus que les droits perçus à l'égard des biens immobiliers hérités ont également porté atteinte aux droits des requérants garantis par l'article 1 du Protocole n° 1. Cette ingérence doit en elle-même être examinée sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, par exemple, *Špaček, s.r.o., c. République tchèque*, n° 26449/95, § 41, 9 novembre 1999).

48. Chacune des deux formes d'ingérence définies doit respecter le principe de légalité et viser un but légitime par des moyens raisonnablement proportionnés à celui-ci (voir, par exemple, *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, §§ 108-114, CEDH 2000-I).

49. La Cour juge toutefois qu'en raison de l'imbrication des éléments de fait et de droit l'espèce ne peut être considérée comme portant, d'une part, sur une simple question de privation de propriété et, d'autre part, sur une simple question d'imposition, devant être examinées respectivement sur le terrain de la deuxième et sur celui de la troisième règle de l'article 1 du Protocole n° 1. De plus, les cas envisagés dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 et dans son second alinéa ne sont que des exemples particuliers d'ingérence dans le droit au respect des

biens, lui-même garanti par la règle générale énoncée dans la première phrase du premier alinéa.

50. Partant, la Cour recherchera d'abord si chacune de ces deux formes d'ingérence est compatible avec l'article 1. Dans l'affirmative, il lui faudra encore examiner si les conséquences de ces ingérences sur la situation des requérants dans son ensemble sont compatibles avec la règle générale posée dans la première phrase du premier alinéa de l'article 1.

2. Expropriation du terrain hérité

51. Les requérants semblent contester que la privation de propriété en question ait été effectuée « dans les conditions prévues par la loi », faisant valoir que l'indemnisation qui leur a été accordée n'a pas été appréciée conformément à la pratique interne en vigueur. La Cour rappelle toutefois qu'elle jouit d'une compétence limitée pour vérifier le respect du droit interne (voir, par exemple, *Håkansson et Sturesson c. Suède*, arrêt du 21 février 1990, série A n° 171-A, p. 16, § 47). Elle admet que l'expropriation se fondait sur l'article 29 de la loi sur les voies publiques.

52. La Cour réaffirme que, grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d'utilité publique ». Elles jouissent donc d'une large marge d'appréciation s'agissant de questions qui se posent sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, par exemple, l'arrêt *Fredin (n° 1)* précité, p. 17, § 51). Partant, la Cour admet que l'expropriation d'une partie de la propriété de M. Jokela en vue de mettre en œuvre le plan routier a eu lieu pour cause d'utilité publique.

53. Une ingérence dans le droit au respect des biens doit aussi ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Afin d'apprécier si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur le requérant une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive qui ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1. Ce dernier ne garantit pourtant pas dans tous les cas le droit à une compensation intégrale, car des objectifs légitimes « d'utilité publique » peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande (voir, entre autres, *Papachelas c. Grèce* [GC], n° 31423/96, § 48, CEDH 1999-II). Toutefois, si l'indemnisation n'est pas en rapport raisonnable avec la

valeur des biens expropriés, il y a violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Malama c. Grèce*, n° 43622/98, § 52, CEDH 2001-II, et *Platakou c. Grèce*, n° 38460/97, § 57, CEDH 2001-I).

54. Eu égard aux divers éléments de preuve produits, la Cour ne relève rien qui indique que les autorités compétentes auraient arbitrairement négligé de tenir compte des arguments avancés par les requérants par l'intermédiaire de leur avocat s'agissant des critères à utiliser pour estimer la valeur marchande du bien exproprié. En particulier, on peut raisonnablement déduire des preuves disponibles que la baisse importante du prix des biens immobiliers jusqu'au début de 1993 a été prise en considération. Vu aussi la large marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales au titre de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour admet que l'indemnité versée pour le terrain exproprié présentait un rapport raisonnable de proportionnalité avec la valeur de ce terrain.

55. Pour en venir enfin à l'exigence procédurale inhérente à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour estime que la procédure d'expropriation prise dans son ensemble a fourni aux requérants une occasion raisonnable de présenter leur affaire aux autorités compétentes afin qu'elles ménagent un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu.

56. En bref, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 pour ce qui est de l'expropriation proprement dite d'une partie de la propriété que les requérants ont héritée de M. Jokela.

3. Droits de succession perçus sur les biens immobiliers

57. La Cour admet que l'ingérence consistant à imposer les biens immobiliers hérités se fondait sur les articles 9 et 10 de la loi sur les droits de succession et de donation et était conforme à l'intérêt général, comme énoncé au second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Cette disposition réserve expressément le droit pour les Etats contractants de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour assurer le paiement des impôts (arrêt *Špaček, s.r.o.*, précité, § 41). Les autorités nationales doivent ainsi se voir reconnaître une ample marge d'appréciation (voir, *mutatis mutandis*, *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas*, arrêt du 23 février 1995, série A n° 306-B, pp. 48-49, § 60).

58. Même si la notion de « valeur marchande » des biens appliquée pour déterminer le montant des droits de succession peut laisser à désirer quant à sa précision, la Cour admet que l'ingérence en cause était en principe compatible avec le pouvoir des Etats de mettre en vigueur des lois fiscales reconnu au second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

59. La Cour doit néanmoins rechercher si la valeur marchande du terrain telle que définie aux fins du calcul des droits de succession a fait peser une charge disproportionnée sur Heidi, Jussi et Petri Jokela eu égard à la valeur marchande des parties expropriées calculée

auparavant. La Cour considère qu'il faut tenir compte dans une certaine mesure du fait que la valeur marchande a été estimée en première instance par des organes locaux indépendants l'un de l'autre puis, en appel, par un tribunal foncier et un tribunal administratif agissant également de manière indépendante. De plus, le droit interne prévoyait que la valeur marchande devait se fonder sur le niveau de prix ayant cours à différentes périodes selon l'objet de la procédure. Dans ces conditions, et vu la large marge d'appréciation accordée aux autorités nationales, l'article 1 du Protocole n° 1 ne saurait s'interpréter comme exigeant qu'il soit fixé exactement la même valeur marchande au mètre carré pour les différentes procédures.

60. Considérant aussi que les requérants ont bénéficié d'une procédure contradictoire devant les tribunaux, la Cour conclut que la fixation des droits de succession, prise isolément, n'a pas outrepassé la large marge d'appréciation dont jouissait l'Etat en la matière. Il n'y a donc pas eu non plus violation de l'article 1 du Protocole n° 1 pour ce qui est de la procédure relative aux droits de succession.

4. Effet combiné de l'expropriation et des droits de succession

61. La Convention vise à protéger des droits «concrets et effectifs» et non «théoriques» ou «illusoire» (voir, par exemple, l'arrêt *Papamichalopoulos et autres* précité, p. 69, § 42). Il s'ensuit que, même si la Cour a conclu à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 du fait de chacune des deux ingérences distinctes qu'elle vient d'examiner tour à tour, elle doit aussi se convaincre que leur effet combiné n'était pas de nature à violer le droit de caractère général des requérants au respect de leurs biens, tel que garanti par la première phrase du premier alinéa de cette disposition. Pour la Cour, ce droit comporte celui d'attendre une cohérence raisonnable entre des décisions concernant la même propriété certes distinctes mais aussi étroitement liées.

62. La Cour relève tout d'abord que la valeur marchande retenue pour le calcul des droits de succession était quatre fois supérieure au mètre carré à celle inscrite dans l'inventaire de la succession de M. Jokela, rédigé par un membre du barreau. La commission n'a donné aucun motif pour expliquer cet écart, qui ne laisse de surprendre, même en admettant que la valeur marchande de la propriété portée sur l'inventaire de la succession ait été faible.

63. De plus, même si le tribunal administratif de comté a rejeté le recours formé par les requérants quant à la valeur marchande du terrain en invoquant le fait que M. Jokela en avait acheté une partie au prix de 300 000 FIM, la Cour ne considère pas que ce raisonnement sommaire soit suffisant pour que cette décision passe pour adéquate aux fins du principe général de respect des biens. En particulier, cette décision n'explique pas

correctement dans quelle mesure le tribunal administratif de comté a tenu compte de l'importante baisse du prix des biens immobiliers qui, de l'avis commun des parties, s'est produite après que M. Jokela eut acheté un tiers du terrain en 1989.

64. En bref, bien que le Gouvernement ait fourni diverses explications quant à l'écart existant entre les valeurs marchandes utilisées dans les différentes procédures, ces motifs ne figuraient pas dans les décisions rendues au cours de la procédure relative aux droits de succession, alors même que le tribunal administratif de comté a prononcé sa décision après que l'appréciation par le tribunal foncier de la valeur marchande du terrain exproprié eut acquis force de chose jugée, appréciation qui, comme la Cour l'a dit plus haut (au paragraphe 54), tenait compte de la valeur marchande jusqu'à une date aussi tardive que 1993.

65. La Cour estime que les requérants pouvaient légitimement espérer que les autorités et les tribunaux adoptent une démarche relativement cohérente pour déterminer la valeur marchande du terrain dans les différentes procédures menées par eux ou, à défaut d'une telle cohérence, fournissent une explication satisfaisante quant à la différence d'évaluation du bien en cause. Or, pour les raisons indiquées ci-dessus, il n'y a eu ni cohérence ni explication de l'absence de cohérence de nature à répondre aux attentes qui, de par la loi, étaient celles des requérants en leur qualité de propriétaires fonciers. Dans ces conditions, l'issue de ces procédures était incompatible avec le droit général des requérants au respect des biens, garanti par la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Dès lors, il y a eu violation de cette disposition.

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

A. Allégation selon laquelle le tribunal foncier a négligé d'interroger les témoins S. et V.

66. Les requérants se plaignent tout d'abord de ce que la procédure d'expropriation n'ait pas respecté les exigences de l'article 6 § 1 dans la mesure où le tribunal foncier a refusé d'entendre les témoins S. et V., qu'ils avaient cités pour le cas où le tribunal serait en désaccord avec eux au sujet des règles d'aménagement applicables quant au terrain à exproprier. Ils affirment qu'ils ont expressément demandé l'audition du témoin S. mais que le tribunal foncier a négligé d'enregistrer leur requête. L'article 6 § 1 dispose, en ses passages pertinents :

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

67. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas non plus eu violation de cette disposition. La procédure s'étant déroulée au civil, il revenait aux parties elles-mêmes de désigner les témoins à interroger. Or le procès-verbal montre que les requérants, bien que représentés par un avocat, n'ont pas expressément demandé à faire interroger S. et V. L'allégation des requérants selon laquelle leur demande concernant l'audition de S. n'aurait pas été consignée au procès-verbal n'est pas convaincante: les intéressés n'ont pas exigé que le tribunal foncier se prononçât séparément sur l'audition de ce témoin ou sur une demande d'ajournement en vue de permettre aux témoins de comparaître. La décision ou le procès-verbal ne montrent pas non plus qu'il fallait que le tribunal foncier vérifiât si S. sollicitait une indemnité pour se rendre à l'audience.

68. La Cour doit s'assurer que la procédure dans son ensemble, y compris la manière dont ont été traitées les preuves, a revêtu un caractère équitable au sens de l'article 6 § 1. Cette disposition fait obligation au tribunal interne d'examiner de manière effective les moyens, arguments et offres de preuve des parties, indépendamment du point de savoir s'ils sont pertinents pour la décision à rendre. Les impératifs inhérents à la notion de «procès équitable» ne sont pas nécessairement les mêmes dans les litiges relatifs à des droits et obligations de caractère civil que dans les affaires concernant des accusations en matière pénale. A preuve l'absence, pour les premiers, de clauses détaillées semblables aux paragraphes 2 et 3 de l'article 6. Partant, et bien que ces dispositions aient une certaine pertinence en dehors des limites étroites du droit pénal, les États contractants jouissent d'une latitude plus grande dans le domaine du contentieux civil que pour les poursuites pénales (voir, par exemple, *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, arrêt du 27 octobre 1993, série A n° 274, p. 19, §§ 32-33).

69. La Cour relève que les requérants, représentés par un avocat tout au long de la procédure d'expropriation, ont eu amplement l'occasion de demander que les témoins S. et V. soient entendus par le tribunal foncier. En se fondant sur les éléments de preuve en sa possession, la Cour ne juge pas établi que l'avocat des requérants ait formulé pareille requête de manière ferme et claire appelant une décision motivée du tribunal foncier dans le cas où celui-ci aurait opposé un refus. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à cet égard.

B. Allégation selon laquelle le tribunal foncier a négligé d'examiner comme il convient les arguments des requérants

70. Les requérants se plaignent en outre de ce que le tribunal foncier n'ait pas indiqué pour quelle raison il n'avait pas fondé sa décision sur les

éléments de preuve écrits qu'ils avaient soumis à l'appui de leurs demandes. Alors que la transaction foncière effectuée antérieurement par M. Jokela avec une société de stations-service avait été prise en compte pour la fixation des droits de succession, le tribunal foncier a expressément écarté dans sa décision leur référence à ce même achat.

71. Pour sa part, le Gouvernement considère que la décision du tribunal foncier était suffisamment détaillée. Même si la décision elle-même ne cite pas toutes les preuves fournies, celles-ci sont mentionnées dans le procès-verbal. De plus, le tribunal foncier a accueilli toutes les preuves écrites émanant des requérants.

72. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 implique notamment, à la charge du tribunal interne, l'obligation de se livrer à un examen effectif des moyens, arguments et offres de preuve des parties, sauf à en apprécier la pertinence pour la décision à rendre. Cette disposition contraint aussi les tribunaux à motiver leurs décisions de manière adéquate, mais elle ne saurait se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument avancé. La portée de l'obligation de motiver une décision peut varier selon la nature de celle-ci. De plus, il faut tenir compte notamment de la diversité des arguments qu'un plaideur est amené à soumettre à un tribunal ainsi que des différences qui existent au sein des États contractants s'agissant des dispositions légales, des règles coutumières, des avis juridiques et de la présentation et de la rédaction des jugements. La question de savoir si un tribunal a failli à l'obligation de motiver sa décision ne peut donc être tranchée qu'en fonction des circonstances de chaque affaire.

73. La notion de procès équitable requiert en outre qu'une juridiction interne qui n'a que brièvement motivé sa décision, que ce soit en incorporant les motifs fournis par une juridiction inférieure ou autrement, ait réellement examiné les questions essentielles qui lui ont été soumises et qu'elle ne se soit pas contentée d'entériner purement et simplement les conclusions d'une juridiction inférieure. Lorsqu'une cour d'appel se borne à reprendre les motifs étayant la décision de la juridiction de première instance pour rejeter le recours, il faut que le tribunal ou l'autorité de rang inférieur ait fourni des motifs permettant aux parties de faire un usage effectif de leur droit de recours (voir, par exemple, arrêts *Helle c. Finlande*, 19 décembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, pp. 2928-2930, §§ 55-60, *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 26, CEDH 1999-I, et *Hirvisaari c. Finlande*, n° 49684/99, § 30, 27 septembre 2001).

74. La Cour note que les requérants, qui ont été représentés par un avocat devant le tribunal foncier, ont eu amplement l'occasion de soumettre des arguments à l'appui de leur thèse selon laquelle la valeur marchande du terrain à l'époque considérée aurait dû être relevée. Certes, parmi les éléments qu'ils ont remis au tribunal foncier figuraient

la décision rendue par la commission des droits de succession dans leur affaire ainsi que d'autres documents officiels indiquant que la valeur marchande était comprise entre 21 et 114 FIM le mètre carré, alors que l'indemnité qu'ils avaient perçue correspondait à 7,50 FIM le mètre carré. En outre, le tribunal foncier a expressément refusé de tenir compte des transactions conclues en 1990 avec une société de stations-service, et ce au détriment des requérants. Toutefois, en appel, la direction de l'équipement a contesté ce niveau d'indemnisation en faisant valoir qu'il devait être ramené à 5 FIM. De plus, la Cour a déjà constaté que la baisse importante du prix des terrains jusqu'au début de 1993 avait été prise en considération dans l'estimation de la valeur marchande (paragraphe 54 ci-dessus).

75. Eu égard aux diverses preuves présentées, la Cour estime que rien ne montre que l'expert et ses mandataires ou le tribunal foncier aient arbitrairement omis de tenir compte des arguments avancés par les requérants en ce qui concerne les critères à appliquer pour fixer la valeur marchande du terrain exproprié.

76. Dans ces conditions, la Cour conclut qu'il a été satisfait en l'espèce à l'exigence énoncée à l'article 6 § 1 selon laquelle un tribunal doit suffisamment motiver ses décisions. Dès lors, il n'y a pas eu non plus violation de l'article 6 de la Convention à cet égard.

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

77. 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

1. Dommage matériel

78. Les requérants relèvent que le terrain exproprié mesurait 16 650 m² et qu'ils ont reçu 7,5 FIM (1,26 euro (EUR)) le mètre carré – soit au total 124 875 FIM (21 002 EUR) – à titre d'indemnisation de sa valeur marchande à l'époque considérée. Les impôts sur le terrain hérité ont été calculés sur la base de la valeur marchande, estimée à 30 FIM (5,05 EUR) le mètre carré, soit 499 500 FIM (84 010 EUR) au total, après quoi une réduction a été appliquée à titre de « marge de sécurité ».

79. A supposer que la valeur marchande utilisée pour fixer les droits de succession ait été correctement estimée, les requérants en déduisent

que la valeur marchande servant au calcul de l'indemnité d'expropriation aurait dû être de 37,5 FIM (6,31 EUR) le mètre carré. Ils auraient donc dû percevoir une indemnité de 624 375 FIM (105 012 EUR), alors qu'ils n'ont touché que 124 875 FIM (21 002 EUR). Ils réclament donc la différence (499 500 FIM ou 84 010 EUR) à titre de réparation du préjudice matériel.

80. Si, en revanche, la valeur marchande du terrain retenue aux fins de la procédure d'expropriation (7,50 FIM le mètre carré) devait passer pour la valeur correcte, les droits de succession auraient dû être de 152 250 FIM ($7,50 \times 29\,000 \times 0,70$), déduction faite de la « marge de sécurité » de 30 %. Sans cette déduction, les droits auraient été de 217 500 FIM. Dans un cas comme dans l'autre, la valeur marchande qui a servi à fixer les droits de succession a été surévaluée de 400 à 450 000 FIM, en conséquence de quoi les trois requérants concernés auraient payé à ce titre 12 500 FIM en trop chacun.

81. Le Gouvernement signale que l'analyse des prix dans la procédure d'expropriation s'est fondée sur toutes les ventes de biens immobiliers intervenues entre le 1^{er} janvier 1989 et le 30 avril 1993. Il a étudié les prix de chaque type de bien immobilier, ce qui a servi à établir la valeur marchande probable du terrain en question et fondé la décision sur l'indemnisation. Le Gouvernement constate que les statistiques sur les prix que les requérants ont obtenues auprès du Bureau national du cadastre illustrent l'évolution des prix des forêts, terres agricoles et terrains avec maison individuelle entre 1985 et 1994 et sont comparables à celles qu'il a lui-même soumises. Celles-ci s'appuyaient cependant sur un plus grand nombre de ventes des principaux types de propriétés immobilières et donnaient donc une image plus précise de l'évolution générale des prix que les documents invoqués par les requérants, qui ne correspondaient qu'à l'évolution des prix de certains types de biens immobiliers. Le Gouvernement soutient de plus que les prix au mètre carré cités dans les documents fournis par les requérants n'étaient en rien représentatifs du prix du terrain litigieux, et qu'on ne pouvait donc en tirer aucune conclusion quant à la valeur marchande de ce terrain.

82. Le Gouvernement considère que la valeur marchande du terrain litigieux est de 7,50 FIM le mètre carré, car ce montant, établi au cours de la procédure relative aux voies routières puis confirmé par le tribunal foncier, se fonde principalement sur la valeur marchande de terrains non classés. Pour le cas où la Cour conclurait à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, le Gouvernement estime en conséquence que Heidi, Jussi et Petri Jokela devraient se voir octroyer une réparation appropriée pour le dommage matériel subi par eux en raison de la surévaluation du terrain frappé de droits de succession.

83. En prenant comme base de calcul une valeur marchande de 7,50 FIM le mètre carré, le Gouvernement estime que le prix total de la propriété était de 200 000 FIM environ. La perte subie par Heidi, Jussi et

Petri Jokela correspondrait à la différence entre les droits de succession calculés sur la base des sommes précitées, et les droits à payer auraient été inférieurs de 8 125 FIM pour chacun de ces trois requérants. En outre, si la référence à utiliser était la valeur marchande de 7,50 FIM le mètre carré, des changements dans la valeur totale du terrain soumis aux droits de succession auraient pu avoir une incidence sur le taux d'imposition et donc sur le montant de la perte subie. De plus, avec des droits de succession plus faibles, l'impôt sur les gains de capital éventuellement dû aurait été plus élevé. C'est pourquoi la perte réelle que chacun des trois requérants a pu subir pour avoir acquitté des droits de succession trop élevés se monterait à 8 000 FIM environ.

84. La Cour a conclu à la violation du droit général des requérants au respect de leurs biens. Etant donné que ce constat se fonde principalement sur l'absence d'explications suffisantes pour justifier le niveau à première vue élevé auquel a été estimée la valeur de la propriété, la Cour admet que Heidi, Jussi et Petri Jokela ont subi un préjudice matériel du fait qu'ils ont acquitté des droits de succession excessifs. Dans ces conditions, il existe aussi aux fins de l'article 41 un lien de causalité suffisant entre la violation et le préjudice matériel subi. En revanche, la Cour ne saurait spéculer sur le montant exact de ce préjudice. Statuant en équité, elle octroie 1 600 EUR (9 513,17 FIM) à chacun des trois requérants. En l'absence à ses yeux de lien de causalité entre le surplus du dommage matériel allégué et la violation constatée, la Cour rejette cette partie des prétentions.

2. *Dommage moral*

85. Les requérants réclament 16 819 EUR (100 000 FIM) en réparation de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ou, à titre subsidiaire, 100 913 EUR (600 000 FIM) au cas où la Cour conclurait qu'ils n'ont pas subi de dommage matériel. Ils sollicitent aussi 16 819 EUR (100 000 FIM) en réparation de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

86. Dans l'hypothèse où la Cour dirait qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison du montant excessif des droits de succession, le Gouvernement considère que Heidi, Jussi et Petri Jokela devraient percevoir 7 500 FIM chacun à titre de réparation du dommage moral.

87. Si la Cour devait également conclure à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, le Gouvernement estime que les prétentions des requérants sur ce point sont excessives et laisse à la Cour le soin de décider s'il y a lieu d'octroyer une somme à ce titre. Dans l'affirmative, les quatre requérants devraient en être bénéficiaires.

88. La Cour admet que la violation du droit de propriété dans le chef de Heidi, Jussi et Petri Jokela après la mort de leur père les a mis dans l'embarras, ce qui ne saurait être compensé par le seul constat de

violation. Statuant en équité, elle alloue donc à chacun de ces trois requérants 1300 EUR (7729,45 FIM) à titre de réparation à cet égard. Elle considère par ailleurs que le constat de violation constitue une satisfaction équitable suffisante pour Barbro Jokela, qui n'a été qu'indirectement touchée par la violation constatée.

B. Frais et dépens

89. Les requérants sollicitent 11 639 EUR (69 200 FIM) en remboursement des frais et dépens exposés dans le cadre des procédures relatives à l'expropriation et aux droits de succession (33 800 EUR) ainsi que devant les organes de la Convention (35 400 FIM). Ils demandent en outre d'ajouter à la somme globale 2 560 EUR (15 224 FIM) au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA (22 %)).

90. Le Gouvernement laisse à la Cour le soin de décider si les requérants ont convenablement étayé leurs prétentions. Quoi qu'il en soit, une partie des honoraires d'avocat se rapporte au grief que les requérants tiraient de l'article 14 de la Convention, et qui a été déclaré irrecevable. En outre, à supposer qu'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 découle des droits de succession exigés, il n'y a pas lieu de rembourser les frais et dépens encourus pour la procédure d'expropriation (soit au total 29 800 FIM hors TVA). Il faudrait de même déduire du montant de la réparation les frais et dépens assumés par Barbro Jokela. Enfin, le nombre d'heures que l'avocat affirme avoir consacré à l'affaire semble quelque peu exagéré.

91. La Cour réaffirme qu'elle n'octroie le remboursement que des frais qui ont été réellement et nécessairement exposés pour prévenir ou faire corriger la violation constatée (voir notamment *Hertel c. Suisse*, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2334, § 63). Elle peut accorder le paiement non seulement des frais et dépens devant les organes de Strasbourg, mais aussi de ceux engagés devant les juridictions nationales. Par contre, elle ne saurait prendre en compte les honoraires et frais afférents à un grief déclaré irrecevable (voir, par exemple, *Mats Jacobsson c. Suède*, arrêt du 28 juin 1990, série A n° 180-A, p. 16, § 46).

92. La Cour juge que les prétentions formulées au titre des frais et dépens sont correctement étayées. De plus, les frais et dépens assumés par les requérants tant pour la procédure d'expropriation que pour la procédure relative aux droits de succession peuvent passer pour avoir été réellement et nécessairement exposés pour leur permettre de prévenir ou faire corriger la violation constatée. Dès lors, la somme octroyée à ce titre devrait être destinée globalement à tous les requérants. La Cour rappelle toutefois que le grief que les intéressés tiraient de l'article 14 de la

Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 a été déclaré irrecevable.

93. Dans ces conditions, et statuant en équité, la Cour alloue aux requérants conjointement la somme de 11 000 EUR (65 403 FIM), plus tout montant pouvant être dû au titre de la TVA.

C. Intérêts moratoires

94. 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.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention pour autant que les témoins S. et V. n'ont pas été entendus par le tribunal foncier ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention pour ce qui est des motifs invoqués par le tribunal foncier pour rejeter l'appel formé par Heidi, Jussi et Petri Jokela ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à chacun des trois requérants (Heidi, Jussi et Petri Jokela), dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 1 600 EUR (mille six cents euros) pour dommage matériel,
 - ii. 1 300 EUR (mille trois cents euros) pour dommage moral ;
 - b) que l'Etat défendeur doit verser à tous les requérants conjointement la somme de 11 000 EUR (onze mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - c) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 11 % 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 anglais, puis communiqué par écrit le 21 mai 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Sir Nicolas BRAITZA
Président

KINGSLEY v. THE UNITED KINGDOM
(Application no. 35605/97)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 28 MAY 2002¹

1. Judgment delivered by the Grand Chamber following referral of the case in accordance with Article 43 of the Convention.

SUMMARY¹**Impartiality of administrative body and scope of judicial review****Article 6 § 1**

Impartial tribunal – Administrative proceedings – Impartiality of administrative body – Gaming Board – Impartiality of administrative body having reached conclusion before hearing of case – Scope of judicial review

*
* *
*

The applicant was managing director of a company which owned several licensed casinos. Following raids by the police and the seizure of a large quantity of documents, the Gaming Board, a statutory body which monitors the gaming industry, lodged objections to the annual renewal of the company's licences and applied for the cancellation of its existing licences. The applicant and other executive directors of the company subsequently resigned. New licences were granted by the Licensing Magistrates after a hearing at which the Gaming Board expressed its support for the application, referring to the fact that the executive directors primarily responsible for the matters about which the Board had been concerned had left the company. The applicant was later informed by the Gaming Board that it was minded to revoke his certificate of approval as a fit and proper person to hold a management position in the gaming industry. After a hearing before a panel of three members of the Gaming Board, the applicant was informed that he was not considered to be a fit and proper person and that his certificate of approval was to be revoked. The effect of this was that the applicant was unable to obtain employment in any sector of the gaming industry. He sought leave to apply for judicial review, on the ground that the panel had been biased, since the Gaming Board had already expressed the view that he was not a fit and proper person at the hearing before the Licensing Magistrates. Moreover, an internal decision of the Gaming Board disclosed in the course of the proceedings recorded that, prior to the examination of his case, the Board, including the members of the panel, had concluded that the applicant was not a fit and proper person. The High Court accepted that there was an appearance of bias but found that there was no real danger of injustice. It added that, in accordance with the "doctrine of necessity", the decision of the panel had to stand: since the matter could not be delegated to an independent tribunal, the decision would have to be taken by the Gaming Board itself. The Court of Appeal, agreeing with this analysis, refused leave to appeal.

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

Held

Article 6 § 1: In its judgment of 7 November 2000, the Chamber found that the proceedings determined the applicant's civil rights and obligations, so that Article 6 § 1 was applicable. It considered that the panel of the Gaming Board did not present the necessary appearance of impartiality and concluded that, since the domestic courts were unable to remit the case for a fresh decision by the Gaming Board or by another independent tribunal, they did not, in the particular circumstances of the case, have "full jurisdiction" when they reviewed the panel's decision. It therefore found a breach of Article 6 § 1. The applicant, in his request that the case be referred to the Grand Chamber, referred only to issues under Article 41 and did not raise any question relating to the Chamber's findings on the merits of the case under Article 6 § 1. Moreover, the Government had confirmed that they accepted the Chamber's ruling in that respect. While cases referred to the Grand Chamber embrace all aspects of the application examined by the Chamber in its judgment, and not just the issues disputed by the parties, there was no reason to depart from the Chamber's findings in connection with Article 6 § 1. There had therefore been a violation of that provision.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court concluded, by ten votes to seven, that the finding of a violation constituted in itself sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicant. It made awards in respect of costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Piersack v. Belgium (Article 50), judgment of 26 October 1984, Series A no. 85
Hauschildt v. Denmark, judgment of 24 May 1989, Series A no. 154
Langborger v. Sweden, judgment of 22 June 1989, Series A no. 155
Demicoli v. Malta, judgment of 27 August 1991, Series A no. 210
Holm v. Sweden, judgment of 25 November 1993, Series A no. 279-A
Bryan v. the United Kingdom, judgment of 22 November 1995, Series A no. 335-A
Welch v. the United Kingdom (Article 50), judgment of 26 February 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-II
Findlay v. the United Kingdom, judgment of 25 February 1997, *Reports* 1997-I
De Haan v. the Netherlands, judgment of 26 August 1997, *Reports* 1997-IV
Coyne v. the United Kingdom, judgment of 24 September 1997, *Reports* 1997-V
Hood v. the United Kingdom [GC], no. 27267/95, ECHR 1999-I
K. and T. v. Finland [GC], no. 25702/94, ECHR 2001-VII
I.J.L. and Others v. the United Kingdom (just satisfaction), nos. 29522/95, 30056/96 and 30574/96, 25 September 2001

In the case of Kingsley v. the United Kingdom,

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

Mr L. WILDHABER, *President*,
Mr C.L. ROZAKIS,
Mr J.-P. COSTA,
Mr G. RESS,
Sir Nicolas BRATZA,
Mr A. PASTOR RIDRUEJO,
Mr GAUKUR JÖRUNDSSON,
Mr G. BONELLO,
Mr J. MAKARCZYK,
Mr R. TÜRMEN,
Mrs V. STRÁŽNICKÁ,
Mr P. LORENZEN,
Mr M. FISCHBACH,
Mr J. CASADEVALL,
Mrs M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
Mr E. LEVITS,
Mr A. KOVLER,

and also of Mrs M. DE BOER-BUQUICCHIO, *Deputy Registrar*,

Having deliberated in private on 7 November 2001 and 17 April 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 35605/97) against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 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 United Kingdom national, Mr Max Myer Kingsley (“the applicant”), on 23 December 1996.

2. The applicant alleged that he had been deprived of a hearing before an independent and impartial tribunal, in breach of Article 6 § 1 of the Convention.

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

4. The applicant was represented before the Court by Mr N. Valner, a lawyer practising in London. The United Kingdom Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr C. Whomersley, of the Foreign and Commonwealth Office, London.

5. The application was allocated to the Third Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). On 14 September 1999 it was declared admissible by a Chamber of that Section (“the Chamber”), composed of the following judges: Mr J.-P. Costa, President, Mr L. Loucaides, Mr P. Kūris, Mrs F. Tulkens, Mr K. Jungwiert, Sir Nicolas Bratza, Mrs H.S. Greve and also of Mrs S. Dollé, Section Registrar.

6. On 7 November 2000 the Chamber delivered its judgment in which it held, unanimously, that there had been a violation of Article 6 § 1 of the Convention¹. The Chamber decided, by six votes to one, that the finding of a violation constituted sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicant and, apart from a unanimous award of 13,500 pounds sterling in respect of Strasbourg legal costs and expenses, it dismissed the remainder of the applicant’s claims for just satisfaction. Mr Loucaides’s partly dissenting opinion was annexed to the judgment.

7. On 14 December 2000 the applicant requested, in accordance with Article 43 of the Convention and Rule 73, that the case be referred to the Grand Chamber. A panel of the Grand Chamber accepted his request on 17 January 2001.

8. The composition of the Grand Chamber was determined according to the provisions of Article 27 §§ 2 and 3 of the Convention and Rule 24.

9. The applicant and the Government each filed written observations concerning the issues under Article 41 of the Convention (see paragraph 33 below). In addition, third-party comments were received from Liberty, a non-governmental organisation based in London (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 61 § 3).

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

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr C. WHOMERSLEY, Foreign and Commonwealth Office,	<i>Agent,</i>
Lord GOLDSMITH QC, Attorney-General,	
Mr P. SALES,	
Mr M. SHAW,	<i>Counsel,</i>
Mr J. ROBINSON,	
Mr L. HERBERG,	
Mr C. HARPER,	<i>Advisers;</i>

1. *Note by the Registry.* The judgment is available from the Registry.

(b) *for the applicant*

Mr C. GREENWOOD QC,
 Ms J. STRATFORD,
 Ms S. PLAYLE,

Counsel,

Advisers.

The Court heard addresses by Lord Goldsmith and Mr Greenwood, and also their replies to questions from its individual members.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

11. Between 1984 and 1992 the applicant was the sole managing director of London Clubs Limited (“LCL”), a company which owned and controlled six of the twenty casinos licensed to operate in London. LCL was a subsidiary company of London Clubs International PLC (“LCI”) of which the applicant was also managing director. Both companies will hereafter be collectively referred to as London Clubs.

12. In June 1991 a raid took place at the various premises of LCL. The raid was carried out by the police in the presence of officials of the Gaming Board for Great Britain (“the Gaming Board”), a statutory body which regulates and monitors the gaming industry. A large quantity of documents was seized. In March 1992 the Gaming Board lodged objections with the clerk to the Licensing Magistrates with regard to LCL’s annual application for renewal of the licences it held in respect of each of its casinos. The Gaming Board also made cancellation applications in respect of the existing licences held by LCL.

A meeting was held between the Gaming Board and the non-executive directors of LCL and their legal advisers on 26 March 1992. As a result of that meeting, the applicant and the other executive directors (with the exception of the finance director) resigned with effect from 30 April 1992, on the understanding that such resignation was involuntary and constituted dismissal by London Clubs.

Subsequently an agreement was reached between the Gaming Board and London Clubs, whereby LCL would apply for new licences for the casinos via reconstituted operating companies, to which applications the Gaming Board would not object. If the applications were successful and new licences were granted by the Licensing Magistrates, LCL would undertake to surrender its existing licences, thereby avoiding the necessity for the applications for cancellation or renewal to be heard.

The Gaming Board issued LCL with certificates of consent, which LCL was statutorily obliged to obtain from the Gaming Board as a prerequisite to making an application to the Licensing Magistrates for new licences.

Objections to the issuing of new licences were made by a rival casino owner. However, these objections were rejected and new licences were granted in October 1992, after a three day hearing before the Licensing Magistrates. The Gaming Board was represented at the hearing and expressed to the Licensing Magistrates its support for the application of LCL, explaining the grounds on which the Gaming Board itself had granted LCL certificates of consent in the following terms:

“In determining that it should issue certificates of consent the Board took into consideration, amongst other relevant factors, the degree to which LCI had addressed the Board’s grave concerns at the matters of complaint referred to above, and in particular had in mind the following:

Those executive directors of LCI and of [LCL] who in the Board’s view carried the principal responsibility for the matters of complaint ... [the applicant was named along with nine others] have left the company and relinquished their management shares.

...

The Board and Police viewed the matters raised in their cancellation applications extremely seriously. However they are satisfied that the practices that were unacceptable have now been eradicated and that those individuals responsible for encouraging or tolerating them have been removed.”

13. In November 1992 the Chairman of the Gaming Board, Lady Littler, addressed the British Casino Association at its annual luncheon. Her speech referred to London Clubs and commented:

“We [the Gaming Board] satisfied ourselves that the practices we and the Police had regarded as unacceptable had ceased, that persons regarded by the Board and Police as not fit and proper had been removed ...”

14. As a result of this speech, the applicant’s legal advisers entered into correspondence with the Gaming Board’s solicitors, on the basis that the speech was defamatory. The Gaming Board alleged that the “persons” referred to were minority shareholders and no reference to the applicant was intended. The applicant did not accept this explanation, but did not institute defamation proceedings.

15. By a letter of 22 December 1992, the applicant’s legal advisers received written notice that the Gaming Board was considering whether the applicant was a fit and proper person to hold the Board’s certificate of approval, as required by section 19 of the Gaming Act 1968 (“the 1968 Act”) in order to hold a management position in the gaming industry. By a letter dated 23 April 1993, the Gaming Board informed the applicant formally that it was “minded to revoke” the applicant’s section 19 certificates and that the applicant would be given the opportunity to state his case against revocation either in writing or orally at an interview before the Gaming Board (“a section 19 hearing”).

The letter detailed the matters which the Gaming Board wished to discuss with the applicant and also referred to the particulars of the

Gaming Board's complaints in the application for cancellation of LCL's licences (the hearing of which had, in fact, never taken place). In these complaints, numbered B1 to B9, it was claimed, *inter alia*, that there had been breaches of section 16 of the 1968 Act, in that cheques had been accepted without any expectation that they would be met promptly (B1); that the applicant had been involved in granting cheque-cashing facilities to members without proper investigation of their creditworthiness (B2); that cheques had been accepted which exceeded the authors' cheque-cashing facility (B3); that third-party cheques had been accepted in a way which would permit circumvention of the 1984 Guidelines of the British Casino Association (B4); that Japanese players had been assisted in breaching Japanese exchange-control regulations (B5); that gifts or hospitality had been made to substantial players in breach of further 1984 guidelines (B7); and that the method for computing the "cash drop" in casinos produced inaccuracies, and was open to abuse (B9). Examples were given.

16. The applicant's legal advisers objected to the Gaming Board presiding the section 19 hearing, suggesting that an independent tribunal be set up as an alternative. The applicant's principal objection was based on the fact that the Gaming Board had already publicly expressed the view (at the hearing before the Licensing Magistrates) that the applicant was not a fit and proper person to remain an executive director of London Clubs. As such, the applicant contended, the Gaming Board could not be considered an impartial tribunal appropriate to consider the issue of whether the applicant's section 19 certificates should be revoked.

17. The Gaming Board rejected the request for an independent tribunal and the section 19 hearing opened on 11 April 1994 before a panel of three, all members of the Gaming Board ("the Panel"). The hearing was conducted in private and lasted for seven and a half days. The applicant was represented by senior counsel. The Gaming Board's solicitors, a senior Gaming Board official and a representative of the Gaming Board's accountants also attended the hearing.

By a letter dated 28 May 1994, the applicant was informed that the Gaming Board did not consider the applicant to be a fit and proper person to continue to hold the Board's certificates of approval and that, accordingly, the Board would revoke his section 19 certificates within twenty-one days of receipt of the letter. This letter detailed the matters which had been of concern to the Gaming Board and the complaints that it deemed established against the applicant.

18. The effect of the revocation of the section 19 certificates was that the applicant was unable to obtain employment in any sector of the gaming industry in the United Kingdom or in any jurisdiction which had a relationship with the United Kingdom gaming authorities.

19. By an application dated 23 August 1994, the applicant sought leave to apply for judicial review of the decision of the Gaming Board to revoke his section 19 certificates. The decision was challenged on the grounds that the Panel was biased, or had the appearance of bias, and that its findings were vitiated by errors of law and were irrational.

20. In the course of the judicial review proceedings, a document entitled “Confidential Annex to Minutes of the 281st Board Meeting of the Gaming Board for Great Britain”, dated 21 January 1993, was produced, attached to an affidavit sworn by the Chairman of the Gaming Board. This document recorded that the Gaming Board had decided at its meeting on 21 January 1993 that it had

“sufficient evidence before it to conclude that [the applicant] ... was not a fit and proper person to be a director of a casino company”.

21. All the members of the Panel before which the section 19 hearing took place had been present at the Board meeting and were parties to this decision, which had been taken prior to the hearing itself.

22. The application for judicial review was dismissed on 11 January 1996 by Mr Justice Jowitt after a hearing lasting over sixteen days. He delivered three separate judgments in respect of the applicant’s appeal. The first judgment dealt with the scope of the phrase “a fit and proper person” in Schedule 5 of the 1968 Act. The second judgment considered the applicant’s claim that he had a “legitimate expectation” that the Gaming Board would be precluded from taking account of any breaches of its guidelines unless the breaches were unlawful. The third judgment, which dealt with “Wednesbury” challenges and allegations of bias, ran to 165 pages. Mr Justice Jowitt stated that the scope of the judicial review was such that he was not concerned to review findings of fact, as for an appeal, but rather to assess whether the findings of the Panel disclosed illegality, irrationality (“Wednesbury unreasonableness”) or procedural impropriety.

23. On pages 28 to 93 of the third judgment, Mr Justice Jowitt dealt with the applicant’s “Wednesbury” challenges to the findings in respect of the various complaints made of him.

24. By way of example, it was accepted that cheques drawn by one player, a Mr S., on a Spanish and a Swiss bank were not cleared within twenty-one days after payment into a British bank, as would be the normal course of events. Rather, the average time for clearance was 179 days. The Board found that this practice breached section 16 of the 1968 Act, which prohibits credit betting save when a cheque is exchanged for tokens. The applicant alleged that the cheques he accepted were not shams, as none of the Spanish cheques was ever dishonoured. The judge found that the Board’s conclusion – that what took place amounted to an

agreement between Mr S. and LCL, such that section 16 was breached – was a conclusion it was entitled to reach.

25. Fifty-seven pages of the third judgment were devoted to the issue of bias. Mr Justice Jowitt described the test of bias under English law in the following terms (pp. 93-96 of the judgment):

“[Counsel for the applicant] submits that the decision to revoke the applicant’s section 19 certificates of approval should be quashed because the Panel was biased. The grounds on which leave to move for judicial review were granted asserted firstly that the Board could not and did not approach its decision with objectivity and impartiality. Secondly, it was asserted that whether or not there was actual bias the applicant reasonably believed there was and that the Board should have had regard to the appearance of bias which had been created by its actions ...

There was no disagreement between the parties as to the approach the court should adopt when bias is alleged. It is a two-stage test. The applicant has first to show from the evidence that there is an appearance of bias (*R. v. Inner West London Coroner, ex parte Dallaglio* [1994] 4 All England Law Reports 139). [Counsel for the Gaming Board] properly and realistically accepts that in the light of the available evidence the applicant has surmounted this hurdle. Having done so, he has to go on to show that on a proper examination by the court of the evidence before it there is demonstrated a real danger of injustice having occurred as a result of bias ... [The analysis in that case of] the decision of the House of Lords in *R. v. Gough* [1993] Appeal Cases 646 ... illuminates my task in relation to this second stage.

‘(1) Any court seised of a challenge on the ground of apparent bias must ascertain the relevant circumstances and consider all the evidence for itself so as to reach its own conclusion on the facts.

...

(3) In reaching its conclusion the court “personifies the reasonable man”.

(4) The question on which the court must reach its own factual conclusion is this: is there a real danger of injustice having occurred as a result of bias? By “real” is meant not without substance. A real danger clearly involves more than a minimal risk, less than a probability. One could, I think, as well speak of a real risk or a real possibility.

(5) Injustice will have occurred as a result of bias if “the decision-maker unfairly regarded with disfavour the case of a party to the issue under consideration by him”. I take “unfairly regarded with disfavour” to mean “was pre-disposed or prejudiced against one party’s case for reasons unconnected with the merits of the issue”.

(6) A decision-maker may have unfairly regarded with disfavour one party’s case either consciously or unconsciously. Where, as here, the applicants expressly disavow any suggestion of actual bias, it seems to me that the court must necessarily be asking itself whether there is a real danger that the decision-maker was unconsciously biased.

(7) ... the court is [not] concerned strictly with the appearance of bias but rather with establishing the possibility that there was actual although unconscious bias.

...

(9) It is not necessary for the applicant to demonstrate a real possibility that the ... decision would have been different but for the bias; what must be established is the real danger of bias having affected the decision in the sense of having caused the decision-maker, albeit unconsciously, to weigh the competing contentions, and so decide the merits, unfairly.’”

26. Mr Justice Jowitt then applied the test of bias which he had set out to the facts of the case, and concluded that, on the evidence before him, he could not say that the applicant had established that there was a real danger of injustice having occurred as a result of bias. He concluded that there was no unconscious bias on the part of any of the Panel members.

27. Mr Justice Jowitt stated further that if, contrary to his finding, there was unconscious bias on the part of the Panel, the “doctrine of necessity” fell to be considered. He said:

“When a body is charged by statute with the power or duty, which cannot be delegated, to make a decision in circumstances in which a question of bias arises because:

(i) in pursuance of that statutory power or duty an initial view has been formed upon a matter affecting the interests of someone in respect of whom the body in the exercise of its statutory power or duty has thereafter to make a decision, or final decision, after receiving and considering representations which he is entitled to make or

(ii) in the exercise of a statutory power or duty to make a decision a conflict arises between the interests of another or others which have to be taken into account and the body’s own interests:

the decision will not be liable to be impugned on account of bias provided that:

(i) if only some of those charged with the power or duty to decide are potentially affected by bias such of them as can lawfully withdraw from the decision-making do so, and

(ii) those of the decision-makers who are potentially affected by bias but cannot lawfully withdraw use their best endeavours to avoid the effect of bias and, consistently with the purpose for which its decision has to be made, the body takes what reasonable steps are open to it to minimise the risk of bias affecting them ...”

Mr Justice Jowitt indicated that if, contrary to his finding, there was unconscious bias on the part of the Panel, the doctrine of necessity would apply, and the decision of the Panel would stand. Counsel for the applicant submitted before Mr Justice Jowitt that the Board had failed to take the reasonable step of appointing an independent body to hear evidence and report to the Panel. Mr Justice Jowitt rejected the submission, on the grounds that no useful reference could have been made to an independent tribunal which did not involve an impermissible delegation.

28. In respect of all other allegations brought by the applicant, Mr Justice Jowitt concluded that the applicant had failed to establish that the Panel’s decision was irrational or unreasonable or to make out any sufficient ground for judicial review. Mr Justice Jowitt noted that, by

trying to frame his allegations in terms of “Wednesbury unreasonable-ness”, the applicant was in fact making an impermissible attempt to re-argue the case as though on appeal in order to have the factual merits of the case re-examined.

29. The Court of Appeal, after an oral hearing on 4 July 1996, refused an application for leave to appeal from Mr Justice Jowitt’s decision. Lord Justice Morritt (with whom Lord Justice Hobhouse agreed) held, on the “doctrine of necessity,” as follows:

“I am prepared to assume in favour of [the applicant] that he would have an arguable case sufficient to justify leave to appeal, that there was a real risk that the decision of the tribunal had been actuated by bias even though they were not in fact biased against him. That would leave the question of how the doctrine of necessity would be applied to the facts of the case.

[Counsel for the applicant] did not seek to suggest that the propositions of law which [Mr Justice Jowitt] enunciated, and which I have quoted, were not accurately formulated by him, but he sought to challenge the final conclusion, to which I have just referred, that there could have been [no] useful reference to an independent tribunal which did not involve an impermissible delegation. The question of bias, therefore, depends on the very limited point of whether it is arguable that [Mr Justice Jowitt] was wrong in that respect. I am bound to say that, on that limited point, I think he was manifestly right. The decision for the Board was, at the end of the day, whether or not Mr Kingsley was a fit and proper person. That could not be delegated to an independent panel and if they were actuated by bias, apparent or real, then the decision would still have to be made by them. Therefore, on the doctrine of necessity, which is accepted, there could have been no meaningful independent panel and the decision would stand because the decision has to be made by the Board and could not be delegated to the independent tribunal. It seems to me that there is no arguable point, susceptible on this part of the case, which would justify giving leave to appeal.”

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

30. The Gaming Board for Great Britain (“the Gaming Board”) is a statutory body, established under section 10 of the Gaming Act 1968 (“the 1968 Act”) to regulate and monitor the gaming industry. In order for any company to obtain the requisite gaming licence for premises, a certificate must first be issued by the Gaming Board consenting to the company applying for such a licence (Schedule 2, paragraph 3(1), of the 1968 Act).

31. Under section 19 of the 1968 Act the Gaming Board issues certificates to individuals in order that they be permitted to hold certain positions in the gaming industry. A certificate, once issued, continues to be in force unless and until it is revoked. The Gaming Board may revoke the certificate at any time if it appears to the Board that the person to whom it relates is not a fit and proper person to perform the specified function or act in the specified capacity (Schedule 5, paragraph 6, of the 1968 Act).

Twenty-one days' written notice of the revocation must be given to the certificate holder. The Gaming Board has developed a procedure whereby an individual is sent a letter in which the Board states that it is minded to revoke his certificate. This is followed by the submission of written representations and/or an oral hearing.

THE LAW

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

32. In its judgment of 7 November 2000, the Chamber found that the proceedings before the Gaming Board, the High Court and the Court of Appeal determined the applicant's civil rights and obligations, so that Article 6 § 1 was applicable (see paragraphs 42-45 of the judgment).

In connection with the question whether the Panel of the Gaming Board was an "independent and impartial tribunal", the Chamber held, as a preliminary point, that, since the applicant had not pursued an allegation of actual bias before the domestic courts, it was not open to him to raise such a complaint before the Chamber (see paragraph 48).

The Chamber considered that the Panel did not present the necessary appearance of impartiality at the section 19 hearing in April 1994 given that it had already decided in January 1993 that the applicant was not a fit and proper person to hold a gaming certificate (see paragraphs 49-50). The Chamber observed that, according to the case-law, even where an adjudicatory body determining disputes over "civil rights and obligations" does not comply with Article 6 § 1, there is no breach of the Convention if the proceedings before that body are "subject to subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction and does provide the guarantees of Article 6 § 1". On the question whether the High Court and the Court of Appeal satisfied the requirements of Article 6 § 1 as far as the scope of their jurisdiction was concerned, the Chamber observed:

"52. In *Bryan v. the United Kingdom*, judgment of 22 November 1995, Series A no. 335-A], the Court gave examples of the matters which were relevant to assessing the adequacy of the review on a point of law in that case: 'the subject matter of the decision appealed against, the manner in which that decision was arrived at, and the content of the dispute, including the desired and actual grounds of appeal' (loc. cit., p. 17, § 45).

53. The Court notes that the present case concerns the regulation of the gaming industry, which, due to the nature of the industry, calls for particular monitoring. In the United Kingdom, the monitoring is undertaken by the Gaming Board pursuant to the relevant legislation. The subject matter of the decision appealed against was thus a classic exercise of administrative discretion, and to this extent the current case is analogous to *Bryan*, where planning matters were initially determined by the local authority and then by an inspector, and to ... *X v. the United Kingdom* [no. 28530/95,

Commission decision of 19 January 1998, unreported], in which the applicant was held by the Secretary of State not to be a fit and proper person to be the chief executive of an insurance company. The Court does not accept the applicant's contention that, because of what was at stake for him, he should have had the benefit of a full court hearing on both the facts and the law. Even though the members of the Panel were not experts in the gaming industry, they were advised by officials who were experts, and the Court finds administrative regulation of the gaming industry, including questions of whether specific individuals should hold particular posts in it, to be an appropriate procedure.

54. The Court further notes that the Panel's decision was arrived at after quasi-judicial proceedings with a seven-and-a-half-day hearing at which evidence was called by the applicant, who was throughout the proceedings represented by senior counsel. The applicant was given ample opportunity to consider the various elements of the case against him, and to comment on the way in which the proceedings should take place. Further, it was open to the applicant to make a wide range of procedural complaints in the context of the judicial review proceedings which he subsequently brought.

55. The question remains, however, whether, in a case such as the present one where the applicant's primary complaint was that the Board, as the sole decision-making body, was actuated by bias, the extent of the High Court's review was sufficient to amount to 'subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction ...'. In determining this question, the Court must consider the way in which the case developed on judicial review.

56. On the question of bias, Mr Justice Jowitt noted the acceptance by counsel for the Gaming Board that there was an 'appearance of bias'. However, he went further to examine whether this appearance of bias was such as to give rise to a real danger of injustice. Having examined the evidence in detail and having, in particular, drawn attention to the preparations made to give the applicant a fair and open-minded hearing, to the time devoted to the hearing, to the findings in favour of the applicant on certain issues and to the way in which the Panel distinguished between the different impact of their various findings on the 'fit and proper person' issue, as well as to the calibre and experience of the Panel members, it was his view that no real danger of injustice arose in the present case. Mr Justice Jowitt further concluded that, even if there had been unconscious bias on the part of the Panel, the Panel's decision had to stand because of the application of the doctrine of necessity (see paragraphs 24 and 26 above for the manner in which the domestic courts described and applied the doctrine).

57. The Court of Appeal, for its part, was prepared to assume that the applicant had an arguable case, sufficient to justify leave to appeal, and that there was a real risk that the decision of the Panel had been actuated by bias but, applying the doctrine of necessity, held that the decision had to stand, since the decision had to be made by the Board and could not be delegated to an independent tribunal.

58. The Court considers that it is generally inherent in the notion of judicial review that, if a ground of challenge is upheld, the reviewing court has power to quash the impugned decision, and that either the decision will then be taken by the review court, or the case will be remitted for a fresh decision by the same or a different body. Thus where, as here, complaint is made of a lack of impartiality on the part of the decision-making body, the concept of 'full jurisdiction' implies that the reviewing court not only considers the complaint but has the ability to quash the impugned decision and to remit the case for a new decision by an impartial body.

59. In the present case the domestic courts were unable to remit the case for a fresh decision by the Board or by another independent tribunal. The Court thus finds that, in the particular circumstances of the case, the High Court and the Court of Appeal did not have “full jurisdiction” within the meaning of the case-law on Article 6 when they reviewed the Panel’s decision.”

The Chamber therefore found a breach of Article 6 § 1 of the Convention and, under Article 41, awarded a sum only in respect of the applicant’s legal costs and expenses in the Strasbourg proceedings (see paragraph 6 above).

33. The applicant, in his letter of 14 December 2000 requesting that the case be referred to the Grand Chamber, referred only to issues under Article 41 of the Convention and did not raise any question relating to the Chamber’s findings on the merits of the case under Article 6 § 1. In their written observations the Government confirmed that they accepted the Chamber’s ruling on the violation of Article 6 § 1.

34. The Grand Chamber reiterates that cases referred to it embrace all aspects of the application previously examined by the Chamber in its judgment, and not just the issues disputed by the parties (see *K. and T. v. Finland* [GC], no. 25702/94, § 140, ECHR 2001-VII). It sees, however, no reason to depart from the Chamber’s findings in connection with Article 6 § 1 of the Convention in the present case and it therefore concludes that, for the reasons indicated by the Chamber in its judgment, there has been a violation of that provision.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

35. 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

36. In his letter requesting that the case be referred to the Grand Chamber, the applicant stated that the first of the two issues arising under Article 41 was “[w]hether the Court should award non-pecuniary damage ... in a case where the Court has found a violation of Article 6 due to lack of impartiality, where there is no remedy or reparation available in domestic law, and where the applicant has provided the Court with evidence of distress, anxiety and frustration which the unfair proceedings have caused him”.

37. In his written observations and at the hearing before the Grand Chamber the applicant claimed compensation for loss of procedural

opportunity and for stress, loss of reputation and other psychological and emotional damage sustained as a result of the breach of Article 6 § 1.

He submitted that the principle underlying Article 41 is *restitutio in integrum* and that where the amount of a loss cannot be quantified precisely, the assessment of compensation should be governed by equity. He pointed out that the Court had made an award for loss of procedural opportunity in the past, for example, in *de Geouffre de la Pradelle v. France* (judgment of 16 December 1992, Series A no. 253-B), where the Court declared itself unable to speculate as to the outcome had the applicant been afforded access to court and awarded 100,000 French francs for loss of opportunity. In the applicant's submission, an award for loss of opportunity should be assessed having regard to the total sums lost by him and the likelihood that they would not have been lost had the domestic proceedings been conducted in compliance with Article 6 § 1. He contended that if the section 19 proceedings had been decided by an impartial tribunal, he would have been exonerated and would not have lost his certificates. The loss of these certificates resulted in substantial loss of earnings (1,868,000 pounds sterling (GBP)), loss of pension entitlement (GBP 2,500,000) and the loss of profits on shares in London Clubs which he was forced to relinquish at their purchase price.

In addition, the applicant claimed that as a result of the Gaming Board's decision he lost his reputation and his savings, and his marriage broke up. He suggested that the Court could derive guidance as regards the appropriate amount of compensation for the ensuing mental suffering from damages awarded in English libel cases.

38. The Government disputed that the applicant should be compensated for losses caused by the removal of his section 19 certificate, since it would be impossible and inappropriate for the Court to try to "second guess" the outcome of the domestic proceedings had the violation of Article 6 § 1 not occurred.

In the Government's submission the Court should, moreover, be slow to depart from its usual practice of declining to award a sum of money as just satisfaction for stress caused by proceedings before a tribunal not in compliance with Article 6 § 1; the stresses and strains of dispute resolution were part of the ordinary exercise of citizenship and the Convention did not create any obligation on the State to protect citizens in that respect. The applicant had not adduced any independent evidence to suggest that the stress he had suffered was unusual or was specifically caused by the breach of Article 6 § 1, rather than by the loss of his section 19 certificate.

The Government suggested that the cases in which the Court had awarded compensation for the undue length of the proceedings could be distinguished from cases such as the applicant's by reason of the exacerbation of stress suffered by parties to litigation which continues

for an unreasonably long period, together with the need to provide a financial disincentive to States tempted to under-fund their domestic legal systems.

39. Liberty, in its third-party intervention, expressed the view that, generally, in cases of violation of Article 6, while it was impossible to speculate as to what the outcome would have been had Article 6 not been violated, the applicant should be given the benefit of the doubt and the Court should award an amount in respect of non-pecuniary damage to compensate him or her for all the losses flowing from the impugned domestic proceedings. This would provide an incentive to States to ensure compliance with the Convention.

40. The Court notes that it is well established that the principle underlying the provision of just satisfaction for a breach of Article 6 is that the applicant should as far as possible be put in the position he would have enjoyed had the proceedings complied with the Convention's requirements (see *Piersack v. Belgium* (Article 50), judgment of 26 October 1984, Series A no. 85, p. 16, § 12). The Court will award financial compensation under Article 41 only where it is satisfied that the loss or damage complained of was actually caused by the violation it has found (see the authorities cited in paragraph 43 below), since the State cannot be required to pay damages in respect of losses for which it is not responsible.

41. In the present case, the basis of the Chamber's finding of a violation of Article 6 § 1, which finding was accepted by the applicant and the Government in the present proceedings and has been adopted by the Grand Chamber (see paragraphs 33-34 above), was that the Panel of the Gaming Board lacked objective impartiality and that the reviewing courts' jurisdiction was too limited to put right that deficiency.

42. This finding of a violation of Article 6 § 1 does not entail that the Board's decision to revoke the applicant's section 19 certificate was not well-founded or that a differently constituted tribunal would have found for the applicant. The applicant has not complained of real (subjective) bias on the part of the members of the Panel, but only of apparent (objective) bias (see paragraphs 25, 29 and 32 above). Moreover, apart from the matters which gave rise to the finding of violation, he does not contend that the proceedings before the Board and in the High Court and the Court of Appeal were unfair. It must be recalled that the applicant had legal representation at all stages of the proceedings, that the Board heard seven and a half days of evidence and argument and that, in addition to the question of bias, the underlying merits of many of its findings were the subject of judicial review. After a hearing in the High Court lasting sixteen days and the delivery of three lengthy and fully reasoned judgments, Mr Justice Jowitt decided that the Board's conclusions had not been unreasonable and should be upheld.

43. Having regard to all the circumstances, and in accordance with its normal practice in civil and criminal cases as regards violations of Article 6 § 1 caused by a lack of objective or structural independence and impartiality, the Court does not consider it appropriate to award financial compensation to the applicant in respect of loss of procedural opportunity or any distress, loss or damage allegedly flowing from the outcome of the domestic proceedings (see, *inter alia*, *Hauschildt v. Denmark*, judgment of 24 May 1989, Series A no. 154, p. 24, § 58; *Langborger v. Sweden*, judgment of 22 June 1989, Series A no. 155, p. 19, §§ 49 and 51; *Demicoli v. Malta*, judgment of 27 August 1991, Series A no. 210, p. 20, § 48; *Holm v. Sweden*, judgment of 25 November 1993, Series A no. 279-A, p. 17, § 36; *Findlay v. the United Kingdom*, judgment of 25 February 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I, p. 284, § 88; *De Haan v. the Netherlands*, judgment of 26 August 1997, *Reports* 1997-IV, p. 1394, §§ 59-60; *Coyne v. the United Kingdom*, judgment of 24 September 1997, *Reports* 1997-V, p. 1856, § 64; and *Hood v. the United Kingdom* [GC], no. 27267/95, § 86, ECHR 1999-I).

44. The Court therefore rejects the applicant's claim in respect of non-pecuniary damage.

B. Costs and expenses

1. Domestic costs

45. The parties agreed that the Court should award domestic legal costs only where such costs were actually and necessarily incurred to prevent or redress the breach of the Convention found by the Court. They disagreed, however, as to the proportion of the applicant's costs that were incurred to prevent or redress the violation in the present case.

46. The applicant claimed that he should be reimbursed the totality of the costs of the domestic proceedings: GBP 526,017.48 (GBP 231,277.70 for the section 19 hearing before the Board, GBP 254,982.72 for the judicial review proceedings in the High Court and Court of Appeal, and GBP 39,757.06 paid towards the costs of the Gaming Board in the judicial review proceedings). His solicitors raised the problem of bias prior to the hearing before the Board, and it was the first issue considered in the judicial review proceedings. In his submission, but for the violation of Article 6 § 1, he would either not have had to bring judicial review proceedings (because the section 19 hearing would have been fairly conducted before an impartial tribunal) or he would have been successful in the judicial review proceedings and been awarded costs. He certainly would not have been ordered to pay anything towards the Board's costs.

47. In the alternative, the applicant sought an award of at least those costs directly attributable to the lack of impartiality arguments made in the domestic courts. The applicant's solicitor estimated that half of the correspondence (costing GBP 3,750) exchanged with the Gaming Board prior to the section 19 hearing concerned the issue of bias and that counsel's fees of GBP 2,500 were also incurred advising on this issue prior to the hearing.

He claimed that approximately a third of the judicial review proceedings in the High Court concerned the issue of bias. The total High Court costs were GBP 254,982.72, inclusive of value-added tax (VAT), and the applicant claimed that he should be reimbursed at least a third, that is, GBP 84,994.24. Similarly, a third of the Board's costs in the High Court which the applicant was required to pay related to the issue of bias, and he asked to be reimbursed at least GBP 13,252.32. The applicant claimed that the totality of the proceedings in the Court of Appeal concerned the issue of bias. However, the cost to him of these proceedings was small, since he was not charged solicitors' fees in the Court of Appeal, but was required to pay only the firm's disbursement of GBP 211.01, inclusive of VAT.

48. The Government submitted that the applicant's real purpose in the section 19 hearing and the judicial review proceedings was to seek to retain his certificates of approval and to assert his fitness to continue to practise in the gaming industry. No part of the hearing before the Gaming Board concerned the breach of the Convention later identified by the Court, and of the judicial review proceedings, probably only 10% to 15% of the legal costs were incurred to prevent or redress this breach. The Government conceded that the same could not be said of the Court of Appeal hearing, but pointed out that the costs in relation to that hearing were relatively small.

49. The Court reiterates the established principle in relation to domestic legal costs, namely, that an applicant is entitled to be reimbursed those costs actually and necessarily incurred to prevent or redress the breach of the Convention, to the extent that the costs are reasonable as to quantum (see, for example, *I.J.L. and Others v. the United Kingdom* (just satisfaction), nos. 29522/95, 30056/96 and 30574/96, § 18, 25 September 2001).

50. The Court considers that the hearing before the Gaming Board in April 1994 was concerned with the issue whether the applicant was a "fit and proper person" to hold a gaming certificate. The costs of these proceedings were not incurred to prevent or redress the breach of Article 6 § 1 complained of by the applicant, and the Court does not, therefore, make any award in relation to them.

51. Whilst the Court has not seen a full transcript of the hearings in the judicial review proceedings, it is clear from the judgments delivered by

the High Court and the Court of Appeal that a proportion of the proceedings in the High Court, and all the proceedings in the Court of Appeal, were devoted to the question whether the Panel of the Gaming Board was biased and whether, given the doctrine of necessity, it was possible to rectify this defect. The applicant contends that a third of the costs in the High Court were incurred to redress the violation of Article 6 § 1, while the Government estimate that the true figure was between 10% and 15%.

Deciding on an equitable basis, the Court awards the applicant, in respect of domestic legal costs and expenses, GBP 50,000, together with any VAT that may be chargeable.

2. *Costs of the proceedings before the Commission and the Court*

52. In its judgment of 7 November 2000, the Chamber awarded the applicant GBP 13,500 in respect of his costs and expenses before the Court and Commission. Neither the applicant nor the Government have called this award into question and the Grand Chamber considers that the sum awarded was reasonable and should stand.

53. The applicant claimed GBP 28,471.80 in respect of the Grand Chamber proceedings, including travel expenses, solicitors' costs of GBP 3,828.50 and counsels' fees of GBP 15,000 (Mr Greenwood) and GBP 7,500 (Ms Stratford).

54. The Government commented that the costs claimed were too high, and that GBP 16,000, inclusive of VAT, would be more reasonable.

55. The Court notes that the applicant requested that the case be referred to the Grand Chamber in connection with two claims under Article 41: non-pecuniary damage and domestic legal costs (see paragraph 36 above). The issues before the Grand Chamber were not extensive or complex, and in the event the applicant succeeded only as regards his claim for domestic costs (see *Welch v. the United Kingdom* (Article 50), judgment of 26 February 1996, *Reports* 1996-II, p. 392, § 22).

56. In these circumstances, and having regard to the Government's view as to the reasonable figure for costs before the Grand Chamber, the Court considers that it would be equitable to award a total of GBP 25,000 in respect of all the costs before the Commission and the Court, together with any VAT that may be chargeable.

C. **Default interest**

57. 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

1. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
2. *Holds* by ten votes to seven that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicant;
3. *Holds* unanimously
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months, the following amounts:
 - (i) GBP 50,000 (fifty thousand pounds sterling) in respect of domestic costs and expenses, together with any value-added tax that may be chargeable;
 - (ii) GBP 25,000 (twenty-five thousand pounds sterling) in respect of costs and expenses before the commission and the Court, together with any value-added tax that may be chargeable;
 - (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;
4. *Dismisses* by ten votes to seven the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 28 May 2002.

Luzius WILDHABER
President

Maud DE BOER-BUQUICCHIO
Deputy Registrar

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

- (a) partly dissenting opinion of Mr Rozakis;
- (b) partly dissenting opinion of Mr Ress joined by Mrs Tsatsa-Nikolovska and Mr Levits;
- (c) partly dissenting opinion of Mr Casadevall joined by Mr Bonello and Mr Kovler.

L.W.
M.B.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE ROZAKIS

In this case I am unable to follow the majority of the Court in their decision not to award compensation for non-pecuniary damage to the applicant. I share the opinion of Judge Casadevall with regard to the principles that should govern the award of compensation for non-pecuniary damage, and the analysis of Judge Ress on the specific circumstances of this case.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE RESS JOINED BY JUDGES TSATSA-NIKOLOVSKA AND LEVITS

1. In this case I share the opinion of the majority that there was no causal link between the appearance of bias on the part of the Panel of the Gaming Board and the pecuniary losses incurred by the applicant because of the withdrawal of his licence. I also agree with the decision regarding the costs. The only point where I disagree is the question whether an award for non-pecuniary damage should be made. It is true that it is not in every case where a violation is found that compensation for non-pecuniary damage should be awarded under Article 41. There may be cases where the mere statement that a violation has occurred is sufficient to outweigh the frustration of the applicant, in particular when this statement may have consequences at the domestic level. That is the case when the applicant is able to seek redress of the violation found by the European Court of Human Rights through national proceedings or where he can seek compensation for non-pecuniary damage on the basis of such a finding at the national level.

2. These prospects of redress at the national level do not exist in the applicant's case. The applicant, confronted with the legal regulations in England, found himself in a rather difficult position. He could of course have argued that the Panel of the Gaming Board was biased or gave the appearance of being biased. In the course of the judicial review proceedings, Mr Justice Jowitt, dealing with the applicant's "Wednesbury" challenges, dealt quite extensively with the problem of bias. Counsel for the applicant submitted that the decision to revoke the applicant's section 19 certificates should be quashed because the Panel was biased. Mr Justice Jowitt then stated that, even if there was unconscious bias on the part of the Panel, its decision would nevertheless stand because of the doctrine of necessity. This judge therefore gave the impression that the whole endeavour to look more deeply into the question whether unconscious bias was established was futile, as it was not decisive for the outcome of the case because the doctrine of necessity prevented any challenge in this respect to the decision of the Panel. The Court of Appeal came to the same conclusion, even if it assumed in favour of the applicant that he would have an arguable claim sufficient to justify leave to appeal that there was a real risk that the decision of the Panel had been actuated by bias. If the decision whether Mr Kingsley was a fit and proper person could not be delegated to an independent court, the decision of the panel under the doctrine of necessity could not be revoked or quashed. When domestic law does not provide any remedy to a situation where a biased board cannot be replaced by an independent tribunal or any other body, the situation of the applicant or any other person in his position becomes rather desperate.

3. Since the applicant could not and cannot seek redress for the damage caused by the procedure before a Panel which gave the impression of being biased, I wonder how Britain will be able to provide redress for such grievances when it comes to deciding on how to execute this judgment. The situation is rather similar to that in *Kudła v. Poland* ([GC], no. 30210/96, § 147, ECHR 2000-XI), where the Court stated that besides a violation of Article 6 a separate violation of Article 13 is possible in cases of length of proceedings if there is no effective remedy at the domestic level. There is only an overlap of the two Articles where the Convention right asserted by the individual is a civil right recognised under domestic law. In such circumstances the safeguards of Article 6 § 1 implying the full panoply of a judicial procedure are stricter than, and absorb those of Article 13. But here the right asserted was the right to have an impartial tribunal. That is a separate legal issue from whether there was available to the applicant under domestic law an effective remedy to ventilate a complaint on that ground. In the present case a violation of Article 6 has been found by the Court and no effective remedy at the domestic level is available. Such a situation should either lead to a recomposition of the Panel of the Gaming Board or to a delegation of power to the High Court or to the Court of Appeal. The doctrine of necessity cannot justify in my view a perpetuation of the situation of violation. Under these circumstances, an exception to the doctrine of necessity has to be made with the result that a delegation of power from the Panel to the courts is acceptable. In such a situation, the only possible reparation is to grant the applicant a certain sum in respect of non-pecuniary damage, not for loss of opportunities but on an equitable basis for being in a position where he cannot find any redress under domestic law for this kind of violation of Article 6.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE CASADEVALL JOINED BY JUDGES BONELLO AND KOVLER

(Translation)

1. I do not share the decision of the majority not to award financial compensation, by way of just satisfaction, for the non-pecuniary damage sustained by the applicant.

2. Proceeding from the principle, constantly reiterated by the Court, that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions, that its intention is to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective, and in accordance with “... *the principle that the applicant should as far as possible be put in the position he would have been in had the requirements of [the Convention] not been disregarded*” (see *Piersack v. Belgium* (Article 50), judgment of 26 October 1984, Series A no. 85, p. 16, § 12), the construction of Article 41 which – to my mind – is the correct one inclines me to the view that, in principle, a mere finding of a violation cannot constitute in itself adequate just satisfaction. Applicants are entitled to something more than a mere moral victory or the satisfaction of having contributed to enriching the Court’s case-law.

3. Where the Court concludes that there has been a violation of one of the provisions of the Convention, and mindful that the domestic law affords only partial redress (or all too often none whatsoever) for the consequences of that violation, an award of just satisfaction in compensation for non-pecuniary damage ought to be the *rule*. A decision that the finding of a violation constitutes in itself just satisfaction ought to be the *exception* and reserved for cases with minor consequences. Indeed, some breaches of procedural rules, of a kind known as “technicalities”, or other cases which have not significantly affected an applicant’s situation can always constitute exceptions¹. The Court will of course exercise care and take account of the circumstances of the case in determining the amount of compensation.

4. In the instant case the Court held that the hearing before the three-member Panel did not present the necessary appearance of impartiality to

1. In *Dudgeon v. the United Kingdom* (Article 50), judgment of 24 February 1983, Series A no. 59, the Court held (pp. 7-8, § 14): “... Mr Dudgeon should be regarded as having achieved his objective of securing a change in the law of Northern Ireland. This being so and having regard to the nature of the breach found, the Court considers that in relation to this head of claim the judgment of 22 October 1981 constitutes in itself adequate just satisfaction ...” See also, for a decision based on very special grounds, *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, p. 63, § 219.

constitute an Article 6 § 1 tribunal (see paragraph 50 of the Chamber judgment) and concluded that, since the domestic courts were unable to remit the case to the Board or another tribunal, the High Court and the Court of Appeal did not have “full jurisdiction” within the meaning of the case-law on Article 6 and that, consequently, there had been a violation of Article 6 § 1 (see paragraph 59 of the Chamber judgment). With regard to breaches of procedural guarantees, the almost invariable practice of the Court is to refuse to award compensation for pecuniary damage on the ground that it cannot speculate as what the outcome of domestic proceedings would have been had the breach not occurred. I agree with such a conclusion. However, where a violation of the Convention is found, it is that violation itself which – beyond any possible pecuniary damage – causes the applicant non-pecuniary damage, irrespective of the outcome of the proceedings. That is my view.

5. As there was no causal connection between the violation and the alleged pecuniary damage, and in order to avoid any speculation as to the possible outcome of the proceedings, the solution consisting in acknowledging that the applicant sustained non-pecuniary damage in the form of “loss of real opportunities”, which has been adopted by the Court in a number of cases¹, seems to me to be an adequate and fair solution. In *Doustaly v. France*, judgment of 23 April 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II, despite the lack of a causal connection between the violation of Article 6 § 1 and the alleged pecuniary damage, the Court awarded the applicant a substantial sum under the head of loss of clients and an amount in compensation for non-pecuniary damage. Otherwise, if the Court does not want to follow the “loss of opportunity” approach, it can always acknowledge the existence of non-pecuniary damage arising from uncertainty (see *Guincho v. Portugal*, judgment of 10 July 1984, Series A no. 81), anxiety (see *Keegan v. Ireland*, judgment of 26 May 1994, Series A no. 290), feelings of helplessness and frustration (see *Papanichalopoulos and Others v. Greece* (Article 50), judgment of 31 October 1995, Series A no. 330-B) or damage to the applicant’s reputation (see *Doustaly*, cited above) caused by the violation.

6. Since Mr Kingsley’s rights, as protected by Article 6 § 1 of the Convention, were violated and domestic law did not provide him with any means of redress for the non-pecuniary damage he had sustained, he

1. See, among other authorities, *Colozza v. Italy*, judgment of 12 February 1985, Series A no. 89; *Bönisch v. Austria* (Article 50), judgment of 2 June 1986, Series A no. 10; *de Geouffre de la Pradelle v. France*, judgment of 16 December 1992, Series A no. 253-B; *Delta v. France*, judgment of 19 December 1990, Series A no. 191-A; and, more recently, *Pélissier and Sassi v. France* [GC], no. 25444/94, ECHR 1999-II, and *Dulaurans v. France*, no. 34553/97, 21 March 2000, the last two concerning specifically the guarantees of a fair trial (Article 6 § 1 of the Convention).

should have been awarded just satisfaction. In any event, in the light of the decision adopted by the majority, I have difficulty understanding why the panel of five judges agreed to refer this case to the Grand Chamber (see paragraphs 36 and 37 of the present judgment).

KINGSLEY c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 35605/97)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 28 MAI 2002¹

1. Arrêt rendu par la Grande Chambre à la suite du renvoi de l'affaire en application de l'article 43 de la Convention.

SOMMAIRE¹**Impartialité d'un organisme administratif et portée du contrôle juridictionnel****Article 6 § 1**

Tribunal impartial – Procédure administrative – Impartialité d'un organisme administratif – Conseil des jeux – Impartialité de l'organisme administratif ayant arrêté une conclusion avant l'audience consacrée à l'affaire – Portée du contrôle juridictionnel

*
* *

Le requérant fut directeur général d'une société qui possédait plusieurs casinos détenteurs d'une licence. A la suite de descentes de police et de la saisie de très nombreux documents, le Conseil des jeux, organe établi par la loi pour surveiller l'industrie des jeux, soumit des objections à l'encontre de la demande annuelle déposée par la société en vue du renouvellement des licences et sollicita l'annulation des licences en cours. Par la suite, le requérant et les autres directeurs exécutifs de la société donnèrent leur démission. De nouvelles licences furent délivrées par les magistrats compétents en la matière après une audience lors de laquelle le Conseil des jeux se déclara favorable à la demande, car les directeurs exécutifs qui étaient les principaux responsables des faits suscitant les préoccupations du Conseil des jeux avaient quitté la société. Le Conseil des jeux avisa ultérieurement le requérant qu'il avait l'intention de lui retirer le certificat l'agréant comme personne convenable pour occuper un poste de direction dans l'industrie des jeux. Après une audience qui se déroula devant un collège de trois membres du Conseil des jeux, le requérant fut informé qu'il n'était pas considéré comme une personne convenable et que son certificat d'agrément devait lui être retiré. Dès lors, le requérant ne put trouver d'emploi dans aucun secteur de l'industrie des jeux. Il sollicita l'autorisation de demander un contrôle juridictionnel pour parti pris du collège, puisque le Conseil des jeux avait déjà exprimé à l'audience devant les magistrats l'opinion que l'intéressé n'était pas une personne convenable. De plus, une décision interne du Conseil qui fut distribuée au cours de la procédure rapportait qu'avant l'examen de l'affaire le Conseil, dont les membres du collège, avait conclu que le requérant n'était pas une personne convenable. La *High Court* admit qu'il y avait apparence de parti pris, mais estima qu'il n'existait pas de réel risque d'injustice. Elle ajouta que, conformément à la «théorie de la nécessité», il y avait lieu de maintenir la décision du collège: la question ne pouvant être déléguée à un tribunal

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

indépendant, la décision devait être prise par le Conseil des jeux lui-même. La Cour d'appel, souscrivant à cette analyse, refusa l'autorisation de la saisir.

Article 6 § 1 : dans son arrêt du 7 novembre 2000, la chambre a conclu que, la procédure ayant porté sur les droits et obligations de caractère civil du requérant, l'article 6 § 1 était applicable. Elle a estimé que le collège du Conseil des jeux n'avait pas présenté l'apparence d'impartialité requise et conclu que, les tribunaux internes n'ayant pu renvoyer l'affaire au Conseil ou à une autre juridiction indépendante en vue d'une nouvelle décision, dans les circonstances particulières de l'espèce ils n'avaient pas joui de la « pleine juridiction » lorsqu'ils avaient contrôlé la décision prise par le collège. La chambre a donc constaté une violation de l'article 6 § 1. Dans sa demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, le requérant s'est borné à mentionner les questions se posant sur le terrain de l'article 41 sans remettre en cause les conclusions arrêtées par la chambre quant au fond, sur le terrain de l'article 6 § 1. Par ailleurs, le Gouvernement a confirmé qu'il acceptait le constat de la chambre à cet égard. Si les affaires qui sont renvoyées à la Grande Chambre englobent tous les aspects de la requête que la chambre a examinés précédemment dans son arrêt, et pas uniquement les questions contestées par les parties, il n'existe aucune raison de s'écarter de la conclusion de la chambre quant à l'article 6 § 1. Il y a donc eu violation de cette disposition.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour conclut, par dix voix contre sept, que le constat d'une violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant. Elle alloue certaines sommes pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

- Piersack c. Belgique* (article 50), arrêt du 26 octobre 1984, série A n° 85
Hauschildt c. Danemark, arrêt du 24 mai 1989, série A n° 154
Langborger c. Suède, arrêt du 22 juin 1989, série A n° 155
Demicoli c. Malte, arrêt du 27 août 1991, série A n° 210
Holm c. Suède, arrêt du 25 novembre 1993, série A n° 279-A
Bryan c. Royaume-Uni, arrêt du 22 novembre 1995, série A n° 335-A
Welch c. Royaume-Uni (article 50), arrêt du 26 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II
Findlay c. Royaume-Uni, arrêt du 25 février 1997, *Recueil* 1997-I
De Haan c. Pays-Bas, arrêt du 26 août 1997, *Recueil* 1997-IV
Coyne c. Royaume-Uni, arrêt du 24 septembre 1997, *Recueil* 1997-V
Hood c. Royaume-Uni [GC], n° 27267/95, CEDH 1999-I
K. et T. c. Finlande [GC], n° 25702/94, CEDH 2001-VII
I.J.L. et autres c. Royaume-Uni (satisfaction équitable), n°s 29522/95, 30056/96 et 30574/96, 25 septembre 2001

En l'affaire Kingsley c. Royaume-Uni,

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

MM. L. WILDHABER, *président*,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

G. RESS,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. A. PASTOR RIDRUEJO,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

G. BONELLO,

J. MAKARCZYK,

R. TÜRMEŇ,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. P. LORENZEN,

M. FISCHBACH,

J. CASADEVALL,

M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

MM. E. LEVITS,

A. KOVLER,

ainsi que de M^{me} M. DE BOER-BUQUICCHIO, *greffière adjointe*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 7 novembre 2001 et 17 avril 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35605/97) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant de cet Etat, M. Max Myer Kingsley («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 23 décembre 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant se plaignait de n'avoir pas été entendu par un tribunal indépendant et impartial, au mépris de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

4. Le requérant est représenté devant la Cour par M^c N. Valner, avocat à Londres. Le gouvernement britannique («le Gouvernement») est représenté par son agent, M. C. Whomersley, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, à Londres.

5. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 14 septembre 1999, elle a été déclarée recevable par une chambre de cette section («la chambre»), composée des juges dont le nom suit: M. J.-P. Costa, président, M. L. Loucaides, M. P. Kūris, M^{me} F. Tulkens, M. K. Jungwiert, Sir Nicolas Bratza, M^{me} H.S. Greve, ainsi que de M^{me} S. Dollé, greffière de section.

6. Le 7 novembre 2000, la chambre a rendu un arrêt où elle a conclu à l'unanimité à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention¹. Elle a dit, par six voix contre une, que le constat de violation constituait une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral éprouvé par le requérant. Elle a décidé à l'unanimité de lui octroyer la somme de 13 500 livres sterling pour les frais et dépens afférents à la procédure de Strasbourg et rejeté la demande de satisfaction équitable pour le surplus. L'opinion en partie dissidente de M. Loucaides est jointe à cet arrêt.

7. Le 14 décembre 2000, le requérant a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, conformément aux articles 43 de la Convention et 73 du règlement. Un collège de la Grande Chambre a accueilli sa demande le 17 janvier 2001.

8. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

9. Le requérant et le Gouvernement ont soumis des observations écrites sur les questions qui se posent sous l'angle de l'article 41 de la Convention (paragraphe 33 ci-dessous). En outre, des observations ont également été reçues de Liberty, organisation non gouvernementale ayant son siège à Londres, qui avait été autorisée à intervenir (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement).

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

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. C. WHOMERSLEY, ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth,	<i>agent,</i>
Lord GOLDSMITH <i>QC</i> , <i>Attorney-General</i> ,	
MM. P. SALES,	
M. SHAW,	<i>conseils,</i>
J. ROBINSON,	
L. HERBERG,	
C. HARPER,	<i>conseillers ;</i>

1. *Note du greffe* : l'arrêt est disponible au greffe.

– *pour le requérant*

M^c C. GREENWOOD *QC*,

M^{mes} J. STRATFORD,

S. PLAYLE,

conseil,

conseillères.

La Cour a entendu Lord Goldsmith et M. Greenwood en leurs déclarations ainsi qu'en leurs réponses aux questions des juges.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. De 1984 à 1992, le requérant fut le seul directeur général de la société London Clubs Limited («LCL»), qui possédait et contrôlait six des vingt casinos détenteurs d'une licence les autorisant à fonctionner à Londres. LCL était une filiale de la société London Clubs International PLC («LCI»), dont le requérant était aussi directeur général. Ces deux sociétés sont désignées ci-après par l'appellation collective London Clubs.

12. En juin 1991, la police fit une descente dans les différents locaux de LCL en présence de membres du Conseil britannique des jeux de hasard («le Conseil des jeux»), organe établi par la loi pour contrôler et surveiller l'industrie des jeux. Elle saisit de très nombreux documents. En mars 1992, le Conseil des jeux soumit des objections auprès du greffier des magistrats chargés de la délivrance des licences à l'encontre de la demande annuelle déposée par LCL en vue du renouvellement des licences de chacun de ses casinos. Le Conseil des jeux sollicita également l'annulation des licences en cours détenues par LCL.

Une réunion eut lieu entre le Conseil des jeux et les administrateurs de LCL et leurs conseillers juridiques le 26 mars 1992, en conséquence de quoi le requérant et les autres administrateurs (à l'exception de celui chargé des finances) donnèrent leur démission. Celle-ci devait prendre effet le 30 avril 1992, étant entendu qu'elle n'était pas volontaire mais équivalait à un licenciement de la part de London Clubs.

Par la suite, un accord intervint entre le Conseil des jeux et London Clubs aux termes duquel LCL devait solliciter de nouvelles licences pour ses casinos par l'intermédiaire de sociétés de gestion reconstituées, demandes auxquelles le Conseil des jeux ne devait pas s'opposer. Au cas où les demandes aboutiraient et où les magistrats accorderaient de nouvelles licences, LCL s'engageait à rendre ses licences en cours, ce qui éviterait de statuer sur leur annulation ou leur renouvellement.

Le Conseil des jeux délivra à LCL des certificats de consentement, que cette société était légalement tenue d'obtenir avant de pouvoir demander de nouvelles licences aux magistrats. Le propriétaire d'un

casino concurrent s'opposa à la délivrance de nouvelles licences. Ces objections furent toutefois rejetées et de nouvelles licences furent accordées en octobre 1992, après trois jours d'audience devant les magistrats. Le Conseil des jeux, représenté à l'audience, déclara aux magistrats qu'il était favorable à la demande de LCL, expliquant en ces termes les raisons pour lesquelles il lui avait lui-même accordé des certificats de consentement :

« Pour se prononcer en faveur de l'octroi de certificats de consentement, le Conseil des jeux a, entre autres facteurs pertinents, pris en considération la mesure dans laquelle LCI a tenu compte des graves préoccupations qu'il avait lui-même exprimées au sujet des motifs de plainte précités, et notamment ce qui suit :

Les administrateurs de LCI et de [LCL] qui, de l'avis du Conseil, étaient les principaux responsables des motifs de plainte (...) [suivent le nom du requérant et celui de neuf autres personnes] ont quitté la société et renoncé à leurs actions ;

(...)

Le Conseil et la police ont considéré les questions soulevées dans les demandes d'annulation avec le plus grand sérieux. Toutefois, ils sont convaincus que les pratiques jugées inacceptables n'ont plus cours désormais et que les individus qui les encourageaient ou les toléraient ont été écartés. »

13. En novembre 1992, Lady Littler, présidente du Conseil des jeux, prononça un discours devant l'Association britannique des casinos lors de son déjeuner annuel. Faisant référence à la société London Clubs, elle déclara :

« Nous [le Conseil des jeux] sommes convaincus que les pratiques que nous-mêmes et la police avons jugées inacceptables n'ont plus cours et que les personnes que le Conseil et la police ne jugeaient pas convenables ont été écartées (...) »

14. A la suite de ce discours, les conseillers juridiques du requérant échangèrent des lettres avec les *solicitors* du Conseil des jeux, au motif que les termes en étaient diffamatoires. Le Conseil des jeux argua que les « personnes » auxquelles il était fait référence étaient des actionnaires minoritaires et en aucun cas le requérant. Ce dernier ne trouva pas cette explication satisfaisante, mais n'engagea cependant pas d'action en diffamation.

15. Par une lettre du 22 décembre 1992, le Conseil des jeux signala par écrit aux conseillers juridiques du requérant qu'il étudiait la question de savoir si leur client était une personne convenable pouvant se voir délivrer un certificat d'agrément, comme l'exigeait l'article 19 de la loi de 1968 sur les jeux de hasard (*Gaming Act 1968* – « la loi de 1968 »), afin d'occuper un poste de direction dans l'industrie des jeux. Par une lettre du 23 avril 1993, le Conseil des jeux informa officiellement le requérant qu'il avait « l'intention de lui retirer » les certificats visés à l'article 19 et que celui-ci aurait l'occasion de faire valoir ses arguments contre pareil retrait par

écrit ou oralement lors d'un entretien devant lui-même («audience aux fins de l'article 19»).

Le Conseil des jeux précisait dans sa lettre les questions qu'il souhaitait aborder avec le requérant et donnait des détails sur les griefs qu'il avait exposés dans sa demande de suppression des licences de LCL (laquelle n'avait au demeurant jamais été examinée). Dans ces griefs, numérotés de B1 à B9, il faisait notamment état des infractions suivantes à l'article 16 de la loi de 1968: acceptation de chèques alors que rien ne permettait de penser qu'ils pourraient être rapidement honorés (B1); implication du requérant dans l'octroi de facilités d'encaissement de chèques à certains membres sans enquête adéquate sur leur solvabilité (B2); acceptation de chèques dépassant les facilités accordées à leur émetteur (B3); acceptation de chèques émanant de tiers de manière permettant de tourner les directives de 1984 de l'Association britannique des casinos (B4); aide apportée à des joueurs japonais en vue d'enfreindre la réglementation japonaise sur le contrôle des changes (B5); cadeaux ou hospitalité offerts à des joueurs importants au mépris d'autres directives de 1984 (B7); méthode utilisée pour calculer la «somme détenue en caisse» dans les casinos conduisant à des inexactitudes, ce qui permettait des abus (B9). Des exemples étaient cités à l'appui.

16. Les conseillers juridiques du requérant s'opposèrent à ce que l'audience aux fins de l'article 19 se tînt devant le Conseil des jeux et suggérèrent de mettre plutôt en place une juridiction indépendante. En effet, le requérant faisait principalement valoir que le Conseil des jeux avait déjà exprimé publiquement (lors de l'audience devant les magistrats chargés de la délivrance des licences) l'avis qu'il n'était pas une personne convenable pouvant conserver le poste de directeur général de London Clubs. Dès lors, il estimait que le Conseil des jeux ne pouvait passer pour un tribunal impartial à même d'examiner la question de savoir s'il fallait lui retirer ses certificats visés à l'article 19.

17. Le Conseil des jeux refusa de réunir une juridiction indépendante, et l'audience aux fins de l'article 19 s'ouvrit le 11 avril 1994 devant un collège de trois personnes, toutes membres du Conseil («le collège»). L'audience se tint à huis clos et dura sept jours et demi. Le requérant était représenté par un avocat principal. Les *solicitors* du Conseil des jeux, un de ses hauts responsables et un représentant de ses comptables participèrent également à l'audience.

Par une lettre du 28 mai 1994, le Conseil des jeux informa le requérant qu'il ne le considérait pas comme une personne convenable pouvant détenir des certificats d'agrément de sa part et que, en conséquence, il annulerait les certificats visés à l'article 19 vingt et un jours après la réception de la lettre. Celle-ci exposait en détail les questions qui préoccupaient le Conseil des jeux et les griefs qu'il jugeait établis contre le requérant.

18. Par suite du retrait de ses certificats, le requérant ne put trouver d'emploi dans aucun des secteurs de l'industrie des jeux de hasard au Royaume-Uni ni dans aucun ordre juridique en relation avec les autorités britanniques responsables de cette industrie.

19. Le 23 août 1994, le requérant sollicita l'autorisation de demander le contrôle juridictionnel de la décision du Conseil des jeux de lui retirer ses certificats visés à l'article 19. Il contestait cette décision au motif que le collège aurait fait preuve de parti pris, réellement ou en apparence, et que les conclusions de ce dernier étaient entachées d'erreurs de droit et irrationnelles.

20. Au cours de la procédure de contrôle juridictionnel fut distribué un document annexé à une déclaration sous serment émanant du président du Conseil des jeux. Il s'intitulait « Annexe confidentielle au compte rendu de la 281^e réunion du Conseil britannique des jeux de hasard » et portait la date du 21 janvier 1993. Ce document faisait état de la décision prise par le Conseil des jeux lors de sa réunion du 21 janvier 1993 et selon laquelle il avait

« suffisamment de preuves pour conclure que [le requérant] (...) n'était pas convenable pour diriger une société de casinos ».

21. Tous les membres du collège devant lequel se déroula l'audience aux fins de l'article 19 étaient présents à la réunion du Conseil des jeux et participèrent à la prise de décision, intervenue avant l'audience.

22. Le juge Jowitt rejeta la demande de contrôle juridictionnel le 11 janvier 1996, après plus de seize jours d'audience. Il rendit trois jugements distincts au sujet de l'appel formé par le requérant. Le premier traitait de la portée de l'expression « personne convenable » (« *fit and proper person* ») figurant à l'annexe 5 de la loi de 1968. Le deuxième était relatif au grief du requérant selon lequel celui-ci avait une « espérance légitime » (« *a legitimate expectation* ») que le Conseil des jeux ne pourrait prendre en compte que des manquements à ses directives qui seraient illégaux. Le troisième jugement – cent soixante-cinq pages – étudiait les contestations « *Wednesbury* » et les allégations de parti pris. Le juge Jowitt déclarait qu'en raison de la portée du contrôle juridictionnel il ne s'était pas préoccupé de revoir les constats relatifs aux faits comme pour un appel, mais plutôt de rechercher si les conclusions du collège étaient entachées d'illégalité, d'irrationalité (« caractère déraisonnable au sens des principes *Wednesbury* ») ou d'irrégularités de procédure.

23. Aux pages 28 à 93 du troisième jugement, le juge Jowitt traitait des objections élevées par le requérant en vertu des principes *Wednesbury* à l'égard des divers reproches qu'on lui adressait.

24. Par exemple, il était admis que les chèques tirés par un joueur, M. S., sur une banque espagnole et une banque suisse, n'étaient pas payés vingt et un jours après la remise à une banque britannique, comme

cela devait normalement être le cas. Au lieu de cela, le délai nécessaire pour créditer le compte était en moyenne de cent soixante-dix-neuf jours. Le Conseil des jeux estima que cette pratique était contraire à l'article 16 de la loi de 1968, qui interdit les paris à crédit sauf lorsqu'un chèque est échangé contre des jetons. Le requérant fit valoir que les chèques qu'il avait acceptés n'étaient pas sans provision, puisque tous les chèques espagnols furent honorés. Le juge considéra que le Conseil était fondé à tirer la conclusion qu'il avait émise, à savoir que ces faits équivalaient à un accord entre M. S. et LCL, en sorte qu'il y avait violation de l'article 16.

25. Cinquante-sept pages du troisième jugement étaient consacrées à la question du parti pris. Le juge Jowitt décrivait comme suit le critère prévu en droit anglais pour apprécier s'il y a eu parti pris (pp. 93-96 du jugement) :

« [Le conseil du requérant] arguë que la décision de retirer au requérant ses certificats d'agrément au titre de l'article 19 devrait être cassée au motif que le collègue était de parti pris. L'autorisation de demander un contrôle juridictionnel a été accordée aux motifs, invoqués par le requérant, que, premièrement, le Conseil n'avait pas arrêté sa décision avec objectivité et impartialité, et ne pouvait pas le faire et, deuxièmement, qu'il y ait réellement ou non eu parti pris, le requérant avait la conviction raisonnable qu'il y en avait eu, en conséquence de quoi le Conseil aurait dû tenir compte du fait que ses actions créaient une apparence de parti pris. (...) »

Il n'y avait pas de désaccord entre les parties quant à la méthode que doit suivre le tribunal en cas d'allégation de parti pris. Il s'agit d'un test en deux étapes. Le demandeur doit tout d'abord prouver qu'il y a apparence de parti pris (*R. v. Inner West London Coroner, ex parte Dallaglio, All England Law Reports, 1994, vol. 4, p. 139*). [L'avocat du Conseil des jeux] admet avec réalisme, à la lumière des preuves disponibles, que le requérant a franchi cette étape. Il lui faut donc ensuite montrer que, si le tribunal examine le dossier comme il se doit, il apparaît que le parti pris a occasionné un réel risque d'injustice (...) [L'analyse faite en cette affaire] de la décision prise par la Chambre des lords dans *R. v. Gough (Appeal Cases 1993, p. 646)* (...) me guide de manière lumineuse pour étudier la deuxième étape :

« 1) Tout tribunal saisi d'une contestation fondée sur une apparence de parti pris doit apprécier les circonstances et analyser par lui-même toutes les preuves afin de tirer ses propres conclusions quant aux faits.

(...)

3) Lorsqu'il rend ses conclusions, le tribunal «représente le point de vue raisonnable».

4) La question factuelle que le tribunal doit trancher par lui-même est la suivante: existe-t-il un risque réel que le parti pris ait causé une injustice? Par «réel», il faut entendre qui ne soit pas dénué de fondement. Un risque réel est plus qu'un risque minimal mais moins qu'une probabilité. Je crois qu'on pourrait parler aussi bien de risque réel que de possibilité réelle.

5) Le parti pris aura provoqué une injustice si «le décideur s'est montré inéquitable en considérant défavorablement la thèse de l'une des parties relativement à la question qu'il examine». Je considère que l'expression «s'est

montré inéquitable en considérant défavorablement» signifie «était prévenu ou de parti pris contre une partie pour des raisons étrangères au fond de l'affaire».

6) Un décideur a pu se montrer inéquitable en considérant défavorablement la thèse d'une partie de manière consciente ou inconsciente. Dans un cas, comme en l'espèce, où les demandeurs nient qu'il y ait réellement eu parti pris, il me semble que le tribunal doit obligatoirement se demander s'il y a un réel risque que le décideur ait été inconsciemment de parti pris.

7) (...) le tribunal [ne] s'occupe [pas] directement de l'apparence de parti pris mais plutôt d'établir s'il est possible qu'il y ait eu parti pris réel quoique inconscient.

(...)

9) Il n'est pas nécessaire que le requérant démontre qu'il y a une possibilité réelle que la (...) décision eût été différente en l'absence de parti pris; ce qu'il faut établir, c'est que le risque réel de parti pris a influé sur la décision en ce sens que le décideur, même inconsciemment, aurait pesé les arguments concurrents, et donc décidé du fond, de manière inéquitable.»

26. Le juge Jowitt appliqua ensuite aux faits de la cause le critère qu'il venait d'énoncer et constata que, vu les preuves dont il disposait, il ne pouvait pas dire que le requérant avait établi l'existence d'un risque réel que le parti pris eût provoqué une injustice. Il conclut qu'aucun membre du collège ne pouvait être taxé de parti pris inconscient.

27. Le juge Jowitt déclara de plus que si, au contraire de ce qu'il avait dit, il y avait eu parti pris inconscient de la part du collège, il fallait prendre en compte la «théorie de la nécessité». Il dit ceci :

«Lorsque la loi confère à un organe, sans délégation possible, le pouvoir ou l'obligation de prendre une décision dans des circonstances où se pose la question du parti pris parce que :

i) dans le cadre de ce pouvoir ou de cette obligation, un avis initial s'est formé sur une question touchant les intérêts d'une personne à l'égard de laquelle l'organe en cause doit ensuite, dans l'exercice de son pouvoir ou de son obligation, prendre une décision, définitive ou non, après avoir reçu et examiné les arguments qu'elle est en droit de faire valoir, ou

ii) dans l'exercice de ce pouvoir ou de cette obligation de prendre une décision, apparaît un conflit entre les intérêts d'une ou plusieurs autres personnes qui doivent être pris en compte et ceux de l'organe lui-même :

alors cette décision ne peut être attaquée pour parti pris à condition que :

i) si certaines seulement des personnes investies du pouvoir ou de l'obligation de décider sont susceptibles d'être de parti pris, celles qui peuvent légalement se retirer du processus décisionnel le fassent, et

ii) les décideurs susceptibles d'être de parti pris mais ne pouvant légalement se retirer font de leur mieux pour éviter les conséquences du parti pris et, en accord avec le but dans lequel la décision doit être prise, l'organe prend les mesures qui s'offrent raisonnablement à lui pour réduire au minimum le risque d'un parti pris de la part des décideurs (...).»

Le juge Jowitt déclara que si, contrairement à ce qu'il avait constaté, il y avait eu parti pris inconscient de la part du collège, la théorie de la nécessité s'appliquerait et la décision du collège serait maintenue. L'avocat du requérant fit valoir que le Conseil des jeux n'avait pas désigné un organe indépendant pour entendre les parties et faire rapport au collège, ce qui aurait constitué une mesure raisonnable. Le juge Jowitt rejeta cet argument au motif qu'il aurait été impossible de faire utilement un renvoi à un tribunal indépendant sans se heurter à une interdiction de déléguer.

28. Quant à toutes les autres allégations du requérant, le juge Jowitt conclut que celui-ci n'avait pas établi que la décision du collège fût irrationnelle ou déraisonnable ni qu'il existât des motifs suffisants d'effectuer un contrôle juridictionnel. Le juge nota qu'en tentant d'inscrire ses allégations dans le cadre du critère *Wednesbury* relatif à l'absence de caractère raisonnable, le requérant s'efforçait, alors que cela n'était pas permis, de replaider l'affaire comme en appel afin d'obtenir un réexamen des faits de la cause.

29. Après une audience tenue le 4 juillet 1996, la Cour d'appel rejeta une demande d'autorisation de former un recours contre la décision du juge Jowitt. *Lord Justice Morritt* (avec l'approbation de *Lord Justice Hobhouse*) déclara ce qui suit à propos de la « théorie de la nécessité » :

« Je suis prêt à supposer, au bénéfice [du requérant], qu'il aurait une cause suffisamment défendable pour justifier d'autoriser l'appel et qu'il y avait un risque réel que le tribunal ait pris une décision partielle même s'il n'a pas en réalité fait preuve de parti pris contre lui. Il reste à déterminer comment appliquer la théorie de la nécessité aux faits de la cause.

[L'avocat du requérant] n'a pas cherché à laisser entendre que les arguments de droit énoncés par [le juge Jowitt], que j'ai cités, n'avaient pas été formulés avec exactitude par celui-ci, mais il s'est efforcé de contester la conclusion finale, que je viens de rappeler, selon laquelle il était [im]possible de faire utilement un renvoi à un tribunal indépendant sans se heurter à une interdiction de déléguer. La question du parti pris est donc fonction du point très limité de savoir s'il est défendable de considérer que [le juge Jowitt] s'est à cet égard trompé. Je dois dire que, sur ce point très précis, je pense qu'il avait manifestement raison. En fin de compte, le Conseil devait décider si M. Kingsley était ou non une personne convenable. Or il était impossible de déléguer la décision à ce sujet à un collège indépendant. Même si le Conseil était de parti pris, apparent ou réel, il lui revenait quand même de prendre la décision. Si donc on s'appuie sur la théorie de la nécessité, qui n'est pas contestée, cela n'aurait servi de rien de saisir un collège indépendant et la décision prise devrait être maintenue parce qu'elle doit être prise par le Conseil et qu'elle ne peut être déléguée à un tribunal indépendant. Il me semble qu'il n'existe en cette affaire aucun argument défendable justifiant d'autoriser l'appel. »

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

30. Le Conseil britannique des jeux de hasard (« le Conseil des jeux ») est un organisme institué en vertu de l'article 10 de la loi de 1968 sur les jeux de hasard (« la loi de 1968 ») afin de contrôler et surveiller l'industrie

des jeux. Pour obtenir la licence nécessaire en vue d'organiser des jeux dans ses locaux, toute société doit se voir délivrer par le Conseil des jeux un certificat par lequel ce dernier l'autorise au préalable à solliciter pareille licence (annexe 2, paragraphe 3, alinéa 1, de la loi de 1968).

31. Conformément à l'article 19 de la loi de 1968, le Conseil des jeux délivre des certificats habilitant les personnes qui en sont titulaires à occuper certains postes dans l'industrie des jeux. Une fois émis, un certificat reste valable tant qu'il n'est pas retiré. Le Conseil des jeux peut retirer à tout moment un certificat s'il lui apparaît que son détenteur n'est pas une personne convenable pouvant exécuter la fonction indiquée ou agir en la qualité indiquée (annexe 5, paragraphe 6, de la loi de 1968). Le retrait du certificat doit être notifié vingt et un jours à l'avance et par écrit à l'intéressé. Le Conseil des jeux a élaboré une procédure par laquelle il envoie à l'intéressé une lettre où il lui fait part de son intention de lui retirer son certificat. Viennent ensuite des observations écrites et/ou une audience.

EN DROIT

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

32. Dans son arrêt du 7 novembre 2000, la chambre a conclu que la procédure devant le Conseil des jeux, la *High Court* et la Cour d'appel ayant porté sur les droits et obligations de caractère civil du requérant, l'article 6 § 1 était applicable (paragraphe 42-45 de l'arrêt).

Quant à savoir si le collège de Conseil des jeux était un «tribunal indépendant et impartial», la chambre a dit, à titre préliminaire, que le requérant ne pouvait se plaindre de parti pris réel devant elle puisqu'il n'avait pas fait valoir ce grief devant les juridictions internes (paragraphe 48).

La chambre a considéré que le collège n'avait pas présenté l'apparence d'impartialité requise lors de l'audience aux fins de l'article 19 tenue en avril 1994 étant donné qu'il avait déjà décidé en janvier 1993 que le requérant n'était pas une personne convenable pour détenir un certificat d'agrément à l'industrie des jeux (paragraphe 49-50). La chambre a rappelé que, d'après la jurisprudence, même lorsqu'un organe juridictionnel chargé d'examiner des contestations portant sur des «droits et obligations de caractère civil» ne remplit pas les exigences de l'article 6 § 1, il ne saurait y avoir violation de la Convention si la procédure devant cet organe a fait l'objet du «contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article». Quant à la question de savoir si la *High Court* et la Cour d'appel

ont satisfait aux exigences de l'article 6 § 1 de par l'étendue de leur compétence, la chambre a déclaré :

« 52. En l'affaire *Bryan* [c. *Royaume-Uni*, arrêt du 22 novembre 1995, série A n° 335-A], la Cour a cité des exemples de questions pertinentes pour évaluer si le contrôle portant sur des points de droit était adéquat : « l'objet de la décision attaquée, la méthode suivie pour parvenir à cette décision et la teneur du litige, y compris les moyens d'appel, tant souhaités que réels » (*ibidem*, p. 17, § 45).

53. La Cour relève que l'espèce porte sur la réglementation de l'industrie des jeux qui, par sa nature, appelle une surveillance particulière. Au Royaume-Uni, cette surveillance est assurée par le Conseil des jeux conformément à la législation pertinente. L'objet de la décision attaquée en appel était donc un exercice classique de l'autorité administrative, raison pour laquelle le cas d'espèce est analogue à l'affaire *Bryan*, où des questions d'urbanisme avaient fait l'objet de décisions de l'autorité locale puis d'un inspecteur, ainsi qu'à la requête *X c. Royaume-Uni* [n° 28530/95, décision de la Commission du 19 janvier 1998, non publiée], où le ministre avait estimé que le requérant n'était pas la personne convenable pour occuper le poste de directeur général d'une compagnie d'assurances. La Cour ne souscrit pas à l'argument formulé par le requérant dans la présente affaire, à savoir qu'étant donné ce qui était en jeu pour lui il aurait dû bénéficier d'une audience devant un tribunal ayant plénitude de juridiction. Les membres du collège n'étaient certes pas des experts de l'industrie des jeux, mais ils étaient conseillés par des fonctionnaires qui, eux, étaient des experts. La Cour conclut que le contrôle administratif de l'industrie des jeux, qui porte notamment sur le point de savoir si des personnes données peuvent occuper certains postes dans cette industrie, constitue un dispositif approprié.

54. La Cour constate en outre que le collège a pris sa décision au terme d'une procédure quasi-judiciaire qui a comporté sept jours et demi d'audience pendant lesquels le requérant a produit des éléments de preuve et a été tout du long représenté par un avocat principal. L'intéressé a eu amplement l'occasion d'examiner les divers aspects des reproches qui lui étaient adressés et de donner son avis sur la manière dont la procédure devait se dérouler. De plus, il a pu faire valoir toute une gamme de griefs procéduraux au cours de la procédure de contrôle juridictionnel qu'il a engagée par la suite.

55. Dans une affaire comme celle-ci, où le requérant dénonce avant tout le parti pris qui aurait animé le Conseil, seul organe décisionnel, il reste à déterminer si le contrôle exercé par la *High Court* était d'une portée suffisante pour constituer le « contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (...) ». Pour trancher cette question, la Cour doit examiner la manière dont s'est passé le contrôle juridictionnel.

56. Pour ce qui est du parti pris, le juge Jowitt nota que l'avocat du Conseil des jeux avait admis l'« apparence de parti pris ». Toutefois, il vérifia aussi si cette apparence de parti pris était de nature à créer un réel risque d'injustice. Après avoir examiné en détail les preuves et, notamment, fait remarquer les précautions prises pour assurer au requérant un procès équitable et ouvert, le temps consacré à l'audience, les conclusions favorables au requérant sur certains points, la manière dont le collège avait distingué les répercussions de ses différentes conclusions sur la question de savoir si le requérant était une personne « convenable », ainsi que la stature et l'expérience des membres du collège, le juge Jowitt a estimé qu'il n'existait en l'espèce aucun risque réel d'injustice. Il

a en outre considéré que, même s'il y avait eu parti pris inconscient de la part du collège, la décision de celui-ci devait être maintenue par application de la théorie de la nécessité (voir aux paragraphes 24 et 26 ci-dessus la manière dont les juridictions internes ont décrit et appliqué cette théorie).

57. La Cour d'appel, de son côté, était prête à admettre que le requérant avait un grief défendable, suffisant pour qu'elle l'autorise à former un recours, et qu'il y avait un risque réel que la décision du collège eût été motivée par le parti pris mais, appliquant la théorie de la nécessité, elle conclut qu'il y avait lieu de maintenir la décision du collège car celle-ci devait être prise par cet organe et ne pouvait être déléguée à un tribunal indépendant.

58. La Cour juge en règle générale inhérent à la notion de contrôle juridictionnel que, si un moyen d'appel est considéré comme valable, la juridiction procédant au contrôle puisse annuler la décision attaquée et rendre elle-même une nouvelle décision ou renvoyer l'affaire devant le même organe ou un organe différent. Ainsi, lorsqu'est dénoncé, comme en l'espèce, le manque d'impartialité de l'organe décisionnel, la notion de « pleine juridiction » veut non seulement que la juridiction effectuant le contrôle examine ce grief mais aussi qu'elle puisse annuler la décision contestée et renvoyer l'affaire devant un tribunal impartial qui prendra une nouvelle décision.

59. En l'occurrence, les tribunaux internes ne purent renvoyer l'affaire au Conseil ou à une autre juridiction indépendante. Dès lors, la Cour conclut que, dans les circonstances particulières de l'espèce, la *High Court* et la Cour d'appel n'ont pas joui de la « pleine juridiction », au sens défini dans sa jurisprudence relative à l'article 6, lorsqu'elles ont contrôlé la décision prise par le collège.»

La chambre a ainsi conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Au titre de l'article 41, elle a octroyé au requérant une somme en remboursement de ses frais exposés pour la procédure de Strasbourg uniquement (paragraphe 6 ci-dessus).

33. Dans sa lettre du 14 décembre 2000 demandant le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, le requérant s'est borné à mentionner des questions se posant sous l'angle de l'article 41 de la Convention sans remettre en cause les conclusions arrêtées par la chambre quant au fond, sur le terrain de l'article 6 § 1. Dans ses observations écrites, le Gouvernement a confirmé qu'il acceptait le constat de violation de l'article 6 § 1 auquel la chambre avait abouti.

34. La Grande Chambre rappelle que les affaires qui lui sont renvoyées englobent tous les aspects de la requête que la chambre a examinés précédemment dans son arrêt, et non pas **uniquement** les questions contestées par les parties (*K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, § 140, CEDH 2001-VII). Elle ne discerne cependant en l'espèce aucune raison de s'écarter de la conclusion rendue par la chambre quant à l'article 6 § 1 de la Convention et constate dès lors que, pour les motifs indiqués par la chambre dans son arrêt, il y a eu violation de cette disposition.

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

35. 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

36. Dans la lettre par laquelle il demande le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, le requérant déclare que la première des deux questions qui se posent sous l'angle de l'article 41 est « celle de savoir si la Cour doit allouer une somme pour dommage moral (...) dans une affaire où elle a conclu à la violation de l'article 6 pour manque d'impartialité, où le droit interne n'offre aucun recours ou réparation, et où l'intéressé a fourni à la Cour des preuves de la détresse, de l'angoisse et de la frustration que cette procédure inéquitable a provoquées chez lui ».

37. Dans ses observations écrites et à l'audience devant la Grande Chambre, le requérant a demandé réparation de la perte de chances en matière procédurale ainsi que de la pression, de l'atteinte à sa réputation et autre préjudice psychologique et émotionnel qu'il a subis en raison de la violation de l'article 6 § 1.

Il arguë que le principe sous-tendant l'article 41 est celui de la *restitutio in integrum* et que, lorsqu'une perte ne se prête pas à un chiffrage précis, la réparation doit être appréciée en équité. Il fait valoir que la Cour a par le passé accordé des indemnités pour perte de chances en matière procédurale, comme dans l'affaire *de Geouffre de la Pradelle c. France* (arrêt du 16 décembre 1992, série A n° 253-B), où la Cour a déclaré qu'elle ne saurait spéculer sur l'issue de la procédure si l'intéressé avait eu accès à un tribunal, et lui a octroyé 100 000 francs français pour perte de chances. D'après le requérant, les indemnités pour pareille perte doivent être évaluées en tenant compte du total des sommes perdues et de ce qu'elle ne se serait vraisemblablement pas produite si la procédure interne avait été menée dans le respect de l'article 6 § 1. Il affirme que, si la procédure aux fins de l'article 19 s'était tenue devant un tribunal impartial, il aurait été mis hors de cause et ne se serait pas vu retirer ses certificats. Ce retrait a entraîné un important manque à gagner (1 868 000 livres sterling (GBP)), la perte de ses droits à pension (2 500 000 GBP) et la perte de profits sur les actions de la société London Clubs, qu'il a dû céder à leur prix d'achat.

En outre, le requérant soutient que la décision du Conseil des jeux a porté atteinte à sa réputation, l'a ruiné et a brisé son mariage. A son avis,

pour déterminer quel est le montant approprié pour la réparation du préjudice moral ainsi causé, la Cour pourrait s'inspirer des dommages et intérêts alloués dans les affaires britanniques de diffamation.

38. Le Gouvernement ne pense pas qu'il faille accorder au requérant une réparation pour les pertes découlant du retrait de son certificat visé à l'article 19, car il est impossible et inopportun que la Cour tente de spéculer sur ce qu'aurait pu être l'issue de la procédure interne s'il n'y avait pas eu violation de l'article 6 § 1.

De plus, selon lui, la Cour ne devrait s'écarter qu'avec réticence de sa pratique habituelle consistant à ne pas octroyer de somme d'argent à titre de satisfaction équitable lorsque l'intéressé a subi la pression d'une procédure devant un tribunal non conforme à l'article 6 § 1 ; le règlement des différends provoque une pression et des tensions qui font partie des aléas de l'exercice de la citoyenneté, et la Convention n'impose pas aux Etats de protéger les citoyens à cet égard. Le requérant n'a fourni aucune preuve de source indépendante montrant qu'il aurait subi une pression inhabituelle ou résultant précisément de la violation de l'article 6 § 1 plutôt que du retrait de son certificat aux fins de l'article 19.

Le Gouvernement suggère d'établir une distinction entre les affaires dans lesquelles la Cour a octroyé une réparation pour une durée excessive de procédure et des affaires comme celle-ci, en raison de la pression supplémentaire que subissent les parties à un litige qui se prolonge pendant un délai déraisonnable ainsi que de la nécessité de recourir à un moyen monétaire dissuasif afin d'amener les Etats à prévoir un financement suffisant pour leur système juridique interne.

39. Dans sa tierce intervention, Liberty déclare que, de manière générale, dans les affaires de violation de l'article 6, même s'il est impossible de spéculer sur l'issue qu'aurait connue la procédure dans le cas où l'article 6 n'aurait pas été violé, il faudrait accorder au requérant le bénéfice du doute et la Cour devrait lui octroyer une somme au titre du préjudice moral pour le dédommager de toutes les pertes résultant de la procédure interne attaquée. Les Etats seraient de la sorte incités à veiller au respect de la Convention.

40. La Cour rappelle que le principe sous-tendant l'octroi d'une satisfaction équitable en cas de violation de l'article 6 est bien établi : il faut placer le requérant, le plus possible, dans une situation équivalant à celle où il se trouverait si la procédure avait été conforme aux exigences de la Convention (arrêt *Piersack c. Belgique* (article 50) du 26 octobre 1984, série A n° 85, p. 16, § 12). La Cour n'octroie un dédommagement pécuniaire au titre de l'article 41 que lorsqu'elle est convaincue que la perte ou le préjudice dénoncé résulte réellement de la violation qu'elle a constatée (voir les précédents cités au paragraphe 43

ci-dessous), étant donné que l'État ne saurait être tenu de verser des dommages et intérêts pour des pertes dont il n'est pas responsable.

41. En l'espèce, la chambre a conclu à la violation de l'article 6 § 1 au motif que le collège du Conseil des jeux avait manqué d'impartialité objective et que la compétence des juridictions de contrôle était trop restreinte pour redresser cette carence. Le requérant et le Gouvernement ont accepté ce constat dans le cadre de la présente procédure et la Grande Chambre l'a confirmé (paragraphe 33-34 ci-dessus).

42. Ce constat de violation de l'article 6 § 1 n'implique pas que la décision du Conseil des jeux de retirer au requérant son certificat visé à l'article 19 était mal fondée ni qu'un organe autrement composé aurait donné gain de cause à l'intéressé. Celui-ci ne s'est pas plaint de parti pris réel (subjectif) de la part des membres du collège, mais seulement de parti pris apparent (objectif) (paragraphe 25, 29 et 32 ci-dessus). De plus, hormis les aspects qui ont conduit au constat de violation, il n'affirme pas que la procédure devant le Conseil des jeux, la *High Court* et la Cour d'appel ait été inéquitable. Il faut rappeler que le requérant a été représenté à toutes les étapes de la procédure, que le Conseil a tenu sept jours et demi d'audience pour prendre connaissance des éléments de preuve et arguments et que, outre la question du parti pris, le bien-fondé de nombre de ses constats a fait l'objet d'un contrôle juridictionnel. Après que la *High Court* eut tenu une audience de seize jours et prononcé trois décisions longues et pleinement motivées, le juge Jowitt a estimé que les conclusions du Conseil n'étaient pas déraisonnables et qu'il y avait lieu de les confirmer.

43. Eu égard à l'ensemble des circonstances et conformément à sa pratique habituelle pour les affaires tant civiles que pénales en cas de violation de l'article 6 § 1 découlant d'un manque d'indépendance et d'impartialité objective ou structurelle, la Cour ne juge pas approprié d'octroyer une réparation financière au requérant pour perte de chances en matière procédurale ou pour la détresse, les pertes ou le préjudice qu'il allègue avoir subis en raison de l'issue de la procédure interne (voir, entre autres, les arrêts *Hauschildt c. Danemark* du 24 mai 1989, série A n° 154, p. 24, § 58, *Langborger c. Suède* du 22 juin 1989, série A n° 155, p. 19, §§ 49 et 51, *Demicoli c. Malte* du 27 août 1991, série A n° 210, p. 20, § 48, *Holm c. Suède* du 25 novembre 1993, série A n° 279-A, p. 17, § 36, *Findlay c. Royaume-Uni* du 25 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, p. 284, § 88, *De Haan c. Pays-Bas* du 26 août 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1394, §§ 59-60, *Coyne c. Royaume-Uni* du 24 septembre 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1856, § 64, *Hood c. Royaume-Uni* [GC], n° 27267/95, § 86, CEDH 1999-I).

44. Dès lors, la Cour rejette la demande du requérant au titre du dommage moral.

B. Frais et dépens

1. *Frais afférents à la procédure interne*

45. Les parties admettent que la Cour ne rembourse les frais afférents à la procédure interne que lorsqu'ils ont été réellement et nécessairement exposés pour prévenir ou redresser la violation de la Convention constatée par la Cour. En revanche, elles sont en désaccord quant à la proportion des frais encourus par le requérant pour prévenir ou redresser la violation établie en l'espèce.

46. Le requérant demande le remboursement de la totalité des frais de la procédure interne, soit 526 017,48 GBP (231 277,70 GBP pour l'audience aux fins de l'article 19 devant le Conseil des jeux, 254 982,72 GBP pour la procédure de contrôle juridictionnel devant la *High Court* et la Cour d'appel, et 39 757,06 GBP de participation aux frais du Conseil des jeux dans le cadre de cette dernière procédure). Ses *solicitors* ont soulevé la question du parti pris avant l'audience devant le Conseil; elle a été la première à être examinée lors du contrôle juridictionnel. A son avis, s'il n'y avait pas eu violation de l'article 6 § 1, soit il n'aurait pas eu besoin de demander un contrôle juridictionnel (parce que l'audience aux fins de l'article 19 se serait déroulée de manière équitable devant un tribunal impartial), soit il aurait obtenu gain de cause à l'issue de cette procédure et ses frais auraient été remboursés. Il n'aurait en aucun cas été condamné à payer une partie des frais encourus par le Conseil.

47. A titre subsidiaire, le requérant sollicite au moins le remboursement des frais directement exposés pour plaider le manque d'impartialité devant les juridictions internes. Le *solicitor* du requérant estime que la moitié de la correspondance (représentant des frais de 3 750 GBP) échangée avec le Conseil des jeux avant l'audience aux fins de l'article 19 se rapportait à la question du parti pris et que les honoraires du conseil (2 500 GBP) concernaient aussi les avis donnés par celui-ci sur cette question avant l'audience.

Il affirme qu'un tiers environ de la procédure de contrôle juridictionnel devant la *High Court* a porté sur la question du parti pris. Les frais de la procédure devant cette juridiction s'élevant au total à 254 982,72 GBP, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comprise, il demande le remboursement d'au moins un tiers de cette somme, soit 84 994,24 GBP. De la même manière, un tiers des frais encourus par le Conseil des jeux devant la *High Court*, que le requérant a dû payer, se rapportait à la question du parti pris. L'intéressé sollicite le remboursement de 13 252,32 GBP au moins. Pour ce qui est de la procédure devant la Cour d'appel, il soutient qu'elle a entièrement porté sur la question du parti pris. Toutefois, ses frais à cet égard ont été peu élevés, car il n'a pas eu à payer les

honoraires des *solicitors* mais seulement leurs débours, qui se montaient à 211,01 GBP, TVA comprise.

48. Le Gouvernement fait valoir qu'à l'audience aux fins de l'article 19 et dans la procédure de contrôle juridictionnel le véritable but du requérant était de conserver ses certificats d'agrément et d'affirmer qu'il était une personne convenable pouvant continuer à exercer dans l'industrie des jeux. L'audience devant le Conseil des jeux n'avait nullement trait à la violation de la Convention constatée ensuite par la Cour. Quant à la procédure de contrôle juridictionnel, seuls dix à quinze pour cent des frais y afférents ont été encourus pour prévenir ou redresser cette violation. Le Gouvernement reconnaît qu'on ne peut pas en dire autant de l'audience devant la Cour d'appel, mais il souligne que les frais afférents à cette audience étaient relativement faibles.

49. La Cour rappelle le principe établi s'agissant des frais de justice internes : le requérant a droit au remboursement des frais réellement et nécessairement engagés pour prévenir ou redresser la violation de la Convention, pour autant qu'ils soient d'un montant raisonnable (voir, par exemple, *I.J.L. et autres c. Royaume-Uni* (satisfaction équitable), n^{os} 29522/95, 30056/96 et 30574/96, § 18, 25 septembre 2001).

50. La Cour relève que l'audience qui s'est tenue devant le Conseil des jeux en avril 1994 a porté sur la question de savoir si le requérant était une « personne convenable » pour détenir un certificat d'agrément à l'industrie des jeux. Les frais y afférents n'ayant pas été exposés pour prévenir ou redresser la violation de l'article 6 § 1 dénoncée par l'intéressé, la Cour n'octroie aucune somme à ce titre.

51. Certes, la Cour n'a pas vu le compte rendu intégral des audiences tenues dans le cadre de la procédure de contrôle juridictionnel, mais il ressort clairement des décisions de la *High Court* et de la Cour d'appel qu'une partie de la procédure devant la première juridiction et l'ensemble de celle devant la seconde ont été consacrés à la question de savoir si le collègue du Conseil des jeux était de parti pris et si, eu égard à la théorie de la nécessité, il était possible d'y remédier. Le requérant fait valoir qu'un tiers des frais afférents à la procédure devant la *High Court* a été exposé pour redresser la violation de l'article 6 § 1, le Gouvernement estimant pour sa part que la proportion réelle serait plutôt comprise entre dix et quinze pour cent.

Statuant en équité, la Cour octroie au requérant, au titre des frais et dépens afférents à la procédure interne, 50 000 GBP ainsi que tout montant pouvant être dû au titre de la TVA.

2. *Frais afférents à la procédure devant la Commission et la Cour*

52. Dans son arrêt du 7 novembre 2000, la chambre a alloué au requérant 13 500 GBP au titre des frais et dépens exposés devant la

Commission et la Cour. Ni le requérant ni le Gouvernement n'ayant contesté cette décision, la Grande Chambre considère que cette somme était raisonnable et qu'il y a lieu d'en confirmer l'octroi.

53. Le requérant demande 28 471,80 GBP pour la procédure devant la Grande Chambre, y compris les frais de voyage, les frais des *solicitors*, soit 3 828,50 GBP, et les honoraires des conseils, à savoir 15 000 GBP pour M. Greenwood et 7 500 GBP pour M^{me} Stratford.

54. Le Gouvernement considère ces prétentions comme excessives. La somme de 16 000 GBP, TVA comprise, lui paraîtrait plus raisonnable.

55. La Cour observe que le requérant a demandé le renvoi devant la Grande Chambre pour faire valoir ses prétentions au titre de l'article 41 en ce qui concerne le dommage moral et les frais de la procédure interne (paragraphe 36 ci-dessus). La Grande Chambre n'était donc pas saisie de questions vastes ou complexes. Quoiqu'il en soit, le requérant n'a obtenu gain de cause que pour cette dernière demande (voir l'arrêt *Welch c. Royaume-Uni* (article 50) du 26 février 1996, *Recueil* 1996-II, p. 392, § 22).

56. Dans ces conditions, et eu égard au montant que le Gouvernement estime raisonnable pour ce qui est des frais devant la Grande Chambre, la Cour juge équitable d'octroyer au total 25 000 GBP pour l'ensemble des frais encourus devant la Commission et la Cour, ainsi que tout montant pouvant être dû au titre de la TVA.

C. Intérêts moratoires

57. 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

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention;
2. *Dit*, par dix voix contre sept, que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant;
3. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, les sommes suivantes :
 - i. 50 000 GBP (cinquante mille livres sterling) pour les frais et dépens afférents à la procédure interne, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée,

- ii. 25 000 GBP (vingt-cinq mille livres sterling) pour les frais et dépens relatifs à la procédure devant la Commission et la Cour, 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 et jusqu'au versement;
4. *Rejetée*, par dix voix contre sept, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 28 mai 2002.

Luzius WILDHABER
Président

Maud DE BOER-BUQUICCHIO
Greffière adjointe

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 en partie dissidente de M. Rozakis;
- opinion en partie dissidente de M. Ress, à laquelle se rallient M^{me} Tsatsa-Nikolovska et M. Levits;
- opinion en partie dissidente de M. Casadevall, à laquelle se rallient M. Bonello et M. Kovler.

L.W.
M.B.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE
DE M. LE JUGE ROZAKIS

(Traduction)

En l'espèce, je ne suis pas en mesure de souscrire à la décision de la majorité de la Cour de ne pas allouer au requérant d'indemnité pour le dommage moral. Je partage l'avis du juge Casadevall quant aux principes qui devraient régir l'octroi d'une réparation au titre du dommage moral ainsi que l'analyse effectuée par le juge Ress quant aux circonstances particulières de l'affaire.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE M. LE JUGE RESS,
À LAQUELLE SE RALLIENT M^{me} TSATSA-NIKOLOVSKA
ET M. LEVITS, JUGES

(Traduction)

1. En cette affaire, je partage l'avis de la majorité selon lequel il n'existe pas de lien de causalité entre l'apparence de parti pris de la part du collègue du Conseil des jeux et le préjudice pécuniaire subi par le requérant à la suite du retrait de son certificat. Je souscris également à la décision relative aux frais. Le seul point sur lequel je suis en désaccord est celui de savoir s'il faut allouer une réparation pour dommage moral. Certes, il n'y a pas lieu d'octroyer une telle réparation au titre de l'article 41 pour chaque affaire où la Cour a conclu à la violation. Il peut y avoir des cas où le simple fait de dire qu'il y a eu violation suffit à compenser la frustration éprouvée par le requérant, notamment si pareil constat est susceptible d'entraîner des conséquences sur le plan interne. Il en est ainsi lorsque le requérant est en mesure de faire redresser la violation établie par la Cour européenne des Droits de l'Homme par le biais d'une procédure interne ou lorsqu'il peut solliciter une réparation du dommage moral en invoquant ce constat au niveau national.

2. En l'espèce, le requérant n'a aucune perspective de redressement au niveau interne. La législation en vigueur en Angleterre l'a placé dans une situation assez délicate. Il aurait naturellement pu faire valoir que le collègue du Conseil des jeux était de parti pris ou en donnait l'apparence. Au cours de la procédure de contrôle juridictionnel, le juge Jowitt a traité de manière approfondie la question du parti pris en étudiant les objections élevées par le requérant en vertu des principes *Wednesbury*. Le conseil du requérant a avancé que la décision de supprimer les certificats visés à l'article 19 détenus par son client devait être annulée parce que le collègue était de parti pris. Le juge Jowitt a déclaré que, même en cas de parti pris inconscient de la part du collègue, la décision de celui-ci serait maintenue en raison de la théorie de la nécessité. Dès lors, le juge a donné l'impression que tous les efforts déployés pour étudier plus avant la question de savoir s'il y avait eu parti pris inconscient étaient vains, car celle-ci n'influaient pas de manière décisive sur l'issue de l'affaire, la théorie de la nécessité empêchant de contester la décision du collègue à cet égard. La Cour d'appel est parvenue à une conclusion identique, même si elle a supposé, au bénéfice du requérant, qu'il aurait eu une cause suffisamment défendable pour justifier de l'autoriser à former un appel, et qu'il y avait un risque réel que le collègue ait pris une décision partielle. Si la décision de savoir si M. Kingsley était une personne convenable ne pouvait être déléguée à un tribunal indépendant, la

théorie de la nécessité voulait que la décision du collège ne puisse être annulée. Lorsque le droit interne ne prévoit aucun recours pour le cas où un conseil de parti pris ne peut se voir remplacer par un organe indépendant ou tout autre organe, alors la situation du requérant ou de toute autre personne placée dans une situation analogue devient relativement désespérée.

3. Etant donné que le requérant n'a pas pu et ne pourra pas faire réparer le tort que lui a causé la procédure devant un collège ayant une apparence de parti pris, je me demande comment la Grande-Bretagne pourra redresser pareils griefs lorsqu'elle devra décider de la manière d'exécuter le présent arrêt. La situation est assez proche de celle de l'affaire *Kudla c. Pologne* ([GC], n° 30210/96, § 147, CEDH 2000-XI) où la Cour a dit que, outre une violation de l'article 6, il peut aussi y avoir violation de l'article 13 dans les affaires de longueur de procédure s'il n'existe aucun recours effectif au niveau interne. Ces deux articles ne se chevauchent que lorsque le droit énoncé dans la Convention que revendique le requérant est un droit de caractère civil reconnu en droit interne. En pareil cas, les garanties prévues à l'article 6 § 1, qui recouvrent tous les aspects de la procédure judiciaire, sont plus strictes que celles de l'article 13 et absorbées par elles. Or le droit en cause en l'espèce est celui d'être entendu par un tribunal impartial. Il s'agit d'une question juridique distincte de celle de savoir si le requérant disposait en droit interne d'un recours effectif pour exprimer un grief à cet égard. En l'occurrence, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 et le droit interne n'offre aucun recours effectif. Il faudrait donc soit que le collège du Conseil des jeux se réunisse dans une autre composition, soit qu'il délègue ses pouvoirs à la *High Court* ou à la Cour d'appel. La théorie de la nécessité ne peut à mon avis justifier de prolonger une situation de violation. Il convient dans ces conditions de faire une exception à cette théorie en sorte que le collège puisse déléguer ses pouvoirs aux tribunaux. La seule réparation possible consiste alors à accorder au requérant au titre du dommage moral une somme, non pour perte de chances mais calculée en équité, pour le dédommager de s'être trouvé dans une situation où le droit interne ne lui permet pas de faire redresser une telle violation de l'article 6.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE
DE M. LE JUGE CASADEVALL,
À LAQUELLE SE RALLIENT
MM. LES JUGES BONELLO ET KOVLER

1. Je ne souscris pas à la décision de la majorité de ne pas octroyer une réparation financière, au titre de la satisfaction équitable, pour le préjudice moral subi par le requérant.

2. Partant du principe, comme la Cour le rappelle constamment, que la Convention est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles, que sa raison d'être n'est pas de garantir des droits théoriques ou illusoire, mais des droits réels et effectifs, et faisant suite à « (...) l'idée qu'il faut placer le requérant, le plus possible, dans une situation équivalant à celle où il se trouverait s'il n'y avait pas eu de manquement aux exigences (...) » de la Convention (arrêt *Piersack c. Belgique* (article 50) du 26 octobre 1984, série A n° 85, p. 16, § 12), la lecture de l'article 41 de la Convention qui – de mon point de vue – s'impose m'amène à soutenir qu'en règle générale le seul constat de violation ne peut pas constituer en soi une satisfaction équitable suffisante. Les requérants ont droit à quelque chose de plus qu'à une simple victoire morale ou à la satisfaction d'avoir participé à l'enrichissement de la jurisprudence de la Cour.

3. Lorsque la Cour conclut à la violation d'une des dispositions de la Convention et sachant que le droit interne ne permet d'effacer qu'imparfaitement (trop souvent pas du tout) les conséquences d'une telle violation, conditions requises par l'article 41, l'octroi d'une satisfaction équitable en réparation du dommage moral devrait être la règle. La décision que le constat de violation représente en soi une satisfaction suffisante devrait être l'exception et constituer une solution réservée à des affaires aux conséquences mineures. En effet, certaines violations des règles de procédure, dites « techniques », ou autres cas qui n'ont pas affecté sensiblement la situation du requérant, peuvent toujours constituer des exceptions¹. La Cour, bien sûr, usera de prudence et tiendra compte des circonstances de l'espèce pour fixer le montant de la réparation.

1. Dans l'arrêt *Dudgeon c. Royaume-Uni* (article 50) du 24 février 1983, série A n° 59, pp. 7-8, § 14, la Cour a dit : « (...) M. Dudgeon doit être réputé avoir atteint son but : provoquer une réforme du droit nord-irlandais. Dès lors, et eu égard à la nature de la violation constatée, la Cour estime que pour ce chef de la demande l'arrêt du 22 octobre 1981 constitue en soi une satisfaction équitable suffisante (...) » Voir aussi, avec une motivation tout à fait particulière, l'arrêt *McCann et autres c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1995, série A n° 324, p. 63, § 219.

4. Dans la présente affaire, la Cour a jugé que l'audience devant le collège de trois membres ne présentait pas l'apparence d'impartialité requise d'un tribunal au sens de l'article 6 § 1 (paragraphe 50 de l'arrêt de la chambre) et a conclu que, puisque les tribunaux internes n'avaient pu renvoyer l'affaire devant le Conseil des jeux ou une autre juridiction, la *High Court* et la Cour d'appel n'avaient pas joui de la « pleine juridiction » au sens de sa jurisprudence relative à l'article 6 et que, par conséquent, il y avait eu violation de l'article 6 § 1 (paragraphe 59 de l'arrêt de la chambre). S'agissant de la violation des garanties procédurales, la Cour, dans sa pratique quasi constante, refuse d'octroyer une réparation pour préjudice matériel, au motif qu'elle ne saurait spéculer sur l'issue de la procédure interne en l'absence de violation. Je me rallie à une telle conclusion. Cependant, lorsqu'une violation de la Convention est constatée, c'est cette violation elle-même qui, au-delà de tout éventuel préjudice matériel, cause un préjudice moral au requérant, et ce indépendamment de l'issue du procès. Tel est mon avis.

5. Faute de lien de causalité entre la violation et le dommage matériel allégué, et pour éviter toute spéculation sur l'issue éventuelle de la procédure, la solution consistant à reconnaître au requérant une « perte de chances réelles » sous l'angle du préjudice moral, comme la Cour l'a fait dans plusieurs affaires¹, me paraît une solution adéquate et juste. Dans l'arrêt *Doustaly c. France* du 23 avril 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, malgré l'absence de lien de causalité entre la violation de l'article 6 § 1 et le préjudice matériel allégué, la Cour a accordé au requérant une somme substantielle au titre de la perte de clientèle, ainsi qu'une somme pour réparation du préjudice moral. Autrement, si la Cour ne souhaite pas suivre l'approche de la « perte de chance », il reste toujours la possibilité de reconnaître l'existence d'un dommage moral résultant de l'incertitude (arrêt *Guincho c. Portugal* du 10 juillet 1984, série A n° 81), de l'angoisse (arrêt *Keegan c. Irlande* du 26 mai 1994, série A n° 290), des sentiments d'impuissance et de frustration (arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50) du 31 octobre 1995, série A n° 330-B) ou de l'atteinte à la réputation du requérant (arrêt *Doustaly* précité) causés par la violation.

6. Les droits de M. Kingsley, tels que protégés par l'article 6 § 1 de la Convention, ayant été violés et le droit interne ne lui offrant pas de remède pour effacer les conséquences du dommage moral subi, il aurait

1. Voir, parmi d'autres, les arrêts *Colozza c. Italie* du 12 février 1985, série A n° 89, *Bönisch c. Autriche* (article 50) du 2 juin 1986, série A n° 103, de *Geoffre de la Pradelle c. France* du 16 décembre 1992, série A n° 253-B, *Delta c. France* du 19 décembre 1990, série A n° 191-A, et plus récemment *Pélissier et Sassi c. France* [GC], n° 25444/94, CEDH 1999-II, et *Dulaurans c. France*, n° 34553/97, 21 mars 2000, ces deux derniers concernant spécifiquement les garanties d'un procès équitable (article 6 § 1 de la Convention).

dû se voir octroyer une réparation équitable. En tout état de cause, à la lumière de la décision adoptée par la majorité, j'ai des difficultés à comprendre la raison pour laquelle le collège de cinq juges a accepté le renvoi de cette affaire devant la Grande Chambre (paragraphe 36 et 37 du présent arrêt).

STAFFORD v. THE UNITED KINGDOM
(Application no. 46295/99)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 28 MAY 2002

SUMMARY¹**Continued detention, following expiry of a prison sentence, on the basis of an earlier mandatory life sentence in respect of which a life licence had been revoked****Article 5 § 1 (a)**

Lawful detention – Continued detention, following expiry of a prison sentence, on the basis of an earlier mandatory life sentence in respect of which a life licence had been revoked – Detention after conviction – Mandatory life sentence – Lawfulness of detention in domestic law – Dynamic interpretation of the Convention – Developments in domestic law – Nature of mandatory life sentence – Fixing of punishment element of sentence by the executive – Absence of causal connection between purpose of continued detention and original sentence – Absence of danger to the public

Article 5 § 4

Review of lawfulness of detention – Nature of mandatory life sentence – Basis of continuing detention susceptible to change with passage of time – Review of lawfulness not incorporated in trial and appeal proceedings – Absence of review of lawfulness of detention

*
* * *

The applicant, convicted of murder in 1967, was released on licence in 1979. He left the United Kingdom in breach of his licence, which was consequently revoked. The applicant was arrested in the United Kingdom in 1989 and again released on life licence in 1991. In 1994 he was sentenced to six years' imprisonment for conspiracy to forge travellers' cheques and passports. The Secretary of State accepted the recommendation of the Parole Board to revoke his life licence. In 1996 the Secretary of State rejected the Parole Board's recommendation that the applicant be released on life licence, as a result of which the applicant remained in prison after the expiry of his sentence for forgery. The applicant was granted leave to apply for judicial review of the decision of the Secretary of State, who acknowledged that there was not a significant risk of him committing further violent offences. The Secretary of State's decision was quashed but the Court of Appeal allowed his appeal. The House of Lords dismissed the applicant's appeal. The applicant was released on licence in 1998.

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

Held

(1) Article 5 § 1 (a): It was not contested that the applicant's detention after the expiry of his sentence for forgery was in accordance with a procedure prescribed by English law and otherwise lawful under English law, but this was not conclusive under the Convention. There was no material distinction on the facts between the present case and *Wynne* (Series A no. 294-A), in which the Court had found no violation of Article 5 § 4 in relation to continued detention after recall to prison of a mandatory life prisoner convicted of an intervening offence of manslaughter, the tariff (that is, the retribution and deterrence) element of which had expired. However, having regard to the significant developments in the domestic sphere, it was appropriate to reassess, in the light of present-day conditions, what was the appropriate interpretation and application of the Convention. A steady erosion of the scope of the Secretary of State's decision-making powers in relation to the fixing of the tariff in respect of different types of life sentence could be identified in the case-law of both the Court and the domestic courts. The developments in domestic law demonstrated an evolving analysis of the role of the Secretary of State concerning life sentences and the continuing role of the Secretary of State in fixing the tariff and in deciding on a prisoner's release following its expiry had become increasingly difficult to reconcile with the notion of separation of powers. It could now be regarded as established in domestic law that there was no distinction between mandatory life prisoners, discretionary life prisoners and juvenile murderers as regards the nature of tariff-fixing, which was a sentencing exercise. The mandatory life sentence did not impose imprisonment for life as a punishment; rather, the tariff represented the element of punishment. In the present case, the applicant had to be regarded as having exhausted the punishment element for his offence of murder and his continued detention after expiry of the sentence for forgery could not be regarded as justified by his punishment for murder. Nor, in contrast to the position in *Weeks* (Series A no. 114), was the detention justified on the ground of danger to the public. Consequently, there was no sufficient causal connection between the possible commission of further non-violent offences and the original sentence for murder in 1967. A decision-making power by the executive to detain on the basis of perceived fears of future non-violent criminal conduct unrelated to the original murder conviction did not accord with the spirit of the Convention.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 5 § 4: The Secretary of State's role in fixing the tariff is a sentencing exercise and not the administrative implementation of the sentence of the court. After the expiry of the tariff, continued detention depends on elements of dangerousness and risk associated with the objectives of the original sentence for murder, elements which may change with the course of time, raising new issues of lawfulness. It could no longer be maintained that the original trial and appeal proceedings satisfied, once and for all, issues of the compatibility of subsequent detention of mandatory life prisoners with the provisions of Article 5 § 1. From the expiry of his sentence for forgery until his release, the lawfulness of the applicant's continued detention was not reviewed by a body with the power to release or following a procedure containing the necessary judicial safeguards.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court made an award in respect of pecuniary and non-pecuniary damage and a further award in respect of costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Tyler v. the United Kingdom, judgment of 25 April 1978, Series A no. 26
Van Droogenbroeck v. Belgium, judgment of 24 June 1982, Series A no. 50
Weeks v. the United Kingdom, judgment of 2 March 1987, Series A no. 114
Cossey v. the United Kingdom, judgment of 27 September 1990, Series A no. 184
Thynne, Wilson and Gunnell, judgment of 25 October 1990, Series A no. 190-A
Wynne v. the United Kingdom, judgment of 18 July 1994, Series A no. 294-A
Hussain v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-I
Singh v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1996, *Reports* 1996-I
Amuur v. France, judgment of 25 June 1996, *Reports* 1996-III
Incal v. Turkey, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-IV
V. v. the United Kingdom [GC], no. 24888/94, ECHR 1999-IX
T. v. the United Kingdom [GC], no. 24724/94, 16 December 1999
Chapman v. the United Kingdom [GC], no. 27238/95, ECHR 2001-I

In the case of Stafford v. the United Kingdom,

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

Mr L. WILDHABER, *President*,
Mr C.L. ROZAKIS,
Mr J.-P. COSTA,
Sir Nicolas BRATZA,
Mr A. PASTOR RIDRUEJO,
Mrs E. PALM,
Mr P. KÜRIS,
Mr R. TÜRMEŒ,
Mrs F. TULKENS,
Mr K. JUNGWIERT,
Mr V. BUTKEVYCH,
Mrs N. VAJLIĆ,
Mr M. PELLONPÄÄ,
Mr K. TRAJA,
Mrs S. BOTOUCHAROVA,
Mr M. UGREKHELIDZE,
Mr V. ZAGREBELSKY,

and also of Mr P.J. MAHONEY, *Registrar*,

Having deliberated in private on 20 February and 24 April 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 46295/99) against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 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 United Kingdom national, Mr Dennis Stafford (“the applicant”), on 24 July 1998.

2. The applicant was represented before the Court by Mr M. Purdon, a lawyer practising in Newcastle-upon-Tyne. The United Kingdom Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr D. Walton, of the Foreign and Commonwealth Office.

3. The applicant, sentenced to mandatory life imprisonment for murder, alleged that his detention after recall on life licence had ceased to be justified by the original sentence and that he had no opportunity for the lawfulness of that continued detention to be reviewed by a court. He relied on Article 5 §§ 1 and 4 of the Convention.

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

5. The application was allocated to the Third Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). On 29 May 2001 it was declared admissible by a Chamber of that Section, composed of the following judges: Mr J.-P. Costa, President, Mr W. Fuhrmann, Mr P. Kūris, Mrs F. Tulkens, Mr K. Jungwiert, Sir Nicolas Bratza and Mr K. Traja, and also of Mrs S. Dollé, Section Registrar¹. On 4 September 2001 the Chamber relinquished jurisdiction in favour of the Grand Chamber, neither of the parties having objected to relinquishment (Article 30 of the Convention and Rule 72).

6. The composition of the Grand Chamber was determined according to the provisions of Article 27 §§ 2 and 3 of the Convention and Rule 24.

7. The applicant and the Government each filed written observations on the merits. In addition, third-party comments were received from Justice, which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 61 § 3).

8. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 20 February 2002 (Rule 59 § 2).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr D. WALTON,	<i>Agent,</i>
Mr D. PANNICK QC,	
Mr M. SHAW,	<i>Counsel,</i>
Ms M. MORRISH,	
Mr T. MORRIS,	<i>Advisers;</i>

(b) *for the applicant*

Mr E. FITZGERALD QC,	
Mr T. OWEN QC,	<i>Counsel,</i>
Mr M. PURDON,	<i>Solicitor.</i>

The Court heard addresses by Mr Fitzgerald and Mr Pannick.

9. On 24 April 2002 Mr B. Zupančič and Mrs H.S. Greve, who were unable to take part in the further consideration of the case, were replaced by Mr V. Butkevych and Mr R. Türmen.

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

10. In January 1967 the applicant was convicted of murder. He was released on licence in April 1979. His licence required him to cooperate with his probation officer and to remain in the United Kingdom unless his probation officer agreed to his travelling abroad.

11. Soon after release the applicant left the United Kingdom in breach of his licence and went to live in South Africa. In September 1980 his licence was revoked and thereafter he was continuously “unlawfully at large”.

12. In April 1989 the applicant was arrested in the United Kingdom, having returned from South Africa in possession of a false passport. Possession of a false passport led to a fine. He remained in custody, however, due to the revocation of the life licence. He made written representations to the Parole Board against the 1980 decision to recall him to prison but the Board rejected those representations and recommended a further review in July 1990.

13. In November 1990 the Board recommended the applicant’s release subject to a satisfactory release plan. This recommendation was accepted by the Secretary of State. In March 1991 the applicant was released on life licence.

14. In July 1993 the applicant was arrested and remanded in custody on counterfeiting charges. On 19 July 1994 he was convicted on two counts of conspiracy to forge travellers’ cheques and passports and sentenced to six years’ imprisonment.

15. In September 1994 the Parole Board recommended revocation of the applicant’s life licence and further review at the parole eligibility date of his six-year sentence. The Secretary of State accepted the Board’s recommendation, revoking the licence under section 39(1) of the Criminal Justice Act 1991 (“the 1991 Act”). The applicant made written representations, but the Board maintained its decision.

16. In 1996 the Parole Board conducted a formal review of the applicant’s case and recommended his release on life licence. It said:

“This case is exceptional in that it is a recall one and he has previously made a successful transition from prison to the community without violent reoffending ... It is felt that the risk of serious reoffending in the future is very low. Recent reports of progress in prison have been favourable and no untoward incidents have been reported; positive links with his family have been maintained. In view of these facts, it is now felt that he could be released safely and appropriately into the community. The Panel took the view after lengthy consideration that nothing further would be gained by a period in open conditions, and the successful return to the community, bearing in mind all risk factors, would be best facilitated by returning to his family directly.”

17. By letter of 27 February 1997 to the applicant, the Secretary of State rejected the Board's recommendation in the following terms:

"... [The Secretary of State] notes with concern the circumstances surrounding your two recalls to prison ... Both these occasions represent a serious and grave breach of the trust placed in you as a life licensee and demonstrate a lack of regard for the requirements of supervision. Against this background the Secretary of State is not yet satisfied that if released on licence for a third time, you would fully comply with the conditions of your life licence. He notes that you have spent the past 3 1/2 years in closed prison conditions and therefore have not on this occasion followed the normal progression of life sentence prisoners. This involves a period in open conditions, giving you the opportunity to demonstrate sustained good behaviour and responsibility in a less secure environment; and to experience the full range of resettlement activities in preparation for release.

For these reasons, the Secretary of State considers that you should be transferred to an open prison for a final period of testing and preparation. Your next formal review by the Parole Board will begin 2 years after your arrival there."

18. On 10 June 1997 the applicant was granted leave to seek judicial review of the Secretary of State's decisions to reject the Board's recommendation for immediate release and to require him to spend a further two years in open conditions before the next review.

19. On 1 July 1997, but for the revocation of his life licence, the applicant would have been released from prison on the expiry of the sentence for fraud, pursuant to provisions whereby prisoners serving determinate sentences of more than four years were released after serving two-thirds of their sentence (section 33 of the 1991 Act).

20. The Secretary of State acknowledged in the proceedings that there was not a significant risk that the applicant would commit further violent offences, but asserted that he could lawfully detain a post-tariff mandatory life prisoner solely because there was a risk that he might commit further non-violent imprisonable offences.

21. On 5 September 1997 Mr Justice Collins quashed the Secretary of State's decision of February 1997, holding that it was beyond his power to detain a post-tariff life prisoner other than on the basis that there existed an unacceptable risk that he might commit a future offence involving a risk to the life or limb of the public.

22. On 26 November 1997 the Court of Appeal allowed the Secretary of State's appeal, holding that section 35(2) of the 1991 Act conferred a broad discretion on the Secretary of State to direct the release of mandatory life prisoners and his decision not to release the applicant was in accordance with the previously stated policy whereby the risk of reoffending was taken into account, such risk not having been expressed as being limited to offences of a violent or sexual nature. Lord Bingham CJ stated, however:

“The applicant is now serving the equivalent of a determinate sentence of about five years, albeit in open conditions. This term has not been imposed on him by way of punishment, because he has already served the punitive terms which his previous, very serious, offences have been thought to merit. The term has not been imposed because he is thought to present danger to the public, because that is not suggested. It is not submitted that the term imposed bears any relation to the gravity of any future imprisonable offence which the applicant might commit or that such term is needed to ensure future compliance with the terms of his life licence. While a powerful case can be made for testing in open conditions a mandatory life prisoner who has been institutionalised by long years of incarceration in closed conditions, such a case loses much of its force in the case of a man who has, since serving the punitive term of his life sentence, demonstrated his capacity for living an independent and apparently lawful life by doing so for a number of years. The imposition of what is in effect a substantial term of imprisonment by the exercise of executive discretion, without trial, lies uneasily with ordinary concepts of the rule of law. I hope that the Secretary of State may, even now, think it right to give further consideration to the case.”

23. Lord Justice Buxton, concurring with the latter remarks, added:

“The category of imprisonable offence is extremely wide, and can encompass many matters that are wholly unrelated, both in nature and seriousness, to the reasons for the life sentence prisoner being within the power of the State in the first place. I also find it uncomfortable that the criterion should be used as the justification for continued imprisonment. We were told in argument that the test of imprisonable offence, rather than of fault of a purely moral or social nature, was used because faults of the latter nature would be unconnected with the original reasons for the subject’s incarceration; but in reality this lack of connection exists, or at least is strongly threatened, by the imprisonable offence criterion also. ...”

24. On 16 December 1997 the applicant was moved to open conditions.

25. By letter dated 21 January 1998, the Secretary of State decided that the applicant should spend only six months in open conditions before his next review.

26. On 23 July 1998 the House of Lords dismissed the applicant’s appeal against the Court of Appeal’s decision. In his speech, with which the rest of the judges agreed, Lord Steyn held that section 35(2) of the 1991 Act conferred a wide administrative discretion on the Secretary of State to decide upon the release on licence of mandatory life prisoners and that there was no fundamental common-law principle of retributive proportionality which restrained him from detaining a mandatory life prisoner by reference to a risk that he may in future commit a serious but non-violent offence. He expressly repeated Lord Bingham’s concern that the imposition of a substantial term of imprisonment by exercise of administrative discretion was hard to reconcile with ordinary concepts of the rule of law.

27. On 22 December 1998 the applicant was released on licence by the Secretary of State.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Life sentences

28. Murder carries a mandatory sentence of life imprisonment under the Murder (Abolition of Death Penalty) Act 1965. A person convicted of other serious offences (such as manslaughter or rape) may also be sentenced to life imprisonment at the discretion of the trial judge where there are exceptional circumstances which demonstrate that the offender is a danger to the public and it is not possible to say when that danger will subside. Where an offender is under 18 years of age when the offence of murder is committed, he or she is sentenced to detention during Her Majesty's pleasure (section 53(1) of the Children and Young Persons Act 1933).

29. As at 31 December 2001 there were 3,171 male and 114 female mandatory life prisoners, 228 men and 11 women serving a sentence of detention during Her Majesty's pleasure and 1,424 male and 25 female discretionary life prisoners.

B. Tariffs

30. Over the years, the Secretary of State has adopted a "tariff" policy in exercising his discretion whether to release offenders sentenced to life imprisonment. This was first publicly announced in Parliament by Mr Leon Brittan on 30 November 1983 (Hansard (House of Commons Debates) cols. 505-07). In essence, the tariff approach involves breaking down the life sentence into component parts, namely retribution, deterrence and protection of the public. The "tariff" represents the minimum period which the prisoner will have to serve to satisfy the requirements of retribution and deterrence. The Home Secretary will not refer the case to the Parole Board until three years before the expiry of the tariff period, and will not exercise his discretion to release on licence until after the tariff period has been completed (per Lord Browne-Wilkinson, *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte V. and T.* [1998] Appeal Cases 407, at pp. 492G-493A).

31. According to section 34 of the Criminal Justice Act 1991 ("the 1991 Act"), the tariff of a discretionary life prisoner is fixed in open court by the trial judge after conviction. After the tariff has expired, the prisoner may require the Secretary of State to refer his case to the Parole Board, which has the power to order his release if it is satisfied that it is no longer necessary to detain him for the protection of the public.

32. A different regime, however, applied under the 1991 Act to persons serving a mandatory sentence of life imprisonment (now replaced by the Crime (Sentences) Act 1997 ("the 1997 Act"), sections 28-34). In relation

to these prisoners, the Secretary of State decides the length of the tariff. The view of the trial judge is made known to the prisoner after his trial, as is the opinion of the Lord Chief Justice. The prisoner is afforded the opportunity to make representations to the Secretary of State, who then proceeds to fix the tariff and is entitled to depart from the judicial view (*R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody* [1994] 1 Appeal Cases 531; and see the Home Secretary, Mr Michael Howard's, policy statement to Parliament, 27 July 1993, Hansard (House of Commons Debates) cols. 861-64).

33. In the judicial review proceedings in *Ex parte V. and T.* (cited above), the House of Lords gave consideration, *inter alia*, to the nature of the tariff-fixing exercise.

34. Lord Steyn held:

“The starting-point must be to inquire into the nature of the power to fix a tariff which the Home Secretary exercises. Writing on behalf of the Home Secretary the Home Office explained that: ‘The Home Secretary must ensure that, at all times, he acts with the same dispassionate fairness as a sentencing judge.’ The comparison between the position of the Home Secretary, when he fixes a tariff representing the punitive element of the sentence, and the position of the sentencing judge is correct. In fixing a tariff the Home Secretary is carrying out, contrary to the constitutional principle of the separation of powers between the executive and the judiciary, a classic judicial function. Parliament entrusted the underlying statutory power, which entailed a discretion to adopt a policy and fix a tariff, to the Home Secretary. But the power to fix a tariff is nevertheless equivalent to a judge’s sentencing power.”

35. Lord Hope held:

“But the imposition of a tariff, which is intended to fix the minimum period in custody is, in itself, the imposition of a form of punishment. This has, as Lord Mustill observed in *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody* at p. 557A-B, the characteristics of an orthodox judicial exercise, which is directed to the circumstances of the offence and those of the offender and to what, having regard to the requirements of retribution and deterrence, is the appropriate minimum period to be spent in custody. The judge, when advising the Secretary of State about the tariff, must and does confine his attention to these matters ...

If the Secretary of State wishes to fix a tariff for the case – in order to replace the views of the judiciary with a view of his own about the length of the minimum period – he must be careful to abide by the same rules ...”

36. In *Ex parte Pierson* [1998] Appeal Cases 539, Lord Steyn stated, in a case concerning mandatory life prisoners:

“In public law the emphasis should be on substance rather than form. The case should not be decided on a semantic quibble about whether the Home Secretary’s function is strictly ‘a sentencing exercise’. The undeniable fact is that in fixing a tariff in the individual case the Home Secretary is making a decision about the punishment of the convicted man. In any event, a majority holding in *Ex Parte V.* concludes the matter ... This point is therefore settled by the binding authority of a decision of the House.”

37. A whole life tariff may be set in appropriate cases. In *R. v. the Home Secretary, ex parte Hindley* [2001] 1 Appeal Cases, where a provisional tariff of thirty years had been replaced by a whole life tariff, Lord Steyn held that “life-long incarceration for the purposes of punishment is competent where the crime or crimes are sufficiently heinous”. The decision of the Secretary of State to apply a whole life tariff in her case was found in the circumstances to be lawful. He had been entitled to revise his view of the tariff, which had initially been based on incomplete knowledge of her role in the three murders upon which she had faced trial and in ignorance of her involvement in two other murders, matters which came to light later. According to information provided by the Government, there were twenty-two mandatory life prisoners with whole life tariffs at 31 December 2001.

C. Release on licence of mandatory life prisoners

38. At the relevant time, the Criminal Justice Act 1991 provided in section 35(2):

“If recommended to do so by the [Parole] Board, the Secretary of State may, after consultation with the Lord Chief Justice together with the trial judge if available, release on licence a life prisoner who is not a discretionary life prisoner.”

This is in contrast to the position for other life prisoners, where the Parole Board now has the power of decision – pursuant to the provisions of the 1991 Act for discretionary life prisoners and pursuant to the 1997 Act for detainees during Her Majesty’s pleasure. Where, however, a mandatory life prisoner was recalled to prison, the Parole Board did have a power to direct the Secretary of State to release the prisoner immediately (section 39(5) of the 1991 Act, now section 32(5) of the 1997 Act).

39. On 27 July 1993 the Secretary of State made a statement in Parliament explaining his practice in relation to mandatory life prisoners. The statement emphasised that before any mandatory life prisoner is released on life licence, the Secretary of State

“will consider not only (a) whether the period served by the prisoner is adequate to satisfy the requirements of retribution and deterrence and (b) whether it is safe to release the prisoner, but also (c) the public acceptability of early release. This means that [he] will only exercise [his] discretion to release if [he is] satisfied that to do so will not threaten the maintenance of public confidence in the system of criminal justice.”

40. In determining the principles of fairness that apply to the procedures governing the review of mandatory life sentences, the English courts have recognised that the mandatory sentence is, like the discretionary sentence, composed of both a punitive period (“the tariff”) and a security period. As regards the latter, detention is linked to the

assessment of the prisoner's risk to the public following the expiry of the tariff (see, for example, *R. v. Parole Board, ex parte Bradley* (Divisional Court) [1991] 1 Weekly Law Reports 135, and *R. v. Parole Board, ex parte Wilson* (Court of Appeal) [1992] 2 All England Law Reports 576).

41. In *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody* ([1993] 3 All England Law Reports 92), the House of Lords observed that, in contrast with the position as regards discretionary life sentences, the theory and practice in respect of mandatory life sentences were out of tune. In his speech, with which the other judges agreed, Lord Mustill explained that the policy whereby murder was treated as an offence so grave that the proper penal element of the sentence was detention for life was inconsistent with the practice adopted by successive Secretaries of State that a mandatory life sentence included a "tariff" period to reflect the requirements of retribution and deterrence. He added:

"The discretionary and mandatory life sentences, having in the past grown apart, may now be converging. Nevertheless, on the statutory framework, the underlying theory and current practice, there remains a substantial gap between them. It may be – I express no opinion – that the time is approaching when the effect of the two types of sentence should be further assimilated. But this is a task of Parliament, and I think it quite impossible for the courts to introduce a fundamental change in the relationship between the convicted murderer and the State, through the medium of judicial review."

42. On 10 November 1997 the Secretary of State made the following parliamentary statement, *inter alia*:

"I take the opportunity to confirm that my approach on the release of adults convicted of murder once tariff has expired will reflect the policy set out in the answer given on 27 July 1993. In particular, the release of such a person will continue to depend not only on the expiry of tariff and on my being satisfied that the level of risk of his committing further imprisonable offences presented by his release is acceptably low, but also on the need to maintain public confidence in the system of criminal justice. The position of a prisoner subject to a mandatory life sentence continues to be distinct from that of a prisoner serving a discretionary life sentence, a decision on whose final release is a matter for the Parole Board alone."

43. It was noted by the Court of Appeal in *R. (Lichniak and Pyrah) v. Secretary of State for the Home Department* [2001] 3 Weekly Law Reports (judgment of 2 May 2001) that the criterion of public acceptability of release identified by the Home Secretary (point (c) in paragraph 39 above) had never been a determining factor, although the current Home Secretary followed the policy of his predecessors.

D. Recent domestic case-law and statutory developments

44. On 2 October 2000 the Human Rights Act 1998 came into force, permitting the provisions of the Convention to be relied on in domestic proceedings.

45. In *Lichniak and Pyrah* (cited above), the two applicants challenged the imposition on them for murder of a mandatory life sentence, arguing that this was disproportionate and arbitrary and contrary to Articles 3 and 5 of the Convention. In dismissing their appeals, the Court of Appeal found that the mandatory sentence of life imprisonment was in reality an indeterminate sentence, rarely involving imprisonment for life, and as such could not be labelled inhuman and degrading. Nor was it arbitrary as in each case the sentence was individualised from the moment it was imposed. The purpose of the mandatory life sentence was, according to the Government's counsel,

“to punish the offender by subjecting him to an indeterminate sentence under which he will only be released when he has served the tariff part of his sentence, and when it is considered safe to release him ... That is not merely the effect of the sentence, it is the sentence”.

Lord Justice Kennedy also cited in his judgment the conclusions of the Committee on the Penalty for Homicide, chaired by Lord Lane, issued in 1993:

“(1) The mandatory life sentence for murder is founded on the assumption that murder is a crime of such unique heinousness that the offender forfeits for the rest of his existence his right to be set free. (2) That assumption is a fallacy. It arises from the divergence between the legal definition of murder and that which the lay public believes to be murder. (3) The common-law definition of murder embraces a wide range of offences, some of which are truly heinous, some of which are not. (4) The majority of murder cases, though not those which receive the most publicity, fall into the latter category. (5) It is logically and jurisprudentially wrong to require judges to sentence all categories of murderer in the same way, regardless of the particular circumstances of the case before them. (6) It is logically and constitutionally wrong to require the distinction between the various types of murder to be decided (and decided behind the scenes) by the executive as is, generally speaking, the case at present ...”

46. In *R. (Anderson and Taylor) v. Secretary of State for the Home Department*, two prisoners who had been convicted of murder complained that the Home Secretary had fixed a tariff superior to that recommended by the judiciary – twenty years instead of fifteen years and thirty years instead of sixteen years. They relied on Article 6 § 1 of the Convention, alleging that it was incompatible for the executive to carry out what was in fact a sentencing exercise. The Divisional Court dismissed their claims. The Court of Appeal rejected their appeals on 13 November 2001. In doing so, the appellate judges considered the nature of the tariff-fixing exercise for mandatory life prisoners and the significance of Strasbourg case-law.

Lord Justice Simon Brown held, *inter alia*:

“... I accept of course that the mandatory life sentence is unique. But not all the offences for which it is imposed can be regarded as uniquely grave. Rather the spectrum is a wide one with multiple sadistic murders at one end and mercy killings at the other. Lifelong punitive detention will be appropriate only exceptionally. As for

'broader considerations of a public character', it is difficult to understand quite what these are. Regard must not be had to 'public clamour' – see [V.]. There is, of course, 'the need to maintain public confidence in the system of criminal justice' (see the Home Secretary's statement to Parliament on 10 November 1997). To my mind, however, this can and should be catered for in the fixing of the tariff. The retributive element of the tariff should reflect the public's moral outrage at an offence. Surely the maintenance of public confidence in the system cannot require longer incarceration than that which properly reflects society's entitlement to vengeance. Sometimes, I recognise that will require a whole life tariff. But why should not the judges determine that? ... [A]s to retrospectively increasing the tariff ... [t]he same problem could presumably arise in a discretionary life sentence case. In truth, however, it begs rather than answers the question whether the initial fixing of the tariff is properly to be regarded as an exercise in sentencing.

In short I find none of Mr Pannick's arguments convincing. Neither singly nor cumulatively do they seem to me to provide a principled basis for treating tariff-fixing in mandatory life cases differently from the similar exercise required for discretionary life prisoners and Her Majesty's pleasure detainees. In all three cases the exercise is in substance the fixing of a sentence, determining the length of the first stage of an indeterminate sentence – that part of it which (subject only to the need for continuing review in Her Majesty's pleasure cases) must be served in custody before any question of release can arise ..."

47. Although he was of the view that the existing mandatory life sentence regime breached Article 6 § 1 and Article 5 § 4, he, and the other two judges, considered that the Strasbourg case-law (in particular, *Wynne v. the United Kingdom*, judgment of 18 July 1994, Series A no. 294-A) had to be regarded as determinative of the Convention issues in the case. He noted that the European Court of Human Rights was about to re-examine the position in *Stafford* and, although considering that the final decision should be the Court's, stated that he would be surprised if the present regime for implementing mandatory life sentences survived that re-examination.

48. In Scotland, the Convention Rights (Compliance) (Scotland) Act 2001 now provides that in the case of mandatory life sentences the trial judge fixes the "punishment part" of the sentence, on the expiry of which the Parole Board decides on possible release on licence. The test applied to determine suitability for release is identical to that applied to discretionary life prisoners in England and Wales, namely, that the Parole Board is satisfied that the prisoner does not present a substantial risk of reoffending in a manner which is dangerous to life or limb or of committing serious sexual offences.

49. In Northern Ireland, the Life Sentences (Northern Ireland) Order SI no. 2564 provides that the trial judge decides on the tariff for a mandatory life prisoner and that release post-tariff is determined by Life Sentence Review Commissioners (with a status and functions very similar to those of the Parole Board operating in England and Wales). The test applied by the Commissioners is one of protection of the public from

“serious harm”, this term meaning the risk of harm from violent or sexual offences.

III. THIRD-PARTY INTERVENTION

50. Justice, a human rights and law reform organisation founded in 1957, submitted written comments regarding domestic law and practice, following the leave granted to it by the President of the Court to intervene as a third party (see paragraph 7 above). Its submissions may be summarised as follows.

51. The mandatory life sentence imposed by the 1965 Act (see paragraph 28 above) applied to all convictions for murder, covering a whole bundle of offences of vastly differing degrees of culpability, ranging from brutal serial killings to the mercy killing of a beloved partner. It could not be said that murder was a uniquely heinous offence. The mandatory application of life sentences therefore made the arrangements for release all the more critical in terms of fairness and just deserts. Access to regular judicial review once the tariff expired had been extended to discretionary life prisoners and child murderers and the Secretary of State could no longer set tariffs in these cases. Similar provisions were now being extended to mandatory life prisoners in both Scotland and Northern Ireland under legislation to ensure compliance with human rights.

52. There had been substantial criticism of the current system. In 1989, a Select Committee of the House of Lords, appointed to report on murder and life imprisonment, recommended the abolition of the mandatory life sentence. In 1996 the Home Affairs Select Committee of the House of Commons took evidence and deliberated on the same issues. Their report (*Murder: The Mandatory Life Sentence*) recommended that the tariff and release decisions be removed from the Home Secretary and left with the trial judge and Parole Board. Lord Lane, formerly Lord Chief Justice, chaired a Committee on the Penalty for Homicide, which also produced a critical report in 1993.

53. The diversity of circumstances that could lead to a murder conviction meant that murderers as a class of offender did not pose special problems of dangerousness. They had a lower recidivism rate than discretionary life prisoners and the general prison population. The system of tariff-fixing was not easily understood by the prisoners concerned and was subject to delays and uncertainty, both of which factors impinged on the quality of work with life prisoners at the crucial early stages of their sentences.

54. The United Kingdom had more serving life prisoners than the rest of Europe together, which was attributable primarily to the mandatory life

sentence for murder. While some countries, such as Germany, France and Italy, had mandatory life sentences, these were only applied where there were aggravating factors or for a particular type of murder. Article 77 of the Statute for the International Criminal Court provided that a life sentence could only be ordered “when justified by the extreme gravity of the crime and the individual circumstances of the convicted person”.

THE LAW

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

55. Article 5 § 1 of the Convention provides in its relevant part:

“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:

(a) the lawful detention of a person after conviction by a competent court;

...”

A. The parties’ submissions

1. *The applicant*

56. The applicant submitted that it was obsolete under domestic law to regard a mandatory life prisoner as having forfeited his liberty for life. On analysis, the parole exercise could no longer be regarded as a matter of leniency to a post-tariff prisoner. In recent cases (*Ex parte Doody*, *Ex parte V. and T.* and *Ex parte Pierson*, cited above), the House of Lords had moved to a recognition of the clear similarity between the fixing of a tariff and a sentencing exercise. Therefore, references to notions of “public acceptability” of release could not support the proposition that the Secretary of State could rely on the wholly undefined and uncertain concept of the “public interest” as a reason for not releasing a mandatory life prisoner who had completed his tariff and who was no longer considered to be a risk to the public in the sense of being likely to commit further violent offences.

57. The applicant claimed that to detain a post-tariff mandatory life prisoner by reference to concerns about the prisoner which bore no necessary relationship to the nature of the criminal conduct which resulted in the imposition of the sentence in the first place produced a form of detention which had no sufficient connection with the object of the legislature and the sentence of the court, such that it amounted to an arbitrary detention in breach of Article 5 § 1 of the Convention. He

pointed out that no Secretary of State had ever sought to justify post-tariff detention of a mandatory life prisoner who was no longer a risk to the public on the basis of a general need to maintain public confidence in the system of criminal justice. The Government could not convincingly rely on the domestic courts' decisions where those judges had expressed unease about the imposition of a substantial term of imprisonment by the exercise of executive discretion. Nor could they rely on the recent case-law of this Court in *V. v. the United Kingdom* ([GC] no. 24888/94, ECHR 1999-IX), which concerned minors detained during Her Majesty's pleasure and did not address developments in domestic law concerning adult mandatory life prisoners. The domestic courts identified no practical distinction between these two categories and have clearly found that the fixing of tariffs in both was akin to an exercise of sentencing or imposing punishment which attracted the same procedural safeguards as applied to a judge when passing sentence.

58. The applicant disputed that the true objective of the mandatory life sentence was life-long punishment. He remained the only mandatory life prisoner who had been detained post-tariff on the basis that the Secretary of State believed that he might commit a non-violent offence if released. Different considerations might apply where a risk of drug trafficking was concerned, as such activity was clearly capable of causing physical or psychological harm to others. To justify indefinite imprisonment by reference to a belief that he might on release commit a non-violent crime involving no conceivable physical harm to others was arbitrary, encompassing matters wholly unrelated in nature and seriousness to the reasons for the prisoner being within the power of the State in the first place.

2. *The Government*

59. The Government submitted that the imposition of a mandatory life sentence for murder satisfied Article 5 § 1 of the Convention. In their view, this continued to provide a lawful basis for the applicant's detention after the expiry of the six-year sentence for fraud as his life licence had been revoked. They rejected the applicant's argument that this detention, based on a concern that he might commit serious non-violent offences of dishonesty, bore no proper relationship to the object of the original mandatory life sentence. They argued that the original sentence was imposed because of the gravity of the offence of murder. A mandatory life sentence for murder fell within a distinct category, different from a discretionary life sentence, as it was imposed as punishment for the seriousness of the offence. It was not governed by characteristics specific to a particular offender which might change over time, factors such as dangerousness, mental instability or youth. A trial judge was required by

Parliament to impose a life sentence for murder whether or not the offender was considered dangerous.

60. The object and purpose of the sentence was to confer power on the Secretary of State to decide when, if at all, it was in the public interest to allow the applicant to return to society on life licence and to empower the Secretary of State to decide, subject to the applicable statutory procedures, whether it was in the public interest to recall the applicant to prison at any time until his death. Whether or not the concern was about risk of further offences of violence or further non-violent offences, a refusal to release on life licence, or a decision to revoke the life licence, was closely related to the original mandatory life sentence by reason of the gravity of the offence and to the need to ensure that the prisoner could only be released when the public interest made it appropriate. The sentence also provided flexibility, since it allowed reconsideration of the tariff if it had been set in ignorance of relevant factors, a possibility not available to a judge (see, for example, *Ex parte Hindley*, referred to in paragraph 37 above).

61. The Government submitted that, in deciding whether it was in the public interest to release the applicant, the Secretary of State was therefore entitled to have regard to the risk of serious non-violent offending. It would not be logical or rational if he was unable to refuse to order the release of a prisoner where there was an unacceptable risk of his committing serious non-violent offences such as burglary or trafficking in heroin, which attracted far longer prison sentences than some offences of a violent nature (wounding, for example) and which caused far more harm to the public interest. The Government referred to the previous case-law of the Court which found that continued detention of life prisoners was justified by their original trial and appeal proceedings (see, for example, *Weeks v. the United Kingdom*, judgment of 2 March 1987, Series A no. 114, and *Wynne v. the United Kingdom*, judgment of 18 July 1994, Series A no. 294-A). The fact that the applicant had been released on life licence and had been free for some time had no relevance to the lawful basis of his detention after revocation of that licence. Nor had there been any relevant developments in either domestic or Convention case-law which altered the statutory basis of the mandatory life sentence or its proper meaning and effect.

B. The Court's assessment

1. Preliminary considerations

62. The question to be determined is whether, after the expiry on 1 July 1997 of the fixed-term sentence imposed on the applicant for fraud, the

continued detention of the applicant under the original mandatory life sentence imposed on him for murder in 1967 complied with the requirements of Article 5 § 1 of the Convention.

63. Where the “lawfulness” of detention is in issue, the Convention refers essentially to national law and lays down the obligation to conform to the substantive and procedural rules of national law. This primarily requires any arrest or detention to have a legal basis in domestic law but also relates to the quality of the law, requiring it to be compatible with the rule of law, a concept inherent in all the Articles of the Convention. In addition, any deprivation of liberty should be in keeping with the purpose of Article 5, namely to protect the individual from arbitrariness (see, among many other authorities, *Amuur v. France*, judgment of 25 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III, pp. 850-51, § 50).

64. It is not contested that the applicant’s detention from 1 July 1997 was in accordance with a procedure prescribed by English law and otherwise lawful under English law. This was established in the judicial review proceedings, where the Court of Appeal and House of Lords found that the Secretary of State’s decision to detain the applicant fell within his discretion as conferred by section 35(1) of the 1991 Act. This is not however conclusive of the matter. The Court’s case-law indicates that it may be necessary to look beyond the appearances and the language used and concentrate on the realities of the situation (see *Van Droogenbroeck v. Belgium*, judgment of 24 June 1982, Series A no. 50, pp. 20-21, § 38). In *Weeks* (cited above, p. 23, § 42), which concerned the recall to prison by the Secretary of State of an applicant who had been released from a discretionary life sentence for robbery, the Court interpreted the requirements of Article 5 as applying to the situation as follows:

“The ‘lawfulness’ required by the Convention presupposes not only conformity with domestic law but also, as confirmed by Article 18, conformity with the purposes of the deprivation of liberty permitted by sub-paragraph (a) of Article 5 § 1 (see, as the most recent authority, the *Bozano* judgment of 18 December 1986, Series A no. 111, p. 23, § 54). Furthermore, the word ‘after’ in sub-paragraph (a) does not simply mean that the detention must follow the ‘conviction’ in point of time: in addition, the ‘detention’ must result from, ‘follow and depend upon’ or occur ‘by virtue of’ the ‘conviction’ (ibid., pp. 22-23, § 53, and the *Van Droogenbroeck* judgment ..., p. 19, § 35). In short, there must be a sufficient causal connection between the conviction and the deprivation of liberty at issue (see the above-mentioned *Van Droogenbroeck* judgment, p. 21, § 39).”

65. The Court notes that in *Weeks* it was found that the discretionary life sentence imposed on the applicant was an indeterminate sentence expressly based on considerations of his dangerousness to society, factors which were susceptible by their very nature to change with the passage of time. On that basis, his recall, in the light of concerns about his unstable, disturbed and aggressive behaviour, could not be regarded as arbitrary or unreasonable in terms of the objectives of the sentence imposed on him

and there was sufficient connection for the purposes of Article 5 § 1 (a) between his conviction in 1966 and his recall to prison in 1977 (see *Weeks*, cited above, pp. 25-27, §§ 46-51).

66. Much of the argument from the parties has focused on the nature and purpose of the mandatory life sentence as compared with other forms of life sentence and whether the detention after 1 July 1997 continued to conform with the objectives of that sentence. And since the procedures applying to the varying types of life sentences have generated considerable case-law, both on the domestic level and before the Convention organs, there has been extensive reference to the judicial dicta produced as supporting the arguments on both sides.

67. Of particular importance in this regard is *Wynne*, decided in 1994, in which this Court found that no violation arose under Article 5 § 4 in relation to the continued detention after release and recall to prison of a mandatory life prisoner convicted of an intervening offence of manslaughter, the tariff element of which had expired. This provides strong support for the Government's case, while the applicant sought to argue that this decision did not succeed in identifying the reality of the situation for mandatory life prisoners which subsequent developments have clarified still further. The Court in *Wynne* was well aware that there were similarities between the discretionary life and mandatory life sentences, in particular that both contained a punitive and a preventive element and that mandatory life prisoners did not actually spend the rest of their lives in prison. The key passage states:

"However, the fact remains that the mandatory life sentence belongs to a different category from the discretionary sentence in the sense that it is imposed automatically as the punishment for the offence of murder irrespective of considerations pertaining to the dangerousness of the offender ..." (p. 14, § 35)

68. While the Court is not formally bound to follow any of its previous judgments, it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that it should not depart, without cogent reason, from precedents laid down in previous cases. Since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must however have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved (see, among other authorities, *Cossey v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1990, Series A no. 184, p. 14, § 35, and *Chapman v. the United Kingdom* [GC], no. 27238/95, § 70, ECHR 2001-I). It is of crucial importance that the Convention is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory. A failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would risk rendering it a bar to reform or improvement.

69. Similar considerations apply as regards the changing conditions and any emerging consensus discernible within the domestic legal order of the respondent Contracting State. Although there is no material distinction on the facts between this case and *Wynne*, having regard to the significant developments in the domestic sphere, the Court proposes to reassess “in the light of present-day conditions” what is now the appropriate interpretation and application of the Convention (see *Tyrrer v. the United Kingdom*, judgment of 25 April 1978, Series A no. 26, pp. 15-16, § 31, and subsequent case-law).

2. *Legal developments*

70. The mandatory life sentence is imposed pursuant to statute in all cases of murder. This position has not changed, although there has been increasing criticism of the inflexibility of the statutory regime, which does not reflect the differing types of killing covered by the offence, from so-called mercy killing to brutal psychopathic serial attacks (see, for example, the 1993 report of the Committee on the Penalty for Homicide, cited by Lord Justice Kennedy in *Lichniak and Pyrah*, paragraph 45 above, the recommendations of the Select Committee of the House of Lords concerning murder and life imprisonment and the comments of Lord Justice Simon Brown in *Anderson and Taylor*, paragraph 46 above; see also the third-party intervention by Justice, paragraphs 51-54 above).

71. The inflexibility of this regime was, from a very early stage, mitigated by the approach of the Secretary of State, who in all types of life sentences – mandatory, discretionary and detention during Her Majesty’s pleasure – adopted a practice of setting a specific term known as the “tariff” to represent the element of deterrence and retribution. This was generally the minimum period of detention which would be served before an offender could hope to be released. It was never anticipated that prisoners serving mandatory life sentences would in fact stay in prison for life, save in exceptional cases. Similarly, the decision as to the release of all life prisoners also lay generally with the Secretary of State. The tariff-fixing and release procedures applicable to life sentences have however been modified considerably over the past twenty years, to a large extent due to the case-law of this Court. It is also significant that the domestic courts were frequently called upon to rule on lawfulness issues arising out of the Secretary of State’s role in fixing the tariff and in deciding the appropriate moment for release, the courts requiring the establishment of proper and fair procedures in his exercise of those functions. Between Strasbourg and the domestic courts, a steady erosion of the scope of the Secretary of State’s decision-making power in this field may be identified.

72. The first examination of the Court in this area focused on the situation of discretionary life prisoners. In *Weeks* (cited above) and *Thynne, Wilson and Gunnell v. the United Kingdom* (judgment of 25 October 1990, Series A no. 190-A), the Court analysed the purpose and effect of the discretionary life sentence, impossible for very serious offences such as manslaughter and rape. It was held that since the grounds relied upon in sentencing to a discretionary life term concerned risk and dangerousness (see paragraph 28 above), factors susceptible to change over time, new issues of lawfulness could arise after the expiry of the tariff which, in the context of Article 5 § 4, necessitated proper review by a judicial body. As a result, the Criminal Justice Act 1991 provided that the question of release, after expiry of the tariff of a discretionary life prisoner, was to be decided not by the Secretary of State but by the Parole Board in a procedure with judicial safeguards. The same Act also gave statutory force to the Secretary of State's policy of accepting the judicial view of the tariff in discretionary life cases. The judges then took on the role, in open court, of setting the punishment element of the sentence. Although no significant changes were made by statute to the regime of mandatory life sentences, the procedure whereby the tariff was fixed was shortly afterwards modified following the House of Lords' decision in *Ex parte Doody*, where it was found that procedural fairness required that mandatory life prisoners be informed of the judicial view of the tariff in order that they could make written representations to the Secretary of State before he reached his decision (see paragraph 32 above). This reflected a growing perception that the tariff-fixing function was closely analogous to a sentencing function.

73. It was at this stage that the Court, in *Wynne*, directly addressed the position of mandatory life prisoners and took the view that the mandatory life sentence was different in character from the discretionary life sentence. In reaching that decision, it concentrated on the automatic imposition of the mandatory life sentence, which was perceived as pursuing a punitive purpose.

74. Not long afterwards, the situation of post-tariff juvenile murderers (detained during Her Majesty's pleasure) was the subject of applications under the Convention. Although this type of sentence, as with the adult mandatory life sentence, was imposed automatically for the offence of murder, the Court was not persuaded that it could be regarded as a true sentence of punishment to detention for life. Such a term applied to children would have conflicted with United Nations instruments and raised serious problems under Article 3 of the Convention. Considering that it must be regarded in practice as an indeterminate sentence which could only be justified by considerations based on the need to protect the public and therefore linked to assessments of the offender's mental development and maturity, it

therefore held that a review by a court of the continued existence of grounds of detention was required for the purposes of Article 5 § 4 (see *Hussain v. the United Kingdom* and *Singh v. the United Kingdom*, judgments of 21 February 1996, *Reports* 1996-I).

75. The issues arising from the sentencing process for juvenile murderers at the tariff-fixing stage were then examined both in the domestic courts and in Strasbourg. In *Ex parte V. and T.* (cited above), the House of Lords made very strong comment on the judicial nature of the tariff-fixing exercise and quashed a tariff fixed by the Home Secretary which, *inter alia*, took into account “public clamour” whipped up by the press against the offenders in the case. This Court found that Article 6 § 1 applied to the fixing of the tariff, which represented the requirements of retribution and deterrence and was thus a sentencing exercise. The fact that it was decided by the Secretary of State, a member of the executive and therefore not independent, was found to violate this provision (see *T. v. the United Kingdom* [GC], no. 24724/94, 16 December 1999, and *V. v. the United Kingdom*, cited above).

76. By this stage therefore, there were further statutory changes, which assimilated the position of juvenile murderers to that of discretionary life prisoners in giving the courts the role of fixing the tariff and providing the Parole Board with decision-making powers and appropriate procedures when dealing with questions of release.

77. While mandatory life prisoners alone remained under the old regime, the coming into force on 2 October 2000 of the Human Rights Act 1998 provided the opportunity for the first direct challenges to the mandatory life regime under the provisions of the Convention in the domestic courts. In *Lichniak and Pyrah* (see paragraphs 43 and 45 above), the prisoners’ arguments that the mandatory life sentence was arbitrary due to its inflexibility were rejected. It may be observed, as pointed out by the applicant, that the Government in that case contended that the mandatory life sentence was an indeterminate sentence by which an individualised tariff was set and that after the expiry of the tariff the prisoner could expect to be released once it was safe to do so. They expressly departed from the position that the mandatory life sentence represented a punishment whereby a prisoner forfeited his liberty for life. On that basis, the Court of Appeal found that there were no problems of arbitrariness or disproportionality in imposing mandatory life sentences. Then, in the case of *Anderson and Taylor* decided in November 2001, which concerned a challenge under Article 6 § 1 to the role of the Secretary of State in fixing the tariffs for two mandatory life prisoners, the Court of Appeal was unanimous in finding that this was a sentencing exercise which should attract the guarantees of that Article, following on from clear statements made by the House of Lords in *Ex parte V. and T.* and *Ex parte Pierson* (see paragraphs 34-35 above).

78. The above developments demonstrate an evolving analysis, in terms of the right to liberty and its underlying values, of the role of the Secretary of State concerning life sentences. The abolition of the death penalty in 1965 and the conferring on the Secretary of State of the power to release convicted murderers represented, at that time, a major and progressive reform. However, with the wider recognition of the need to develop and apply, in relation to mandatory life prisoners, judicial procedures reflecting standards of independence, fairness and openness, the continuing role of the Secretary of State in fixing the tariff and in deciding on a prisoner's release following its expiry has become increasingly difficult to reconcile with the notion of separation of powers between the executive and the judiciary, a notion which has assumed growing importance in the case-law of the Court (see, *mutatis mutandis*, *Incal v. Turkey*, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-IV).

79. The Court considers that it may now be regarded as established in domestic law that there is no distinction between mandatory life prisoners, discretionary life prisoners and juvenile murderers as regards the nature of tariff-fixing. It is a sentencing exercise. The mandatory life sentence does not impose imprisonment for life as a punishment. The tariff, which reflects the individual circumstances of the offence and the offender, represents the element of punishment. The Court concludes that the finding in *Wynne* that the mandatory life sentence constituted punishment for life can no longer be regarded as reflecting the real position in the domestic criminal justice system of the mandatory life prisoner. This conclusion is reinforced by the fact that a whole life tariff may, in exceptional cases, be imposed where justified by the gravity of the particular offence. It is true that the Court, in its more recent judgments in *V. and T.*, citing *Wynne* as authority, reiterated that an adult mandatory life sentence constituted punishment for life (see *V. v. the United Kingdom*, cited above, § 110, and *T. v. the United Kingdom*, cited above, § 109). In doing so it had, however, merely sought to draw attention to the difference between such a life sentence and a sentence to detention during Her Majesty's pleasure, which was the category of sentence under review in the cases concerned. The purpose of the statement had therefore been to distinguish previous case-law rather than to confirm an analysis deriving from that case-law.

80. The Government maintained that the mandatory life sentence was nonetheless an indeterminate sentence which was not based on any individual characteristic of the offender, such as youth and dangerousness, and therefore there was no question of any change in the relevant circumstances of the offender that might raise lawfulness issues concerning the basis for his continued detention. However, the Court is not convinced by this argument. Once the punishment element of the sentence (as reflected in the tariff) has been satisfied, the grounds for

the continued detention, as in discretionary life and juvenile murderer cases, must be considerations of risk and dangerousness. Reference has been made by Secretaries of State to a third element – public acceptability of release – yet this has never in fact been relied upon. As Lord Justice Simon Brown forcefully commented in *Anderson and Taylor* (see paragraph 46 above), it is not apparent how public confidence in the system of criminal justice could legitimately require the continued incarceration of a prisoner who has served the term required for punishment for the offence and is no longer a risk to the public. It may also be noted that recent reforms in Scotland and Northern Ireland equate the position of mandatory life prisoners in those jurisdictions to that of discretionary life prisoners in England and Wales, in respect of whom continued detention after expiry of the tariff is solely based on assessment of risk of harm to the public from future violent or sexual offending.

3. *The present case*

81. In the Court's view, the applicant in the present case must be regarded as having exhausted the punishment element for his offence of murder – if this were not the case, it is hard to understand why the Secretary of State allowed his release in 1979. When his sentence for the later fraud offence expired on 1 July 1997, his continued detention under the mandatory life sentence cannot be regarded as justified by his punishment for the original murder. Nor, in contrast to the recall of the applicant in *Weeks*, was the continued detention of the present applicant justified by the Secretary of State on grounds of mental instability and dangerousness to the public from the risk of further violence. The Secretary of State expressly relied on the risk of non-violent offending by the applicant. The Court finds no sufficient causal connection, as required by the notion of lawfulness in Article 5 § 1 (a) of the Convention (see paragraph 64 above), between the possible commission of other non-violent offences and the original sentence for murder in 1967.

82. The Government have argued that it would be absurd if a Secretary of State were bound to release a mandatory life prisoner who was likely to commit serious non-violent offences. With reference to the present case, however, the Court would note that the applicant was sentenced for the fraud which he committed while on release and served the sentence found appropriate as punishment by the trial court. There was no power under domestic law to impose indefinite detention on him to prevent future non-violent offending. If there was evidence that the applicant was conspiring to commit any such offences, a further criminal prosecution could have been brought against him. The Court cannot accept that a decision-making power by the executive to detain the

applicant on the basis of perceived fears of future non-violent criminal conduct unrelated to his original murder conviction accords with the spirit of the Convention, with its emphasis on the rule of law and protection from arbitrariness.

83. The Court concludes that the applicant's detention after 1 July 1997 was not justified in terms of Article 5 § 1 (a) and that there has accordingly been a violation of Article 5 § 1 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 5 § 4 OF THE CONVENTION

84. Article 5 § 4 of the Convention provides:

“Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful.”

A. The parties' submissions

1. *The applicant*

85. The applicant argued that as the only legitimate basis for his continued detention concerned considerations of risk, factors susceptible to change, he was entitled to review of his continued detention by a body satisfying the requirements of Article 5 § 4. He submitted that, since *Wynne* (cited above) was decided, the courts in the United Kingdom have so altered the approach to and understanding of the mandatory life sentence that it is no longer possible to argue that the safeguards mandated by Article 5 § 4 are incorporated into the sentence by the original trial process. The Court should reconsider its judgment in *Wynne*, and determine, in particular, whether the recognition that the mandatory life sentence, like the discretionary life sentence, authorises a two-phase period of detention had implications in terms of Article 5 § 4 in the post-tariff phase. The fact that the Parole Board had power to direct the applicant's release on his initial recall was not sufficient to meet the requirements of Article 5 § 4, which applied to his post-tariff detention as a whole and, when it did later recommend his release, this was not binding on the Secretary of State.

2. *The Government*

86. The Government considered that the requirements of Article 5 § 4 of the Convention were met by the original trial and appeal proceedings and that no new issues of lawfulness concerning the applicant's detention arose requiring the possibility of recourse to a court or similar body with

power to order release. The Secretary of State's determination of the tariff was an administrative procedure governing the implementation of a sentence and not part of the imposition of the sentence itself. Adult mandatory life prisoners convicted of murder were in a distinct category in domestic law, as was recognised in the Court's case-law (see, for example, *Thynne, Wilson and Gunnell* and *V. v. the United Kingdom*, cited above). The sentence was imposed because of the inherent gravity of the offence and not because of the presence of factors susceptible to change with the passage of time, such as mental instability or dangerousness. Parliament had decided that all adult murderers must be sentenced to life imprisonment, whether or not they were dangerous and whatever their circumstances, because such a grave crime deserved to be punished by loss of liberty for life. In any event, the Government pointed out that, when the applicant was recalled to prison on revocation of his life licence, the Parole Board enjoyed a power to direct the Secretary of State that he be immediately released. No such direction was made. That was sufficient in itself to ensure compliance with Article 5 § 4 in the circumstances of the case.

B. The Court's assessment

87. The Court has found above that the tariff comprises the punishment element of the mandatory life sentence. The Secretary of State's role in fixing the tariff is a sentencing exercise, not the administrative implementation of the sentence of the court as can be seen in cases of early or conditional release from a determinate term of imprisonment. After the expiry of the tariff, continued detention depends on elements of dangerousness and risk associated with the objectives of the original sentence of murder. These elements may change with the course of time, and thus new issues of lawfulness arise requiring determination by a body satisfying the requirements of Article 5 § 4. It can no longer be maintained that the original trial and appeal proceedings satisfied, once and for all, issues of compatibility of subsequent detention of mandatory life prisoners with the provisions of Article 5 § 1 of the Convention.

88. The Government contended that the fact that the Parole Board had a power to direct the applicant's release on revocation of his life licence in 1994 was sufficient in itself to comply with Article 5 § 4. However, the Court notes that the applicant's life licence was revoked while he was serving a fixed term of imprisonment for fraud. When the fixed-term sentence expired on 1 July 1997, the applicant remained in prison under the life sentence. Although the Parole Board had recommended his release at that date, the power of decision lay with the

Secretary of State. In the circumstances of this case, the power of the Parole Board to direct release in 1994 is not material.

89. From 1 July 1997 to the date of his release on 22 December 1998, the lawfulness of the applicant's continued detention was not reviewed by a body with the power to release or following a procedure containing the necessary judicial safeguards, including, for example, the possibility of an oral hearing.

90. There has, accordingly, been a violation of Article 5 § 4 of the Convention.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

91. 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

92. The applicant claimed damages for the period of imprisonment from 1 July 1996 to 22 December 1998. In respect of pecuniary damage, he claimed 38,614.26 pounds sterling (GBP) for loss of earnings, which sum represented a rate of GBP 15,600 per annum over that period of twenty-nine months and twenty-two days. He also claimed that he had sustained non-pecuniary damage through the distress, prolonged uncertainty, and feelings of frustration arising out of this period of detention. For that head, he claimed the sum of GBP 74,260.27, calculated at a rate of GBP 30,000 per annum.

93. The Government pointed out that the calculations for damages were based on the erroneous date of 1 July 1996, whereas the date on which the applicant's sentence for the fraud conviction expired was in fact 1 July 1997. In any event, they argued that the applicant should be awarded no sum, or only a nominal sum for pecuniary damage. The claim for loss of earnings was entirely speculative and based on assertions, which, on the applicant's past history, could not be regarded as reliable. No sum, or only a nominal sum, should be paid for alleged non-pecuniary damage, given his criminal record. In their view, a finding of a violation of the Convention would constitute sufficient compensation.

94. The Court notes that it has found a violation of Article 5 § 1 in respect of the period of detention from 1 July 1997 to the applicant's release on 22 December 1998, a period of seventeen months and twenty-two days, as well as a violation of Article 5 § 4 due to the lack of review of

the lawfulness of his continued detention during that period. The Court observes that the applicant has not given any explanation of the basis on which the sums claimed for loss of earnings have been calculated. In the absence of any adequate substantiation of these claims, the Court does not find it appropriate to award a specific sum for pecuniary damage. Nevertheless a claim for pecuniary loss cannot be completely discounted. In addition, the extension of his detention without a proper review procedure being available to him must have caused the applicant feelings of frustration, uncertainty and anxiety. Making a global assessment on an equitable basis, the Court awards the sum of 16,500 euros for pecuniary and non-pecuniary damage together.

B. Costs and expenses

95. The applicant claimed a total of GBP 17,865.10 for legal costs and expenses, inclusive of value-added tax.

96. The Government accepted that this figure was reasonable in the circumstances.

97. Having regard to the complexity of the case and the amounts claimed which appear reasonable in quantum in comparison with other cases, the Court awards the sum claimed by the applicant.

C. Default interest

98. 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 5 § 1 of the Convention;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 5 § 4 of the Convention;
3. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months:
 - (i) EUR 16,500 (sixteen thousand five hundred euros) in respect of damage, to be converted into pounds sterling at the date of settlement;
 - (ii) GBP 17,865.10 (seventeen thousand eight hundred and sixty-five pounds sterling ten pence) in respect of costs and expenses;

- (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;
4. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 28 May 2002.

Luzius WILDHABER
President

Paul MAHONEY
Registrar

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

- (a) concurring opinion of Mr Rozakis;
- (b) concurring opinion of Mr Costa;
- (c) concurring opinion of Mr Zagrebelsky and Mrs Tulkens.

L.W.
P.J.M.

CONCURRING OPINION OF JUDGE ROZAKIS

I am in agreement with the conclusion reached by the Grand Chamber that in the circumstances of the case there has been a violation of, *inter alia*, Article 5 § 1 of the Convention. I also agree with the line followed by the Court which led to a finding of a violation of Article 5 § 1, as it is reflected in paragraphs 81 and 82 of the judgment. I would like, however, to make the following remark in so far as the Court's reasoning in paragraph 81 is concerned.

The Court rightly concludes, in this paragraph, that the continued detention of the applicant, after his sentence for the fraud offence expired on 1 July 1997, was not justified, because there was no causal connection between a possible commission of other, future, non-violent offences and the original sentence for murder in 1967. In reaching this conclusion the Court relied, mainly, on *Weeks v. the United Kingdom* (judgment of 2 March 1987, Series A no. 114), where the Court said that "the 'detention' must result from, 'follow and depend upon' or occur 'by virtue of' the conviction ... In short, there must be a sufficient causal connection between the conviction and the deprivation of liberty at issue".

The above excerpt from *Weeks*, which refers back to *Van Droogenbroeck v. Belgium* (judgment of 24 June 1982, Series A no. 50), provides a principled ground upon which the Court may build an identical jurisprudential approach on matters of lawfulness of the detention after conviction, but it leaves open, as the present judgment does, the essential question of the notion of causal connection between the original conviction and the continuation of the detention. In other, simple words, the question which has been left unanswered in the present case, in applying the lessons of *Weeks* and *Van Droogenbroeck*, is whether a causal link only exists when a person commits or presents a threat of committing a crime identical to the original one (in this case murder), or whether the requirement of the causal connection is satisfied with the commission (also, hence, the threat of future commission) of other offences bearing a resemblance with the original offence (in this case, for example, armed robbery, rape, etc.). I think that the answer to this question is that serious violent offences, other than murder, can satisfy the requirement of a causal connection, and hence, allow the Secretary of State to detain the person concerned. After all, this interpretation of the limit of "causal connection" transpires also from the word "sufficient" which appears in the above-cited excerpt from *Weeks*.

CONCURRING OPINION OF JUDGE COSTA

(Translation)

I have not hesitated to conclude that there has been a violation of Article 5 § 1 of the Convention. However, like my colleagues Mrs Tulkens and Mr Zagrebelsky, I have difficulty in fully agreeing with the reasoning set out in paragraph 82 of the judgment.

My opinion is similar to theirs, but differs slightly on account of the fact that the applicant never relied on Article 7 of the Convention, which requires that offences and punishments shall be strictly defined by law, and I do not see how his complaint can be reclassified under that provision, albeit not impossible of course.

However, there appears to me to be a hidden converse implication in paragraph 82 of the judgment. According to my colleagues of “the majority unanimous opinion”, a decision-making power by the executive to detain the applicant on the basis of perceived fears of future non-violent criminal conduct (unrelated to his original murder conviction) does not accord with the spirit of the Convention, with its emphasis on the rule of law and protection from arbitrariness.

I agree of course. The fact that it was a Secretary of State who (contrary, moreover, to the Parole Board’s recommendation) refused to release Mr Stafford in 1997 (convicted of murder in 1967 and released on licence in 1979 – see paragraphs 10 to 17 of the judgment) reinforces the finding of a violation; the applicant should have been released on 1 July 1997 after serving his sentence imposed in 1994 for conspiracy to forge documents. The Secretary of State decided to keep him in prison for reasons which have quite rightly been censured by our Court for want of a causal link between his initial crime and his supposed dangerousness thirty years later.

The same reasoning would apply, however, even if the impugned decision had been made, not by a member of the executive, but by a judge or a court. I do not doubt that the procedural guarantees would, in theory, have been greater (although the Secretary of State’s decision was in this case challenged by the applicant and reviewed by a judge, and subsequently by the Court of Appeal and the House of Lords, in adversarial proceedings). However, in my view, the lack of a causal link would have sufficed to vitiate the decision to keep the applicant in detention from the standpoint of Article 5 § 1 of the Convention, and the rule of law might have been undermined even in that scenario. I therefore consider that paragraph 81 of the judgment was wrong not to envisage it.

CONCURRING OPINION
OF JUDGES ZAGREBELSKY AND TULKENS

(*Translation*)

We have not hesitated to vote in favour of finding a violation of Article 5 § 1 of the Convention and we fully agree with the reasoning of the judgment. We merely wish to add a number of considerations.

The special nature of this case and the Court's concern to confine its examination to the question of compatibility with Article 5 § 1 have led to a conclusion at the end of the judgment that might be interpreted in a way which, if it were to be followed, we would find problematical. We refer to the last part of paragraph 82: "The Court cannot accept that a decision-making power by the executive to detain the applicant on the basis of perceived fears of future non-violent criminal conduct unrelated to his original murder conviction accords with the spirit of the Convention, with its emphasis on the rule of law and protection from arbitrariness." The assertion that the concentration of such power in the hands of the executive is unacceptable is self-evident, but should not imply, *a contrario*, that the same power entrusted to a judge would not give rise to a problem of compatibility with the Convention.

Such an interpretation would go beyond the scope of the decision, which – quite rightly – was intended to be confined to an examination of the case in point under Article 5 § 1, without addressing the issue from the standpoint of Article 7 § 1. If a domestic law conferring on the judiciary the powers exercised by the Secretary of State were to be held to satisfy the requirements of Article 5 § 1, it would leave open the question of its compatibility with Article 7 of the Convention.

The Court, agreeing with the Government's opinion on this point, found that the sentence here was of an indeterminate duration. However, the actual length of a mandatory life sentence is determined in accordance with the Secretary of State's policy of considering (a) whether the period served by the prisoner is adequate to satisfy the requirements of retribution and deterrence; (b) whether it is safe to release the prisoner; and (c) the public acceptability of early release. These are clearly vague criteria, having regard to the rule that punishments shall be strictly defined by law, since the penalty knows no minimum or maximum duration. Furthermore, the second criterion, and above all the third one, do not refer to the offence committed or to the personality of the offender at the time when it was committed, but only to the condition of the prisoner and his dangerousness during his detention. Besides, the third criterion takes absolutely no account of the prisoner's responsibility since it refers to the demands of public opinion. Admittedly, it has been

acknowledged that the third criterion is never in actual fact a determining factor in the policy of the Secretary of State, but it is nonetheless mentioned in the definition of the policy adopted in such cases.

We think that an indeterminate sentence, the duration of which is determined only in the course of its being served and on the basis of the above-mentioned discretionary criteria, could not be deemed to be laid down by law for the purposes of Article 7 § 1 of the Convention. The same reasoning would of course apply even if the power to fix the length of the sentence were entrusted to a judge. The position would be different if it were a question of stipulating the terms of enforcement of a sentence where the duration had already been determined by a court.

The necessity of providing a safeguard, which is satisfied by the rule requiring that offences and punishments shall be strictly defined by law, is a general one and also applies to judges. The requirements of precision, foreseeability and accessibility relating to the consequences of particular conduct cannot, in our opinion, be properly met by a sentencing structure such as the one here.

STAFFORD c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 46295/99)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 28 MAI 2002

SOMMAIRE¹**Maintien en détention, sur la base d'une peine perpétuelle obligatoire antérieurement infligée, d'une personne ayant purgé sa peine d'emprisonnement à la suite de la révocation de sa liberté conditionnelle****Article 5 § 1 a)**

Détention régulière – Maintien en détention, sur la base d'une peine perpétuelle obligatoire antérieurement infligée, d'une personne ayant purgé sa peine d'emprisonnement à la suite de la révocation de sa liberté conditionnelle – Détention après condamnation – Peine perpétuelle obligatoire – Régularité de la détention en droit interne – Interprétation dynamique de la Convention – Développements en droit interne – Nature de la peine perpétuelle obligatoire – Fixation de l'élément répressif de la peine par l'exécutif – Absence de lien de causalité entre l'objectif du maintien en détention et la peine initiale – Absence de risque pour le public

Article 5 § 4

Contrôle de la légalité de la détention – Nature de la peine perpétuelle obligatoire – Fondement du maintien en détention susceptible d'évoluer avec le temps – Contrôle de la légalité non assuré au cours du procès initial et de la procédure d'appel – Absence de contrôle de la légalité de la détention

*
* *

Condamné pour meurtre en 1967, le requérant fut libéré sous condition en 1979. Il quitta le Royaume-Uni au mépris des exigences dont était assortie sa liberté conditionnelle, laquelle fut par la suite révoquée. Le requérant fut arrêté au Royaume-Uni en 1989 puis de nouveau élargi sous condition en 1991. En 1994, il fut condamné à six ans de prison pour complicité dans la fabrication de faux chèques de voyage et de faux passeports. Le ministre accepta la recommandation de la commission de libération conditionnelle tendant à révoquer la libération conditionnelle de l'intéressé. En 1996, le ministre refusa de suivre la recommandation de la commission de libération conditionnelle et d'élargir le requérant sous condition, en conséquence de quoi celui-ci resta en prison à l'issue de sa peine pour faux. Il fut autorisé à demander le contrôle juridictionnel de la décision du ministre, lequel reconnut qu'il n'y avait pas de risque notable que l'intéressé commît d'autres infractions de nature violente. La décision du ministre fut annulée, mais la Cour d'appel accueillit l'appel de celui-ci. La Chambre des lords débouta le requérant. Ce dernier fut libéré sous condition en 1998.

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

1. Article 5 § 1 a) : il n'est pas contesté que la détention du requérant à l'issue de sa peine pour faux suivait une procédure prescrite par le droit anglais et était en tout point régulière au regard de celui-ci, mais cela ne résout pas définitivement la question au regard de la Convention. Aucune distinction importante ne peut être établie au niveau des faits entre la présente cause et l'affaire *Wynne* (série A n° 294-A), dans laquelle la Cour avait conclu à la non-violation de l'article 5 § 4 quant au maintien en détention, après sa réintégration en prison, d'un détenu frappé d'une peine perpétuelle obligatoire et condamné par la suite pour homicide, alors que l'intéressé avait purgé le *tariff* (l'élément de répression et de dissuasion). Cependant, eu égard aux changements importants dans l'ordre national, il convient de réévaluer, à la lumière des conditions d'aujourd'hui, quelles sont l'interprétation et l'application de la Convention qui s'imposent. On observe tant dans la jurisprudence de la Cour que dans celle des juridictions nationales une érosion constante de l'étendue du pouvoir décisionnel du ministre quant à la fixation de la période punitive dans le cadre des différents types de peine perpétuelle. Les développements en droit interne dénotent une évolution dans l'analyse de la fonction du ministre relativement aux peines perpétuelles, et le rôle que le ministre continue de jouer dans la fixation de la période punitive et dans la décision de libérer un détenu au terme de cette période s'avère toujours plus difficile à concilier avec la notion de séparation des pouvoirs. On peut à présent tenir pour établi en droit interne que rien ne distingue les détenus condamnés à une peine perpétuelle obligatoire des personnes purgeant une peine perpétuelle discrétionnaire et des mineurs condamnés pour meurtre quant à la nature de la fixation de la période punitive, laquelle équivaut au prononcé d'une peine. La peine perpétuelle obligatoire n'impose pas de sanctionner la personne concernée par un emprisonnement à perpétuité. Le *tariff* correspond plutôt à l'élément répressif. En l'espèce, le requérant doit passer pour avoir purgé l'élément punitif correspondant à l'infraction de meurtre qu'il a commise, et l'on ne saurait considérer que la sanction qui lui a été infligée pour meurtre justifie son maintien en détention à l'issue de sa peine pour faux. Contrairement à ce qui s'était passé dans l'affaire *Weeks* (série A n° 114), le maintien en détention du requérant ne se justifiait pas davantage par le risque pour le public. En conséquence, il n'existe pas de lien de causalité suffisant entre la possibilité que le requérant se rende coupable d'autres infractions à caractère non violent et la peine initialement infligée pour meurtre en 1967. Le pouvoir conféré à l'exécutif de décider d'emprisonner le requérant en invoquant des craintes que celui-ci ait à l'avenir une conduite criminelle non violente sans rapport avec sa condamnation initiale pour meurtre ne peut se concilier avec l'esprit de la Convention.

Conclusion : violation (unanimité).

2. Article 5 § 4 : le rôle joué par le ministre dans la fixation de la période punitive équivaut au prononcé d'une peine et ne se limite pas à l'application administrative de la sentence infligée par le tribunal. A l'issue de la période punitive, le maintien en détention est fonction d'éléments de dangerosité et de risque liés aux objectifs de la sentence infligée à l'origine pour meurtre, éléments qui peuvent évoluer avec le temps et soulever de nouvelles questions de légalité. Il n'est plus possible de soutenir que le procès initial et la procédure d'appel ont répondu une fois pour toutes aux questions de conformité à l'article 5 § 1 de la Convention du maintien en détention ultérieurement des personnes frappées d'une peine perpétuelle

obligatoire. A l'issue de la peine infligée au requérant pour faux et jusqu'à sa libération, la légalité du maintien en détention du requérant n'a pas fait l'objet d'un contrôle par un organe ayant le pouvoir d'ordonner sa libération ou suivant une procédure assortie des garanties judiciaires voulues.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour accorde au requérant une réparation au titre du dommage tant matériel que moral, ainsi qu'une indemnité pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Tyrer c. Royaume-Uni, arrêt du 25 avril 1978, série A n° 26

Van Droogenbroeck c. Belgique, arrêt du 24 juin 1982, série A n° 50

Weeks c. Royaume-Uni, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 114

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

Thynne, Wilson et Gunnell c. Royaume-Uni, arrêt du 25 octobre 1990, série A n° 190-A

Wynne c. Royaume-Uni, arrêt du 18 juillet 1994, série A n° 294-A

Hussain c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I

Singh c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1996, *Recueil* 1996-I

Amuur c. France, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil* 1996-III

Incal c. Turquie, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-IV

V. c. Royaume-Uni [GC], n° 24888/94, CEDH 1999-IX

T. c. Royaume-Uni [GC], n° 24724/94, 16 décembre 1999

Chapman c. Royaume-Uni [GC], n° 27238/95, CEDH 2001-I

En l'affaire Stafford c. Royaume-Uni,

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

MM. L. WILDHABER, *président*,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

Sir Nicolas BRATZA,

M. A. PASTOR RIDRUEJO,

M^{me} E. PALM,

MM. P. KÜRIS,

R. TÜRMEŒ,

M^{me} F. TULKENS,

MM. K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} N. VAJIC,

MM. M. PELLONPÄÄ,

K. TRAJA,

M^{me} S. BOTOCHAROVA,

MM. M. UGREKHELIDZE,

V. ZAGREBELSKY,

ainsi que de M. P. J. MAHONEY, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 20 février et 24 avril 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 46295/99) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant de cet Etat, M. Dennis Stafford («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 24 juillet 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant est représenté devant la Cour par M. M. Purdon, *solicitor* à Newcastle-upon-Tyne. Le gouvernement britannique («le Gouvernement») est représenté par son agent, M. D. Walton, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Condamné pour meurtre à une peine perpétuelle obligatoire, le requérant alléguait que sa détention après la révocation de sa libération conditionnelle n'était plus justifiée par la sentence initiale; il soutenait en outre ne pas avoir eu la possibilité de faire contrôler par un tribunal la

légalité de son maintien en détention. Il invoquait l'article 5 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

5. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 29 mai 2001, elle a été déclarée recevable par une chambre de ladite section, composée des juges dont le nom suit : M. J.-P. Costa, président, M. W. Fuhrmann, M. P. Kūris, M^{me} F. Tulkens, M. K. Jungwiert, Sir Nicolas Bratza et M. K. Traja, ainsi que de M^{me} S. Dollé, greffière de section¹. Le 4 septembre 2001, la chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, ni l'une ni l'autre des parties ne s'y étant opposée (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

6. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire. Des observations ont également été reçues de l'organisation Justice, que le président avait autorisée à intervenir dans la procédure écrite en qualité d'*amicus curiae* (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement).

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 20 février 2002 (article 59 § 2 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. D. WALTON,	<i>agent,</i>
D. PANNICK <i>QC,</i>	
M. SHAW,	<i>conseils,</i>
M ^{me} M. MORRISH,	
M. T. MORRIS,	<i>conseillers ;</i>

– *pour le requérant*

MM. E. FITZGERALD <i>QC,</i>	
T. OWEN <i>QC,</i>	<i>conseils,</i>
M. PURDON,	<i>solicitor.</i>

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Fitzgerald et M. Pannick.

9. Le 24 avril 2002, M. B. Zupančič et M^{me} H.S. Greve, empêchés, ont été remplacés par M. V. Butkevych et M. R. Türmen.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. En janvier 1967, le requérant fut reconnu coupable de meurtre. Il fut libéré sous condition en avril 1979. Les modalités de sa libération conditionnelle lui imposaient de coopérer avec son agent de probation et de demeurer au Royaume-Uni, sauf si son agent de probation l'autorisait à se rendre à l'étranger.

11. Peu après sa libération, au mépris des exigences dont elle était assortie, le requérant quitta le Royaume-Uni pour aller vivre en Afrique du Sud. En septembre 1980, sa libération conditionnelle fut révoquée et il fut donc par la suite réputé être de façon continue « irrégulièrement en liberté ».

12. En avril 1989, le requérant, de retour d'Afrique du Sud, fut arrêté au Royaume-Uni en possession d'un faux passeport, ce qui lui valut une amende. Or il fut maintenu en détention du fait de la révocation de sa libération conditionnelle. Il présenta à la commission de libération conditionnelle (*Parole Board*) des observations écrites contestant la décision de 1980 de le réincarcérer, mais la commission rejeta ses observations et préconisa un deuxième contrôle en juillet 1990.

13. En novembre 1990, elle recommanda l'élargissement du requérant sous réserve de parvenir à mettre en place des modalités de libération satisfaisantes. Cette recommandation fut acceptée par le ministre. En mars 1991, le requérant fut libéré sous condition.

14. En juillet 1993, il fut arrêté pour faux et usage de faux et mis en détention provisoire. Le 19 juillet 1994, il fut condamné à six ans de prison sur deux chefs de complicité dans la fabrication de faux chèques de voyage et de faux passeports.

15. En septembre 1994, la commission de libération conditionnelle recommanda de révoquer la libération du requérant et de procéder à un nouveau contrôle à la date à laquelle l'intéressé pouvait y prétendre dans le cadre de sa peine de six ans. Le ministre accepta la recommandation de la commission et révoqua la libération conditionnelle en vertu de l'article 39 § 1 de la loi de 1991 sur la justice pénale (*Criminal Justice Act 1991* – « la loi de 1991 »). Le requérant présenta des observations écrites mais la commission maintint sa décision.

16. En 1996, la commission de libération conditionnelle procéda à un examen formel de l'affaire du requérant et préconisa de l'élargir sous condition. Elle déclara :

« Cette affaire est exceptionnelle en ce qu'il s'agit d'un cas de réincarcération alors que l'intéressé avait précédemment réussi à se réinsérer dans la société, à sa sortie de prison, sans commettre de nouvelles infractions à caractère violent (...) Le risque de

récidive grave à l'avenir est considéré comme très faible. Les rapports récents sur le comportement de l'intéressé en prison ont été favorables et aucun incident fâcheux n'a été rapporté; des liens constructifs avec sa famille ont été maintenus. Compte tenu de ces éléments, l'on pense à présent que M. Stafford pourrait être relâché en toute sécurité et dans de bonnes conditions dans la société. Le collège de la commission a conclu après un examen minutieux qu'un séjour dans une prison à régime ouvert n'apporterait rien de mieux et qu'un retour direct de l'intéressé au sein de sa famille, compte tenu de l'ensemble des facteurs de risque, constituerait la solution la plus favorable à sa réinsertion sociale.»

17. Par une lettre du 27 février 1997 au requérant, le ministre rejeta la recommandation de la commission. Il s'exprima ainsi :

« (...) [Le ministre] prend note avec préoccupation des circonstances entourant vos deux rappels en prison (...) Ces deux occasions représentent des manquements sérieux et graves à la confiance qui avait été placée en vous lorsqu'il a été décidé de vous libérer sous condition, et dénotent une absence de considération pour les exigences de la surveillance à laquelle vous étiez soumis. A la lumière de ces éléments, le ministre n'est pas encore convaincu que si vous étiez admis pour la troisième fois au bénéfice de la libération conditionnelle vous en respecteriez complètement les modalités. Il relève que vous avez passé les trois dernières années et demie dans une prison à régime strict, ce qui ne vous a donc pas donné l'occasion de suivre la progression normale des détenus condamnés à des peines perpétuelles. Cette progression implique une période de détention dans un établissement à régime ouvert où l'intéressé a la possibilité de démontrer qu'il peut durablement bien se conduire et faire preuve de responsabilité dans un environnement moins sûr, et d'expérimenter toute la gamme des activités de réinsertion en vue de sa libération.

Pour ces raisons, le ministre estime qu'il convient de vous transférer dans une prison à régime ouvert pour une phase finale de mise à l'épreuve et de préparation. Le prochain contrôle formel par la commission de libération conditionnelle débutera deux ans après votre arrivée là-bas.»

18. Le 10 juin 1997, le requérant fut autorisé à demander le contrôle juridictionnel des décisions du ministre de rejeter la recommandation de la commission tendant à une libération immédiate et de le contraindre à passer deux années de plus dans une prison à régime ouvert avant le contrôle suivant.

19. Si sa libération conditionnelle n'avait pas été révoquée, le requérant aurait été remis en liberté le 1^{er} juillet 1997 au terme de la peine qu'il s'était vu infliger pour escroquerie, conformément aux dispositions selon lesquelles les détenus condamnés à des peines à durée déterminée de plus de quatre ans sont libérés après en avoir purgé les deux tiers (article 33 de la loi de 1991).

20. Le ministre reconnut au cours de la procédure qu'il n'y avait pas de risque notable que le requérant commît d'autres infractions de nature violente, mais affirma qu'il pouvait en toute légalité maintenir en détention une personne frappée d'une peine perpétuelle obligatoire une fois la période punitive purgée, au seul motif que cette personne risquait

de commettre d'autres infractions non violentes passibles d'une peine de prison.

21. Le 5 septembre 1997, le juge Collins annula la décision prise en février 1997 par le ministre, déclarant que celui-ci n'avait pas le pouvoir de détenir une personne condamnée à une peine perpétuelle obligatoire après la période punitive en l'absence de risque inacceptable que l'intéressé ne commît une infraction mettant en danger la vie ou l'intégrité physique d'autrui.

22. Le 26 novembre 1997, la Cour d'appel (*Court of Appeal*) accueillit le recours du ministre, déclarant que l'article 35 § 2 de la loi de 1991 conférait à celui-ci un large pouvoir discrétionnaire s'agissant de décider de la libération des détenus frappés d'une peine perpétuelle obligatoire, et que son refus d'élargir le requérant était conforme à sa politique déclarée de prendre en compte le risque de récidive, pareil risque n'ayant pas été défini comme se limitant à des infractions à caractère violent ou sexuel. *Lord Chief Justice* Bingham déclara toutefois :

« Le détenu purgé à présent l'équivalent d'une peine à durée déterminée d'environ cinq ans, quoique dans une prison à régime ouvert. Cette période de détention ne lui est pas imposée à titre de sanction, puisqu'il a déjà purgé la phase punitive que les graves infractions qu'il a précédemment commises lui ont valu. Elle ne lui est pas infligée parce que l'on pense qu'il présente un risque pour autrui, puisque cela n'est pas suggéré. Nul ne prétend que cette phase de détention a un rapport avec la gravité d'une infraction passible de prison que le détenu pourrait commettre à l'avenir ou qu'elle est nécessaire pour garantir que l'intéressé respectera à l'avenir les modalités de sa libération. Si l'on peut avancer de solides arguments en faveur de la mise à l'épreuve, dans le cadre d'un régime ouvert, d'un détenu frappé d'une peine perpétuelle obligatoire et marqué par de longues années d'incarcération dans des conditions strictes, pareils arguments perdent beaucoup de leur force dans le cas d'un homme qui, après avoir purgé la partie punitive de sa peine perpétuelle, a démontré qu'il était capable de vivre de façon indépendante et apparemment en toute légalité pendant plusieurs années. Imposer à un individu, dans l'exercice d'un pouvoir exécutif et sans procès, ce qui constitue en fait une longue période d'emprisonnement cadre mal avec les concepts ordinaires de la prééminence du droit. J'espère que le ministre, encore maintenant, jugera bon de reconsidérer cette affaire. »

23. *Lord Justice* Buxton, exprimant son accord avec ces dernières observations, ajouta :

« La catégorie des infractions passibles de prison est extrêmement large, et peut couvrir de nombreux cas n'ayant aucun lien, de par leur nature ou leur gravité, avec les raisons pour lesquelles une personne condamnée à une peine perpétuelle s'est retrouvée à l'origine dans les mains de l'Etat. L'utilisation de ce critère pour justifier un maintien en prison me met également mal à l'aise. On a fait valoir au cours des débats qu'il était préférable d'utiliser le critère de l'infraction passible de prison plutôt que celui de la faute de nature purement morale ou sociale parce qu'une telle faute n'aurait aucun rapport avec les raisons ayant initialement justifié l'incarcération du sujet ; mais en réalité, ce rapport fait tout autant défaut ou, du moins, risque de faire tout autant défaut lorsqu'on utilise le critère de l'infraction passible de prison. (...) »

24. Le 16 décembre 1997, le requérant fut transféré dans un établissement à régime ouvert.

25. Par une lettre en date du 21 janvier 1998, le ministre décida de ramener à six mois la période que le requérant devrait passer dans ces conditions de régime ouvert avant le contrôle suivant.

26. Le 23 juillet 1998, la Chambre des lords rejeta le recours du requérant contestant la décision de la Cour d'appel. Dans sa décision, à laquelle tous les autres juges se rallièrent, Lord Steyn déclara que l'article 35 § 2 de la loi de 1991 conférait au ministre un large pouvoir discrétionnaire pour décider de la libération conditionnelle des détenus frappés d'une peine perpétuelle obligatoire, et qu'il n'existait au regard de la *common law* aucun principe fondamental de proportionnalité à la gravité du délit qui l'empêcherait de maintenir en détention un détenu frappé d'une peine perpétuelle obligatoire en invoquant le risque que l'intéressé ne commette à l'avenir une infraction grave mais sans violences. Il souscrivit expressément à la préoccupation de Lord Bingham selon laquelle le fait d'imposer à un individu une longue période de détention dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire du ministre s'accordait mal avec les concepts ordinaires de la prééminence du droit.

27. Le 22 décembre 1998, le requérant fut libéré sous condition par le ministre.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les peines perpétuelles

28. La loi de 1965 sur la suppression de la peine de mort pour homicide volontaire – *Murder (Abolition of Death Penalty) Act 1965* – punit le meurtre d'une peine perpétuelle obligatoire. Les personnes reconnues coupables d'autres infractions graves (par exemple d'homicide involontaire ou de viol) peuvent également être condamnées à une peine perpétuelle sur décision souveraine du tribunal, lorsqu'il existe des circonstances exceptionnelles démontrant que le délinquant est dangereux pour autrui et qu'il est impossible de dire quand ce danger s'éloignera. Les mineurs de dix-huit ans convaincus de meurtre sont condamnés à une peine d'emprisonnement pour la durée qu'il plaira à Sa Majesté (*detention during Her Majesty's pleasure*) en vertu de l'article 53 § 1 de la loi de 1933 sur les enfants et adolescents (*Children and Young Persons Act 1933*).

29. Au 31 décembre 2001, 3 171 hommes et 114 femmes purgeaient une peine perpétuelle obligatoire, 228 hommes et 11 femmes étaient frappés d'une peine de prison pour la durée qu'il plairait à Sa Majesté, tandis que 1 424 hommes et 25 femmes se trouvaient sous le coup d'une peine perpétuelle discrétionnaire.

B. La période punitive (*tariff*)

30. Dans l'exercice de son pouvoir d'apprécier s'il y a lieu de libérer ou non des délinquants frappés d'une peine perpétuelle, le ministre a peu à peu mis en place une politique consistant à fixer une période punitive (*tariff*). M. Leon Brittan fut le premier à l'annoncer publiquement, au Parlement, le 30 novembre 1983 (*Hansard (House of Commons Debates)*, colonnes 505-507). Cette manière de procéder revient en substance à décomposer la peine perpétuelle en trois parties: répression, dissuasion et protection du public. La période punitive est la période minimale à purger pour répondre aux impératifs de répression et de dissuasion. Le ministre peut communiquer le dossier à la commission de libération conditionnelle au plus tôt trois ans avant l'expiration de cette période, et ne pourra user de son pouvoir discrétionnaire de libérer un détenu sous condition qu'une fois cette même période purgée (Lord Browne-Wilkinson, *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte V. and T., Appeal Cases* 1998, pp. 492G-493A).

31. En vertu de l'article 34 de la loi de 1991 sur la justice pénale (*Criminal Justice Act 1991* – «la loi de 1991»), le tribunal prononçant une peine perpétuelle discrétionnaire précise, en audience publique, la durée de la période punitive. Au terme de cette période, le détenu peut exiger du ministre qu'il saisisse la commission de libération conditionnelle compétente pour prescrire son élargissement si elle a la conviction que le maintien en détention n'est plus nécessaire à la protection du public.

32. Toutefois, la loi de 1991 (désormais remplacée par la loi de 1997 sur les peines en matière criminelle (*Crime (Sentences) Act 1997* – «la loi de 1997», articles 28 à 34)) prévoyait un régime différent pour les détenus purgeant une peine perpétuelle obligatoire. S'agissant de ces détenus, le ministre décide de la durée de la période punitive. Le point de vue du juge auteur de la sentence est communiqué au détenu après son procès, de même que l'avis du *Lord Chief Justice*. Le détenu peut adresser des observations au ministre qui fixe alors la durée de la période punitive et est habilité à s'écarter du point de vue des juges (voir *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody, Appeal Cases* 1994, vol. 1, p. 531, et la déclaration de politique générale du ministre de l'Intérieur, M. Michael Howard, au Parlement, le 27 juillet 1993, *Hansard (House of Commons Debates)*, colonnes 861-864).

33. Dans le cadre des procédures de contrôle juridictionnel dans les affaires *Ex parte V. and T.* (précitées), la Chambre des lords examina notamment la nature du pouvoir de fixer la période punitive.

34. Lord Steyn déclara :

«Il faut tout d'abord se pencher sur la nature du pouvoir, exercé par le ministre de l'Intérieur, de fixer la durée de la période punitive. Au nom de celui-ci, le ministre de l'Intérieur a expliqué par écrit que : «Le ministre de l'Intérieur doit à tout moment

veiller à agir avec la même équité et impartialité que le juge dont émane la sentence.» La comparaison entre l'attitude à adopter par le ministre de l'Intérieur lorsqu'il précise la durée de la période représentant l'élément punitif de la peine, et celle du juge qui rend la sentence est juste. Lorsqu'il fixe la durée de la période punitive, le ministre de l'Intérieur exerce une fonction judiciaire classique, ce qui est contraire au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. Le Parlement a confié au ministre de l'Intérieur cette prérogative légale qui implique un pouvoir discrétionnaire d'adopter une politique et de déterminer la durée d'une période punitive. Mais le pouvoir de fixer cette durée est néanmoins équivalent au pouvoir de condamnation du juge.»

35. Lord Hope s'exprima ainsi :

«Toutefois, imposer une période punitive, destinée à préciser la durée minimale de détention, équivaut en soi à infliger une forme de peine. Cet exercice revêt, comme l'a fait observer Lord Mustill dans *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody* (p. 557A-B), les caractéristiques d'une fonction judiciaire traditionnelle, qui est axée sur les circonstances de l'infraction et la situation de son auteur, et sur ce qui est, eu égard aux impératifs de la répression et de la dissuasion, la période minimale adéquate à purger en prison. Lorsque le ministre le consulte au sujet de la période punitive, le juge se concentre sur ces éléments comme il en a l'obligation (...)

Si le ministre souhaite fixer une période punitive dans le cas d'espèce – afin de substituer son propre point de vue à celui du juge sur la durée de la période minimale – il doit veiller à respecter les mêmes règles (...)

36. Dans l'affaire *Ex parte Pierson (Appeal Cases 1998, p. 539)*, qui concernait des détenus condamnés à une peine perpétuelle obligatoire, Lord Steyn déclara :

«En droit public, l'accent devrait être mis sur le fond plutôt que sur la forme. L'affaire ne devrait pas être tranchée en fonction d'une querelle sémantique sur la question de savoir si la fonction du ministère de l'Intérieur consiste à proprement parler à «prononcer une peine». Indéniablement, en fixant une période punitive dans une affaire donnée, le ministre de l'Intérieur prend une décision quant à la sanction à infliger à un condamné. Quoi qu'il en soit, ce point a fait l'objet d'une conclusion à la majorité dans *Ex parte V. (...)* La question est donc réglée par une décision contraignante rendue par la présente Chambre.»

37. Une période punitive à perpétuité peut en fait être imposée le cas échéant. Dans l'affaire *R. v. the Home Secretary, ex parte Hindley (Appeal Cases 2001, vol. 1)*, dans laquelle une période punitive fixée provisoirement à trente ans fut remplacée par un *tariff* à perpétuité, Lord Steyn déclara que «l'incarcération à vie à des fins punitives s'impose lorsque le crime ou les crimes ont un caractère suffisamment odieux». La décision du ministre d'appliquer à la coupable une période punitive à perpétuité fut jugée légitime dans les circonstances. Le ministre était en droit de réviser son opinion quant à cette question, puisqu'il avait lors de la fixation du premier *tariff* une connaissance lacunaire du rôle de l'intéressée dans les trois meurtres pour lesquels elle avait été jugée, et qu'il ignorait son implication dans deux autres meurtres, qui fut révélée par la suite. Selon

les informations fournies par le Gouvernement, au 31 décembre 2001, vingt-deux personnes purgeant une peine perpétuelle obligatoire avaient été condamnées à une période punitive à perpétuité.

C. La libération conditionnelle des détenus condamnés à une peine perpétuelle obligatoire

38. A l'époque des faits, l'article 35 § 2 de la loi de 1991 sur la justice pénale se lisait ainsi :

«Le ministre peut, sur recommandation de la commission [de libération conditionnelle] et après consultation du *Lord Chief Justice* ainsi que, le cas échéant, du juge dont émane la sentence, libérer sous condition une personne subissant une peine perpétuelle qui n'est pas discrétionnaire.»

Il y a là une différence avec la situation des autres détenus condamnés à des peines perpétuelles, pour lesquels le pouvoir de décision appartient à présent à la commission de libération conditionnelle, en application des dispositions de la loi de 1991 pour les détenus purgeant une peine perpétuelle discrétionnaire, et en vertu de la loi de 1997 s'agissant des personnes détenues pour la durée qu'il plaira à Sa Majesté. Cependant, lorsqu'une personne condamnée à une peine perpétuelle obligatoire était réincarcérée, la commission de libération conditionnelle avait le pouvoir d'ordonner au ministre de libérer immédiatement le prisonnier (article 39 § 5 de la loi de 1991, remplacé à présent par l'article 32 § 5 de la loi de 1997).

39. Le 27 juillet 1993, le ministre expliqua devant le Parlement sa pratique relative aux détenus frappés d'une peine perpétuelle obligatoire. Il souligna notamment qu'avant d'admettre pareils détenus au bénéfice de la libération conditionnelle, le ministre

«doit rechercher, non seulement a) si la période purgée par le détenu suffit pour satisfaire aux impératifs de répression et de dissuasion et b) s'il n'y a pas de risque à libérer l'intéressé, mais encore c) si une libération anticipée sera acceptable pour le public. En d'autres termes, [il] n'exercer[a] [s]on pouvoir discrétionnaire d'élargir que [s'il a] la conviction que semblable décision ne va pas compromettre la confiance du public dans la justice pénale.»

40. Pour définir les principes d'équité applicables aux procédures régissant le contrôle des peines perpétuelles obligatoires, les juridictions anglaises reconnaissent que celles-ci, comme les peines discrétionnaires, comportent une période rétributive (le *tariff*) et une période de sécurité. Quant à cette dernière, la détention traduit l'appréciation du danger que le détenu représente pour le public une fois le *tariff* purgé (voir, par exemple, *R. v. Parole Board, ex parte Bradley (Divisional Court)*, *Weekly Law Reports* 1991, vol. 1, p. 135; *R. v. Parole Board, ex parte Wilson (Court of Appeal)*, *All England Law Reports* 1992, vol. 2, p. 576).

41. En l'affaire *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody* (*All England Law Reports* 1993, vol. 3, p. 92), la Chambre des lords releva que, si elles concordaient pour les peines perpétuelles discrétionnaires, la théorie et la pratique divergeaient en matière de peines perpétuelles obligatoires. Lord Mustill, rejoint par les autres juges, expliqua que le principe selon lequel un meurtre passait pour un crime si grave que le juste élément répressif de la peine consistait en la réclusion perpétuelle ne se conciliait pas avec la pratique des ministres successifs, pour lesquels une peine perpétuelle obligatoire comprenait une période «tarifée» satisfaisant aux impératifs de répression et de dissuasion. Il ajouta :

«Les peines perpétuelles discrétionnaires et obligatoires, qui ont évolué séparément par le passé, peuvent désormais se rapprocher. Néanmoins, il subsiste entre elles un fossé notable, tenant au cadre légal, à la théorie qui les sous-tend et à la pratique en vigueur. Il se peut – je n'exprime aucune opinion – que vienne bientôt le moment d'assimiler davantage l'effet des deux types de peine perpétuelle. Mais cette tâche relève du Parlement et il est à mon sens impossible que les cours et tribunaux modifient radicalement les rapports entre l'assassin condamné et l'Etat par le biais du contrôle juridictionnel.»

42. Le 10 novembre 1997, le ministre fit devant le Parlement notamment les déclarations suivantes :

«Je profite de cette occasion pour confirmer que mon point de vue sur la libération d'adultes convaincus de meurtre à l'expiration de leur période punitive traduira la politique exposée dans la réponse du 27 juillet 1993. En particulier, la libération de ces personnes continuera à dépendre non seulement du fait que la période punitive est purgée et de ma conviction que le risque que l'intéressé commette d'autres infractions passibles de prison à la suite de sa libération est raisonnablement faible, mais également de la nécessité de maintenir la confiance du public dans la justice pénale. La situation d'un détenu frappé d'une peine perpétuelle obligatoire continue d'être différente de celle d'un détenu purgeant une peine perpétuelle discrétionnaire, pour lequel la décision de libération définitive appartient exclusivement à la commission de libération conditionnelle.»

43. La Cour d'appel a souligné dans l'affaire *R. (Lichniak and Pyrah) v. Secretary of State for the Home Department* (*Weekly Law Reports* 2001, vol. 3, arrêt du 2 mai 2001) que le critère du caractère acceptable pour le public dégagé par le ministre de l'Intérieur (point c) du paragraphe 39 ci-dessus) n'a jamais constitué un facteur déterminant, même si le ministre actuel suit la politique de ses prédécesseurs.

D. Les évolutions jurisprudentielles et législatives récentes au niveau interne

44. Le 2 octobre 2000, la loi de 1998 sur les droits de l'homme (*Human Rights Act 1998*) entra en vigueur, permettant ainsi aux justiciables d'invoquer les dispositions de la Convention dans le cadre des procédures internes.

45. Dans l'affaire *Lichniak and Pyrah* (précitée), les deux détenus concernés contestaient le fait qu'on leur ait infligé une peine perpétuelle obligatoire pour meurtre, alléguant que cette peine était disproportionnée et arbitraire, et contraire aux articles 3 et 5 de la Convention. La Cour d'appel les débouta, estimant que la peine perpétuelle obligatoire était en réalité une peine à durée indéterminée, qui entraînait rarement l'emprisonnement à vie, et qui, en soi, ne pouvait être qualifiée d'inhumaine et dégradante. Une telle peine ne revêtait pas non plus un caractère arbitraire puisque, dans chaque cas, la sentence était individualisée dès qu'elle était infligée. Selon le représentant du Gouvernement, le but de la peine perpétuelle obligatoire était :

« de sanctionner le délinquant en lui infligeant une peine à durée indéterminée en vertu de laquelle il ne sera libéré qu'une fois purgée la partie «tarifiée» de la sentence et que sa libération sera considérée comme ne comportant plus aucun risque (...) Ce n'est pas simplement l'effet de la peine, c'est la peine elle-même ».

Lord Justice Kennedy cita également dans sa décision les conclusions rendues en 1993 par la commission sur la peine pour homicide (*Committee on the Penalty for Homicide*), présidée par *Lord Lane* :

« 1) La peine perpétuelle obligatoire infligée pour homicide volontaire se fonde sur le principe que le meurtre est un crime présentant un caractère tellement odieux que l'auteur perd pour le restant de ses jours son droit à être libéré. 2) Cette affirmation est une fiction. Elle est le fruit de la divergence entre la définition juridique du meurtre et ce que les profanes pensent être un meurtre. 3) La définition du meurtre en *common law* s'applique à un large éventail d'infractions, dont certaines ont un caractère véritablement odieux, et d'autres non. 4) La majorité des affaires de meurtre relèvent de cette dernière catégorie, mais ce ne sont pas celles qui génèrent le plus de publicité. 5) Il est absurde, du point de vue de la logique et de celui de la jurisprudence, d'exiger des juges qu'ils sanctionnent toutes les catégories de meurtriers de la même façon, quelles que soient les circonstances particulières de l'affaire dont ils sont saisis. 6) Il est absurde, d'un point de vue logique et constitutionnel, d'en arriver à ce que ce soit le pouvoir exécutif qui se prononce, dans l'ombre de surcroît, sur la différence entre les divers types de meurtre, comme c'est généralement le cas à l'heure actuelle (...) »

46. Dans l'affaire *R. (Anderson and Taylor) v. Secretary of State for the Home Department*, deux détenus condamnés pour meurtre se plaignaient que le ministre de l'Intérieur leur avait imposé à chacun une période punitive plus longue que celle qui avait été recommandée par les juges, à savoir vingt ans au lieu de quinze ans et trente ans au lieu de seize ans. Ils invoquaient l'article 6 § 1 de la Convention, alléguant que cette disposition interdisait au pouvoir exécutif de s'acquitter d'une fonction consistant en fait à prononcer une peine. La *Divisional Court* rejeta leurs griefs. La Cour d'appel les débouta le 13 novembre 2001. A cette occasion, les magistrats de la Cour d'appel examinèrent la nature de la fonction de fixation de la période punitive pour les détenus condamnés à une peine perpétuelle obligatoire ainsi que les incidences de la jurisprudence des organes de Strasbourg.

Lord Justice Simon Brown déclara notamment :

« (...) J'admets bien entendu l'unicité de la peine perpétuelle obligatoire. Toutefois, on ne saurait considérer que les infractions pour lesquelles elle est infligée revêtent un seul et même degré de gravité. Bien au contraire, ces infractions couvrent un large spectre: on y trouve à une extrémité les meurtres en série à caractère sadique et à l'autre les affaires d'euthanasie. Une détention à perpétuité à des fins punitives ne sera appropriée que dans des cas exceptionnels. Quant aux « considérations plus larges d'intérêt général », il est difficile de comprendre exactement ce que cette expression recouvre. Il ne faut pas tenir compte des « revendications publiques » – voir [l'affaire *V.*]. Il y a bien sûr « la nécessité de maintenir la confiance du public dans la justice pénale » (déclaration faite le 10 novembre 1997 par le ministre de l'Intérieur devant le Parlement). A mon sens, cela peut et doit être pris en compte dans la fixation de la période punitive. L'élément répressif de cette période doit refléter l'indignation que suscite l'infraction dans le grand public. Certainement, le maintien de la confiance du public dans la justice pénale ne saurait exiger une incarcération plus longue qu'une détention qui traduit de manière adéquate le droit de la société à la vengeance. Quelquefois, je reconnais qu'une période punitive à perpétuité s'imposera. Mais pourquoi cette décision ne reviendrait-elle pas aux juges? (...) Quant à la prolongation rétroactive de la période punitive (...) [l]e même problème aurait probablement pu surgir dans une affaire de peine perpétuelle discrétionnaire. En vérité, toutefois, cela élude plutôt que résout la question de savoir si la fixation initiale de la période punitive doit passer pour un exercice consistant à infliger une peine.

En bref, j'estime qu'aucun des arguments de M^r Pannick n'est convaincant. Qu'ils soient considérés isolément ou cumulativement, ils ne me semblent pas former une base solide permettant de traiter la fixation des périodes punitives dans les cas de peines obligatoires différemment que les exercices similaires concernant des personnes condamnées à une peine perpétuelle discrétionnaire ou des détenus pour la durée qu'il plaira à Sa Majesté. Dans les trois cas, la fonction consiste en substance à déterminer une peine, à fixer la durée de la première phase d'une peine de durée indéterminée – cette partie qui (sous réserve uniquement de la nécessité d'un contrôle continu de la détention dans les affaires de détenus pour la durée qu'il plaira à Sa Majesté) doit être purgée en prison avant que ne puisse se poser la question d'une éventuelle libération (...) »

47. Bien qu'il fût d'avis que le régime existant pour les peines perpétuelles obligatoires enfreignait les articles 6 § 1 et 5 § 4, il estima, de même que les deux autres juges, qu'il fallait trancher les questions relevant de la Convention soulevées par l'affaire conformément à la jurisprudence de Strasbourg (notamment l'arrêt *Wynne c. Royaume-Uni* du 18 juillet 1994, série A n° 294-A). Il nota que la Cour européenne des Droits de l'Homme était sur le point de réexaminer la question dans l'affaire *Stafford* et, tout en considérant que la décision finale revenait à la Cour, déclara qu'il serait surpris que le régime actuel d'application des peines perpétuelles obligatoires survécût à ce réexamen.

48. En Ecosse, la loi de 2001 sur le respect des droits consacrés par la Convention (*Convention Rights (Compliance) (Scotland) Act 2001*) dispose à présent que, pour les peines perpétuelles obligatoires, le juge dont émane la sentence fixe la « partie punitive » de la sentence, au terme de

laquelle la commission de libération conditionnelle décide d'un éventuel élargissement sous condition. Le critère retenu pour déterminer si un détenu peut ou non être libéré est identique à celui qui est appliqué aux personnes frappées d'une peine perpétuelle discrétionnaire en Angleterre et au pays de Galles, à savoir la conviction de la commission de libération conditionnelle que le détenu ne présente plus un risque important de commettre des délits impliquant un danger pour la vie ou l'intégrité physique d'autrui, ou de graves infractions à caractère sexuel.

49. En Irlande du Nord, l'ordonnance SI n° 2564 applicable en Irlande du Nord sur les peines perpétuelles (*Life Sentences (Northern Ireland) Order SI no. 2564*) dispose que le juge du fond décide du *tariff* à appliquer aux détenus condamnés à une peine perpétuelle obligatoire, et que la libération au terme de la période punitive est décidée par les commissaires au contrôle des peines perpétuelles (*Life Sentence Review Commissioners*) qui ont un statut et des fonctions très similaires à ceux de la commission de libération conditionnelle opérant en Angleterre et au pays de Galles. Le critère appliqué par les commissaires est celui de la protection du public contre tout «grave préjudice», c'est-à-dire tout dommage susceptible de découler de délits à caractère violent ou sexuel.

III. TIERCE INTERVENTION

50. L'organisation Justice, fondée en 1957, qui exerce ses activités dans le domaine des droits de l'homme et des réformes du droit, a présenté des observations écrites sur le droit et la pratique internes, après que le président de la Cour l'eut autorisée à intervenir dans la procédure écrite en qualité d'*amicus curiae* (paragraphe 7 ci-dessus). Ses observations peuvent se résumer comme suit.

51. La peine perpétuelle obligatoire prévue par la loi de 1965 (paragraphe 28 ci-dessus) s'applique à l'ensemble des condamnations pour meurtre, ce qui recouvre toute une gamme d'infractions impliquant des degrés extrêmement différents de culpabilité, allant des meurtres en série brutaux jusqu'aux cas d'euthanasie d'une compagne ou d'un compagnon aimés. On ne saurait affirmer que le meurtre présente un degré d'atrocité unique. L'application obligatoire des peines perpétuelles rend les modalités de libération des détenus d'autant plus difficiles du point de vue de l'équité et du juste châtement. L'accès à un contrôle juridictionnel régulier après l'expiration de la période punitive a été accordé aux détenus frappés d'une peine discrétionnaire et aux enfants convaincus de meurtre, et le ministre ne peut plus fixer les périodes punitives pour ces personnes. Des dispositions similaires sont maintenant étendues aux détenus condamnés à une peine perpétuelle obligatoire en Ecosse et en Irlande du Nord en vertu de la législation destinée à assurer le respect des droits de l'homme.

52. Le système actuel a été abondamment critiqué. En 1989, une commission restreinte de la Chambre des lords, chargée d'établir un rapport sur l'infraction de meurtre et l'emprisonnement à perpétuité, recommanda l'abolition de la peine perpétuelle obligatoire. En 1996, la commission restreinte de la Chambre des communes chargée des affaires intérieures recueillit des éléments et délibéra sur les mêmes questions. Son rapport (intitulé: «Le meurtre et la peine perpétuelle obligatoire») recommandait que le pouvoir de décision quant à la période punitive et à la libération des détenus fût retiré au ministre et confié au juge dont émanait la sentence et à la commission de libération conditionnelle. Lord Lane, ancien *Lord Chief Justice*, présida une commission sur la peine pour homicide (*Committee on the Penalty for Homicide*), qui produisit également un rapport très critique en 1993.

53. Eu égard à la diversité des circonstances pouvant déboucher sur une condamnation pour meurtre, les meurtriers, considérés en tant que catégorie de délinquants, ne posent pas de problèmes spécifiques de dangerosité. Ils ont un taux de récidive plus faible que les détenus condamnés à des peines discrétionnaires et que la population carcérale en général. Les détenus concernés ont du mal à comprendre le système de fixation de la période punitive, qui entraîne retards et incertitude, facteurs qui compromettent la qualité du travail avec des personnes condamnées à perpétuité dans les phases initiales décisives de leurs peines.

54. Il y a plus de détenus purgeant des peines de prison à perpétuité au Royaume-Uni que dans l'ensemble des autres pays européens, ce qui est imputable essentiellement à la peine perpétuelle obligatoire infligée pour meurtre. Si certains pays, comme l'Allemagne, la France et l'Italie, prévoient des peines obligatoires, celles-ci ne sont appliquées qu'en cas de circonstances aggravantes ou pour un type particulier de meurtre. L'article 77 du Statut de la Cour pénale internationale dispose qu'une peine d'emprisonnement à perpétuité ne peut être infligée que «si l'extrême gravité du crime et la situation personnelle du condamné le justifient».

EN DROIT

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

55. L'article 5 § 1 de la Convention, en ses passages pertinents, se lit 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 :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;

(...)»

A. Arguments des parties

1. Le requérant

56. Le requérant allègue qu'il est dépassé, au regard du droit interne, de considérer qu'un détenu condamné à une peine perpétuelle obligatoire perd à tout jamais sa liberté. A l'examen, le mécanisme de libération conditionnelle ne peut plus passer pour une manifestation de clémence vis-à-vis d'un détenu ayant purgé sa période punitive. Dans des affaires récentes (*Ex parte Doody*, *Ex parte V. and T.* et *Ex parte Pierson*, précitées), la Chambre des lords a finalement reconnu qu'il existait une similarité manifeste entre la fixation d'une période punitive et le prononcé d'une peine. Dès lors, on ne saurait invoquer la notion de « caractère acceptable pour le public » de la libération à l'appui de la proposition selon laquelle le ministre pourrait se fonder sur le concept totalement indéfini et vague d'« intérêt général » pour motiver sa décision de ne pas libérer un détenu condamné à une peine perpétuelle obligatoire qui a purgé sa période punitive et n'est plus considéré comme dangereux pour autrui, c'est-à-dire comme susceptible de commettre d'autres infractions violentes.

57. Le requérant prétend que le maintien en détention à l'issue de la période punitive d'une personne frappée d'une peine perpétuelle obligatoire sur la base de préoccupations tenant au détenu qui n'ont pas nécessairement de rapport avec la nature de la conduite criminelle ayant entraîné le prononcé de la peine initiale aboutit à une forme d'emprisonnement qui n'a pas de lien suffisant avec l'intention du législateur et la sentence infligée par le juge, de sorte qu'elle équivaut à une détention arbitraire contraire à l'article 5 § 1 de la Convention. Il souligne qu'aucun ministre n'a jamais cherché à justifier le maintien en prison après la période punitive d'un détenu condamné à une peine perpétuelle obligatoire ne présentant plus aucun risque pour autrui par la nécessité générale de maintenir la confiance du public dans la justice pénale. Le Gouvernement ne saurait invoquer de façon convaincante les décisions de ses juges nationaux alors même que ceux-ci ont exprimé leur sentiment de malaise devant l'imposition, dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, d'une longue période d'emprisonnement. Il ne peut davantage se référer à l'arrêt récent de la Cour dans l'affaire *V. c. Royaume-Uni* ([GC], n° 24888/94, CEDH 1999-IX), qui avait traité de des mineurs détenus pour la durée qu'il plairait à Sa Majesté et ne faisait pas état des changements du droit interne en ce qui concerne les adultes condamnés à des peines perpétuelles obligatoires. Les juridictions nationales n'ont discerné aucun élément qui distingue ces deux catégories en pratique; elles ont clairement affirmé que la fixation d'une période punitive équivalait dans les deux cas à infliger une peine ou à

imposer une sanction, et appelait les mêmes garanties procédurales que celles auxquelles un juge prononçant une condamnation doit veiller.

58. Le requérant conteste que la peine perpétuelle obligatoire ait pour véritable objet de sanctionner le détenu à perpétuité. Il reste le seul détenu condamné à une telle peine qui soit demeuré en détention à l'issue de la période punitive au motif que le ministre pensait qu'il pourrait commettre une infraction non violente s'il était libéré. Des considérations différentes pourraient s'appliquer en cas de risque de trafic de stupéfiants, pareille activité étant manifestement susceptible de causer un dommage physique ou moral à d'autres personnes. Il serait arbitraire de justifier un emprisonnement à durée indéterminée en invoquant la conviction que l'intéressé pourrait commettre, à sa libération, un délit à caractère non violent et n'impliquant aucun préjudice physique prévisible pour autrui, puisque cela recouvre des questions sans aucun rapport de par leur nature ou leur gravité avec les raisons pour lesquelles le détenu frappé d'une peine perpétuelle s'est retrouvé à l'origine au pouvoir de l'Etat.

2. Le Gouvernement

59. Selon le Gouvernement, l'imposition d'une peine perpétuelle obligatoire aux personnes coupables de meurtre respecte les exigences de l'article 5 § 1 de la Convention. Cette sentence représenterait encore la base légale de la détention du requérant depuis la fin de la peine d'emprisonnement de six ans que l'intéressé s'était vu infliger pour escroquerie, puisque sa libération conditionnelle a été révoquée. Le Gouvernement rejette l'argument du requérant selon lequel cette détention, justifiée par la crainte qu'il ne commette de graves indélicatesses sans violences, n'avait pas de véritable rapport avec l'objet de la peine perpétuelle obligatoire imposée à l'origine. Le Gouvernement fait valoir que la sentence initiale a été prononcée en raison de la gravité de l'infraction de meurtre. Une peine perpétuelle obligatoire infligée pour meurtre relève d'une catégorie à part, distincte de celle des peines perpétuelles discrétionnaires, puisqu'elle est imposée pour sanctionner la gravité de l'infraction. Elle n'est pas fonction de caractéristiques propres à un délinquant particulier pouvant évoluer avec le temps, telles que la dangerosité, l'instabilité mentale ou l'âge. Le Parlement a exigé des juges du fond qu'ils prononcent une peine perpétuelle en cas de meurtre, que le délinquant fût ou non considéré comme dangereux.

60. L'objet et le but de la sanction étaient de conférer au ministre le pouvoir de déterminer quand, le cas échéant, l'intérêt général commandait d'autoriser le requérant à se réinsérer sous condition dans la société, ainsi que de décider, dans le respect des procédures légales applicables, s'il était de l'intérêt général de rappeler le requérant en

prison à tout moment jusqu'à sa mort. Quel que soit l'objet des préoccupations suscitées par le délinquant – risque de commission d'autres infractions, violentes ou non –, la décision de refuser ou de révoquer la libération conditionnelle est étroitement liée à la peine perpétuelle obligatoire prononcée initialement du fait de la gravité de l'infraction, et à la nécessité de garantir que le détenu ne pourra être libéré que lorsque cette décision sera conforme à l'intérêt général. Une telle peine introduirait également une certaine souplesse puisqu'elle permettrait de reconsidérer la question de la période punitive si celle-ci avait été fixée dans l'ignorance de facteurs pertinents, possibilité qui n'est pas ouverte au juge (voir, par exemple, l'affaire *Ex parte Hindley* mentionnée au paragraphe 37 ci-dessus).

61. Selon le Gouvernement, lorsqu'il s'agit de décider s'il est dans l'intérêt général de libérer le requérant, le ministre est donc en droit de prendre en compte le risque de commission de graves délits à caractère non violent. Il ne serait ni logique ni rationnel qu'il soit dans l'impossibilité de refuser d'ordonner la libération d'un détenu s'il existe un risque inacceptable que cette personne commette de graves infractions non violentes telles que vol aggravé ou trafic d'héroïne, qui sont passibles de peines de prison beaucoup plus longues que certaines infractions de nature violente (par exemple coups et blessures) et qui entraînent une atteinte bien plus importante à l'intérêt général. Le Gouvernement invoque la jurisprudence antérieure de la Cour, qui a estimé que le maintien en détention de détenus frappés de peines perpétuelles se justifiait au regard du procès initial et de la procédure d'appel (voir, par exemple, les arrêts *Weeks c. Royaume-Uni* du 2 mars 1987, série A n° 114, et *Wynne c. Royaume-Uni* du 18 juillet 1994, série A n° 294-A). Le fait que le requérant ait été libéré sous condition et ait vécu pendant quelque temps en liberté n'a pas d'incidence sur la base légale de sa détention après la révocation de cette liberté conditionnelle. Par ailleurs, il n'y a pas eu dans la jurisprudence interne ou dans celle concernant la Convention d'évolutions pertinentes de nature à modifier la base légale de la peine perpétuelle obligatoire, ou son sens ou son effet véritables.

B. Appréciation de la Cour

1. Considérations préliminaires

62. Il s'agit d'examiner si, après le 1^{er} juillet 1997, date à laquelle le requérant a fini de purger la peine à durée déterminée prononcée à son encontre pour escroquerie, le maintien en détention de l'intéressé en vertu de la peine perpétuelle obligatoire qui lui avait été infligée pour

meurtre en 1967 était conforme aux exigences de l'article 5 § 1 de la Convention.

63. En matière de «régularité» d'une détention, la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure. Ce terme impose, en premier lieu, que toute arrestation ou détention ait une base légale en droit interne, mais concerne aussi la qualité de la loi; il la veut compatible avec la prééminence du droit, notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention. De surcroît, toute privation de liberté doit être conforme au but de l'article 5: protéger l'individu contre l'arbitraire (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Amuur c. France* du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, pp. 850-851, § 50).

64. Il n'est pas contesté que la détention du requérant à compter du 1^{er} juillet 1997 suivait une procédure prescrite par le droit anglais et était en tout point régulière au regard de celui-ci. Cela a été établi au cours de la procédure de contrôle juridictionnel, dans le cadre de laquelle la Cour d'appel puis la Chambre des lords ont estimé que le ministre avait pris la décision de détenir le requérant en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui conférait l'article 35 § 1 de la loi de 1991. Cependant, cela ne résout pas définitivement la question. Il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il peut falloir, par delà les apparences et le vocabulaire employé, s'attacher à cerner la réalité (arrêt *Van Droogenbroeck c. Belgique* du 24 juin 1982, série A n° 50, pp. 20-21, § 38). Dans l'affaire *Weeks* (précitée, p. 23, § 42), qui portait sur la réintégration en prison par le ministre d'un requérant qui avait été libéré au terme d'une peine perpétuelle discrétionnaire pour vol aggravé, la Cour a estimé qu'il convenait d'appliquer comme suit les exigences de l'article 5 à la situation:

«La «régularité» voulue par la Convention présuppose le respect non seulement du droit interne, mais aussi – l'article 18 le confirme – du but de la privation de liberté autorisée par l'alinéa a) de l'article 5 § 1 (voir, en dernier lieu, l'arrêt *Bozano* du 18 décembre 1986, série A n° 111, p. 23, § 54). En outre, dans cet alinéa le mot «après» n'implique pas un simple ordre chronologique de succession entre «condamnation» et «détention»: la seconde doit de surcroît résulter de la première, se produire «à la suite et par suite» – ou «en vertu» – «de celle-ci» (*ibidem*, pp. 22-23, § 53, et arrêt *Van Droogenbroeck* (...), p. 19, § 35). En bref, il doit exister entre elles un lien de causalité suffisant (arrêt *Van Droogenbroeck* précité, p. 21, § 39).»

65. La Cour rappelle que dans l'arrêt *Weeks* elle a estimé que la peine perpétuelle discrétionnaire infligée à l'intéressé était une sentence à durée indéterminée, motivée expressément par sa dangerosité pour la société, élément susceptible, de par sa nature même, de varier au cours du temps. Sur ce fondement, la réincarcération de M. Weeks, en raison de préoccupations tenant à son comportement instable, perturbé et agressif, ne saurait passer pour arbitraire ou déraisonnable au regard des objectifs de la peine qui lui avait été infligée; il existait donc un lien

suffisant, aux fins de l'alinéa a) de l'article 5 § 1, entre la condamnation du requérant en 1966 et sa réintégration en prison en 1977 (arrêt *Weeks* précité, pp. 25-27, §§ 46-51).

66. Les arguments des parties ont largement trait à la nature et au but de la peine perpétuelle obligatoire par opposition à d'autres formes d'emprisonnement à perpétuité, et à la question de savoir si la détention du requérant après le 1^{er} juillet 1997 était toujours conforme aux objectifs de cette peine. Etant donné que les procédures applicables aux différents types de peine perpétuelle ont donné lieu à une abondante jurisprudence, tant des juridictions internes que des organes de la Convention, les décisions judiciaires produites à l'appui des arguments des deux parties sont amplement invoquées.

67. A cet égard, l'arrêt *Wynne*, rendu en 1994, revêt une importance particulière. Dans cette affaire, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 5 § 4 quant au maintien en détention, après sa libération et sa réintégration en prison, d'un détenu frappé d'une peine perpétuelle obligatoire et condamné par la suite pour homicide, alors que la partie punitive de la peine avait été purgée. Ce cas permet au Gouvernement d'étayer solidement sa thèse, alors que le requérant tente de démontrer que cette décision dénote une mauvaise compréhension de la situation des personnes frappées d'une peine perpétuelle obligatoire, qui fut clarifiée par la suite. Dans l'arrêt *Wynne*, la Cour avait bien vu qu'il existait des similitudes entre les peines discrétionnaires et les peines obligatoires, notamment qu'elles renfermaient toutes deux un élément répressif et un élément préventif, et que les détenus purgeant une peine perpétuelle obligatoire ne passaient pas en réalité le reste de leur vie en prison. Le passage déterminant se lit ainsi :

« Il n'en demeure pas moins que la peine obligatoire se range dans une autre catégorie que la peine discrétionnaire en ce sens qu'elle est infligée automatiquement pour sanctionner l'infraction d'assassinat, indépendamment de toute considération tenant à la dangerosité du délinquant (...) » (p. 14, § 35)

68. Sans être formellement tenue de suivre l'un quelconque de ses arrêts antérieurs, il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi que la Cour ne s'écarte pas sans motif valable des précédents. La Convention étant avant tout un mécanisme de protection des droits de l'homme, la Cour doit cependant tenir compte de l'évolution de la situation dans les Etats contractants et réagir, par exemple, au consensus susceptible de se faire jour quant aux normes à atteindre (voir, parmi d'autres, les arrêts *Cossey c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1990, série A n° 184, p. 14, § 35, et *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 70, CEDH 2001-I). Il est d'une importance cruciale que la Convention soit interprétée et appliquée d'une manière qui en rende les droits pratiques et effectifs, et non théoriques et illusoire. Si la

Cour devait faillir à maintenir une approche dynamique et évolutive, pareille attitude risquerait de faire obstacle à toute réforme ou amélioration.

69. Des considérations similaires s'appliquent à l'évolution de la situation et au consensus qui se dégage dans l'ordre juridique interne de l'Etat contractant mis en cause. Si aucune distinction importante ne peut être établie au niveau des faits entre la présente espèce et l'affaire *Wynne*, la Cour, eu égard aux changements importants qui se dessinent dans l'ordre national, se propose de réévaluer, «à la lumière des conditions d'aujourd'hui», quelles sont l'interprétation et l'application de la Convention qui s'imposent à l'heure actuelle (voir l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* du 25 avril 1978, série A n° 26, pp. 15-16, § 31, et les arrêts ultérieurs).

2. Evolution au niveau juridique

70. En vertu de la loi, la peine perpétuelle obligatoire est prononcée dans tous les cas de meurtre. La situation n'a pas évolué, malgré les critiques de plus en plus abondantes devant le manque de souplesse du régime légal, lequel ne reflète pas les différents types d'homicide, allant des cas d'euthanasie aux meurtres en série brutaux commis par des psychopathes, que recouvre cette infraction (voir, par exemple, le rapport rendu en 1993 par la commission sur la peine pour homicide, cité par *Lord Justice Kennedy* dans l'affaire *Lichniak and Pyrah* – paragraphe 45 ci-dessus –, les recommandations de la commission restreinte de la Chambre des lords concernant le meurtre et l'emprisonnement à perpétuité ainsi que les observations de *Lord Justice Simon Brown* dans l'affaire *Anderson and Taylor*, paragraphe 46 ci-dessus; et, enfin, la tierce intervention de l'organisation Justice, paragraphes 51 à 54 ci-dessus).

71. La rigidité de ce régime légal a presque immédiatement été atténuée par l'attitude du ministre qui, pour tous les types de peines perpétuelles – qu'elles soient obligatoires, discrétionnaires ou pour la durée qu'il plaira à Sa Majesté –, a adopté une pratique consistant à fixer une durée spécifique, le *tariff*, qui représentait l'élément de dissuasion et de répression. Cette durée était généralement la période minimum de détention à purger avant qu'un délinquant puisse espérer être relâché. Il n'a jamais été prévu que les détenus purgeant des peines perpétuelles obligatoires resteraient en fait incarcérés toute leur vie, sauf cas exceptionnels. De même, la décision concernant la libération de tous les détenus condamnés à perpétuité appartenait généralement au ministre. Les procédures de fixation de la période punitive et de libération applicables en cas de peine perpétuelle ont toutefois été modifiées considérablement ces vingt dernières années, ce qui est dû pour une large part à la jurisprudence de la présente Cour. Autre élément

révéléateur: les juridictions internes ont été fréquemment appelées à statuer sur des questions de légalité concernant le rôle joué par le ministre dans la fixation de la période punitive et dans la détermination du moment approprié pour libérer les détenus, et ont exigé la mise en place de procédures adéquates et équitables pour l'exercice de ces fonctions. Entre les interventions des organes de Strasbourg et celles des tribunaux nationaux, l'étendue du pouvoir décisionnel du ministre à cet égard n'a cessé de s'éroder.

72. La première intervention de la Cour dans ce domaine portait sur la situation des détenus condamnés à des peines perpétuelles discrétionnaires. Dans les affaires *Weeks et Thynne, Wilson et Gunnell c. Royaume-Uni* (arrêt du 25 octobre 1990, série A n° 190-A), elle analysa le but et l'effet de la peine perpétuelle discrétionnaire, applicable en cas de très graves infractions telles que l'homicide involontaire ou le viol. Elle déclara que, puisque les motifs invoqués pour prononcer une peine perpétuelle discrétionnaire touchaient au risque et à la dangerosité de l'individu (paragraphe 28 ci-dessus), c'est-à-dire à des facteurs susceptibles de se modifier avec le temps, de nouvelles questions de légalité pouvaient surgir au terme de la période punitive, qui, au regard de l'article 5 § 4, nécessitaient un contrôle adéquat par un organe judiciaire. En conséquence, la loi de 1991 sur la justice pénale disposa que la question de la libération, au terme de la période punitive, d'un détenu condamné à une peine perpétuelle discrétionnaire devait être tranchée non par le ministre mais par la commission de libération conditionnelle dans le cadre d'une procédure assortie de garanties judiciaires. Par ailleurs, la même loi consacra légalement la politique du ministre consistant à suivre l'avis des juges sur la période punitive dans les cas de peines perpétuelles discrétionnaires. Les juges reprirent alors à leur charge la fonction de fixer, en audience publique, l'élément punitif de la sentence. Si la loi n'apporta aucune modification importante au régime des peines perpétuelles obligatoires, la procédure de fixation de la période punitive fut modifiée peu après, à la suite de la décision de la Chambre des lords dans l'affaire *Ex parte Doody*, où les juges estimèrent que l'équité procédurale exigeait que les détenus condamnés à une peine perpétuelle obligatoire fussent informés de l'opinion des juges sur la période punitive afin de pouvoir présenter des observations écrites au ministre avant que celui-ci ne prît sa décision (paragraphe 32 ci-dessus). Ce changement traduisait le sentiment grandissant que la fonction de fixation de la période punitive s'apparentait étroitement au prononcé d'une sentence.

73. C'est à ce stade que la Cour, dans l'affaire *Wynne*, examina directement la situation des détenus condamnés à des peines perpétuelles obligatoires et exprima l'avis que ce type de peine différait par nature de la peine perpétuelle discrétionnaire. Pour parvenir à cette

conclusion, elle prit particulièrement en compte l'application automatique de la peine perpétuelle obligatoire, qui était perçue comme poursuivant un but punitif.

74. Peu de temps après, la situation de mineurs condamnés pour meurtre (détenus pour la durée qu'il plaira à Sa Majesté) au terme de leur période punitive fit l'objet de requêtes présentées en vertu de la Convention. Bien que ce type de peine, à l'instar de la peine perpétuelle obligatoire infligée aux adultes, fût appliquée automatiquement pour l'infraction de meurtre, la Cour se déclara peu convaincue qu'elle pût être considérée comme une véritable sentence condamnant la personne concernée à la détention à perpétuité. Pareille durée d'emprisonnement appliquée à des enfants aurait été incompatible avec les instruments des Nations unies et aurait soulevé de graves problèmes sous l'angle de l'article 3 de la Convention. Estimant qu'il fallait la considérer en pratique comme une peine à durée indéterminée pouvant se justifier seulement par des arguments fondés sur la nécessité de protéger le public et donc liée à des appréciations de l'évolution mentale et de la maturité du délinquant, la Cour déclara par conséquent que l'article 5 § 4 appelait un contrôle par un tribunal chargé de vérifier qu'il existait toujours des motifs de détention (arrêts *Hussain c. Royaume-Uni* et *Singh c. Royaume-Uni* du 21 février 1996, *Recueil* 1996-I).

75. Les questions soulevées par le processus de fixation de la sentence à infliger à des mineurs condamnés pour meurtre au stade de la détermination de la période punitive furent alors portées à la fois devant les juridictions internes et à Strasbourg. Dans l'affaire *Ex parte V. and T.* (précitée), la Chambre des lords affirma avec force la nature judiciaire de l'exercice consistant à fixer la période «tarifée», et annula un *tariff* déterminé par le ministre de l'Intérieur qui, notamment, avait tenu compte des «revendications du public», relayées et amplifiées par la presse, contre les jeunes délinquants en cause. La présente Cour estima que l'article 6 § 1 s'appliquait à la fixation de la période punitive, qui traduisait les impératifs de la répression et de la dissuasion et constituait donc un exercice équivalant au prononcé d'une sentence. Elle conclut à la violation de cette disposition en raison du pouvoir de décision à cet égard du ministre, qui était un membre de l'exécutif et n'était donc pas indépendant (arrêts *T. c. Royaume-Uni* [GC], n° 24724/94, 16 décembre 1999, et *V. c. Royaume-Uni*, précité).

76. Il y eut donc à ce stade d'autres modifications légales, qui assimilèrent la situation des mineurs condamnés pour meurtre à celle des détenus purgeant des peines perpétuelles discrétionnaires, en confiant aux tribunaux le rôle de fixation de la période punitive et en conférant à la commission de libération conditionnelle le pouvoir de décision et le soin d'appliquer des procédures appropriées pour traiter les questions relatives à la libération des détenus.

77. Alors que seuls les détenus condamnés à des peines perpétuelles obligatoires demeuraient soumis à l'ancien régime, l'entrée en vigueur, le 2 octobre 2000, de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (*Human Rights Act 1998*) donna aux justiciables la possibilité de contester directement devant les juridictions internes, pour la première fois, le régime des peines perpétuelles obligatoires au regard des dispositions de la Convention. En l'affaire *Lichniak and Pyrah* (paragraphes 43 et 45 ci-dessus), les arguments des détenus selon lesquels la peine perpétuelle obligatoire était arbitraire en raison de son manque de souplesse furent rejetés. Il convient de noter, comme l'a souligné le requérant, que le Gouvernement, dans cette affaire, soutint que la peine perpétuelle obligatoire était une peine à durée indéterminée, dans le cadre de laquelle une période punitive était fixée en fonction de l'individu, et qu'à l'issue de cette période le détenu pouvait espérer être remis en liberté dès lors que l'on pouvait procéder à sa libération en toute sécurité. Le Gouvernement s'écarta expressément du point de vue selon lequel la peine perpétuelle obligatoire constituait une sanction entraînant une perte de liberté à perpétuité. Sur ce fondement, la Cour d'appel estima que l'imposition de peines perpétuelles obligatoires n'engendrait aucun problème d'arbitraire ou de disproportionnalité. Par la suite, dans son arrêt rendu en novembre 2001 en l'affaire *Anderson and Taylor*, qui avait trait à une contestation, au regard de l'article 6 § 1, du rôle joué par le ministre dans la fixation des peines punitives de deux détenus condamnés à des peines perpétuelles obligatoires, la Cour d'appel conclut à l'unanimité qu'il s'agissait d'un exercice équivalant au prononcé d'une sentence qui devait être assorti des garanties de cette disposition, conformément à ce qu'avait clairement exprimé la Chambre des lords dans les affaires *Ex parte V. and T.* et *Ex parte Pierson* (paragraphes 33-34 ci-dessus).

78. Les développements qui précèdent dénotent une évolution dans l'analyse, au regard du droit à la liberté et des valeurs qui le sous-tendent, du rôle du ministre dans l'application des peines perpétuelles. L'abolition de la peine capitale en 1965 et le fait de conférer au ministre le pouvoir de libérer les personnes condamnées pour meurtre représentaient à l'époque une réforme majeure et progressiste. Toutefois, la nécessité de mettre au point et d'appliquer, relativement aux détenus purgeant une peine perpétuelle obligatoire, des procédures judiciaires fondées sur des critères d'indépendance, d'équité et de publicité étant de plus en plus largement admise, le rôle que le ministre continue de jouer dans la fixation de la période punitive et dans la décision de libérer un détenu au terme de cette période s'avère toujours plus difficile à concilier avec la notion de séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, une notion qui a pris une importance grandissante dans la jurisprudence de la Cour (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Incal c. Turquie* du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-IV).

79. La Cour estime que l'on peut à présent tenir pour établi en droit interne que rien ne distingue les détenus condamnés à une peine perpétuelle obligatoire des personnes purgeant une peine perpétuelle discrétionnaire et des mineurs condamnés pour meurtre quant à la nature de la fixation de la période punitive. Il s'agit d'un exercice équivalant au prononcé d'une peine. La peine perpétuelle obligatoire n'impose pas de sanctionner la personne concernée par un emprisonnement à perpétuité. La période punitive, qui est fonction des circonstances particulières de l'infraction et de la situation du délinquant, correspond à l'élément répressif. Pour la Cour, la conclusion à laquelle elle était parvenue dans l'affaire *Wynne*, à savoir que la peine perpétuelle obligatoire constituait une sanction à perpétuité, ne peut plus passer pour refléter la situation réelle du détenu frappé de cette peine dans le système national de justice pénale. La possibilité d'infliger, dans des cas exceptionnels, une période punitive à perpétuité lorsque la gravité de l'infraction à réprimer le justifie vient renforcer cette conclusion. Il est vrai que, dans ses arrêts rendus plus récemment dans les affaires *V.* et *T.*, la Cour, invoquant l'arrêt *Wynne* en tant que décision de principe, a réitéré que la peine perpétuelle obligatoire infligée aux adultes constituait une sanction à perpétuité (*V. c. Royaume-Uni*, précité, § 110, *T. c. Royaume-Uni*, précité, § 109). Ce faisant, elle ne cherchait toutefois qu'à attirer l'attention sur la différence qui existait entre une telle peine perpétuelle et une condamnation à la détention pour la durée qu'il plairait à Sa Majesté, c'est-à-dire la catégorie de peines qu'elle devait examiner dans ces deux affaires. Cette déclaration visait donc plus à établir une distinction entre les affaires *V.* et *T.* et les précédents qu'à confirmer une analyse découlant de ceux-ci.

80. Le Gouvernement soutient que la peine perpétuelle obligatoire est néanmoins une peine à durée indéterminée, qui ne dépend pas des caractéristiques particulières du délinquant, telles que l'âge ou la dangerosité ; on ne saurait donc affirmer qu'une modification quelconque survenant dans la situation de l'intéressé puisse remettre en cause la légalité du fondement de son maintien en détention. Cependant, cet argument ne convainc pas la Cour. Dès lors qu'il a été satisfait à l'élément punitif de la sentence (correspondant au *tariff* infligé), tout maintien en détention doit être motivé, comme dans les affaires concernant des détenus frappés d'une peine perpétuelle discrétionnaire ou des mineurs condamnés pour meurtre, par des considérations de risque et de dangerosité. Les ministres ont fait allusion à un troisième élément – le caractère acceptable de la libération pour le public –, mais ce motif n'a en fait jamais été invoqué. Ainsi que *Lord Justice Simon Brown* l'a affirmé avec vigueur dans l'affaire *Anderson and Taylor* (paragraphe 46 ci-dessus), on ne voit pas comment le souci de préserver la confiance du public dans la justice pénale pourrait légitimement commander le

maintien en détention d'un prisonnier qui a effectué la peine requise à titre de sanction de l'infraction et qui ne représente plus aucun risque pour le public. On peut aussi noter qu'en Ecosse et en Irlande du Nord des réformes récentes alignent la situation des détenus condamnés dans ces régions à une peine perpétuelle obligatoire sur celle des détenus condamnés en Angleterre et au pays de Galles à une peine perpétuelle discrétionnaire et maintenus en détention une fois la période punitive purgée parce que leur libération exposerait autrui à un risque de nouveaux délits à caractère violent ou sexuel.

3. *La présente affaire*

81. La Cour estime qu'en l'espèce le requérant doit passer pour avoir purgé l'élément punitif correspondant à l'infraction de meurtre qu'il a commise – si tel n'était pas le cas, on comprendrait mal pourquoi le ministre a autorisé sa libération en 1979. Dès lors que sa peine pour l'infraction ultérieure de faux arrivait à son terme le 1^{er} juillet 1997, on ne saurait considérer que la sanction qui lui a été infligée à l'origine pour meurtre justifie son maintien en détention en vertu de la peine perpétuelle obligatoire. Contrairement à ce qui s'était passé pour la réincarcération du requérant dans l'affaire *Weeks*, le ministre n'a pas non plus justifié le maintien en détention du requérant en l'espèce en soutenant que l'instabilité mentale et la dangerosité de l'intéressé exposeraient le public à d'autres violences. Il a expressément invoqué le risque que le requérant ne commette des infractions à caractère non violent. La Cour n'aperçoit pas le lien de causalité voulu par la notion de régularité figurant à l'article 5 § 1 a) de la Convention (paragraphe 64) entre la possibilité que le requérant se rende coupable d'autres infractions à caractère non violent et la peine qui lui avait été infligée à l'origine pour meurtre en 1967.

82. Le Gouvernement allègue qu'il serait absurde qu'un ministre se trouve dans l'obligation de libérer un détenu condamné à une peine perpétuelle obligatoire et susceptible de perpétrer de graves infractions à caractère non violent. Toutefois, en l'espèce, la Cour observe que le requérant a été condamné pour l'escroquerie dont il s'est rendu coupable alors qu'il se trouvait en liberté conditionnelle et qu'il a purgé la peine jugée appropriée à titre de sanction par le juge qui l'a condamné. Nul n'avait le pouvoir en droit interne de lui imposer une détention à durée indéfinie pour l'empêcher de se livrer à d'autres irrégularités à l'avenir. Si des éléments démontraient qu'il avait l'intention de commettre pareilles infractions, d'autres poursuites pénales auraient pu être ouvertes contre lui. La Cour ne saurait admettre que le pouvoir conféré à un membre de l'exécutif de décider d'emprisonner le requérant en invoquant des craintes que celui-ci ait à l'avenir une conduite criminelle non violente sans rapport avec sa condamnation initiale pour meurtre

puisse se concilier avec l'esprit de la Convention, laquelle met en exergue la prééminence du droit et les garanties contre l'arbitraire.

83. La Cour conclut que la détention du requérant après juillet 1997 ne se justifiait pas au regard de l'article 5 § 1 a); il y a donc eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 4 DE LA CONVENTION

84. Aux termes de l'article 5 § 4 de la Convention :

«Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.»

A. Arguments des parties

1. Le requérant

85. D'après le requérant, étant donné que des facteurs de risque, susceptibles de se modifier avec le temps, constituaient le seul fondement légitime de son maintien en détention, il était en droit de faire contrôler celui-ci par un organe remplissant les conditions de l'article 5 § 4. Il soutient que depuis l'arrêt (précité) rendu dans l'affaire *Wynne*, les juridictions britanniques ont tellement modifié leur approche et leur conception de la peine perpétuelle obligatoire qu'il n'est plus possible d'alléguer que les garanties exigées par l'article 5 § 4 sont incorporées dans la condamnation à l'issue du procès initial. Il faudrait que la Cour revienne sur son arrêt dans l'affaire *Wynne*, en particulier sur le point de savoir si le fait qu'il soit admis que la peine perpétuelle obligatoire, à l'instar de la peine perpétuelle discrétionnaire, entraîne une période de détention à deux phases a ou non des implications au regard de l'article 5 § 4 pour le stade suivant la période punitive. Le pouvoir qu'avait la commission de libération conditionnelle d'ordonner la libération du requérant lors de son renvoi initial en prison ne suffisait pas à satisfaire aux exigences posées par l'article 5 § 4, qui s'appliquait à l'ensemble de la période qu'il a passée en détention à l'issue du *tariff*; par ailleurs, lorsque la commission a ultérieurement recommandé sa libération, son avis n'était pas contraignant pour le ministre.

2. Le Gouvernement

86. Le Gouvernement estime que les impératifs de l'article 5 § 4 de la Convention se sont trouvés satisfaits par le procès initial et par la

procédure d'appel et que la détention du requérant ne posait aucune question nouvelle de légalité demandant qu'il fût possible de recourir à un tribunal ou à un organe similaire habilité à ordonner la libération. La fixation de la période punitive par le ministre est une procédure administrative régissant l'application d'une peine, et ne participe pas du prononcé de la sentence lui-même. Les adultes condamnés pour meurtre à des peines perpétuelles obligatoires forment une catégorie distincte en droit interne, comme la Cour l'a reconnu dans sa jurisprudence (voir, par exemple, les arrêts *Thynne, Wilson et Gunnell* et *V. c. Royaume-Uni* précités). La peine est infligée en raison de la gravité inhérente de l'infraction et non en raison de la présence de facteurs susceptibles d'évoluer avec le temps, comme l'instabilité mentale ou la dangerosité. Le Parlement a décidé qu'il fallait condamner tous les meurtriers d'âge adulte à l'emprisonnement à perpétuité, qu'ils soient dangereux ou non et quelles que soient les circonstances, parce que toute personne ayant commis un crime aussi grave méritait d'être punie en étant privée à vie de sa liberté. En tous les cas, le Gouvernement souligne qu'au moment où le requérant a été réincarcéré après la révocation de sa libération conditionnelle, la commission de libération conditionnelle avait le pouvoir d'enjoindre au ministre de l'élargir immédiatement. Pareille injonction n'a pas été émise. Cela suffirait en soi pour garantir le respect de l'article 5 § 4 dans les circonstances de la cause.

B. Appréciation de la Cour

87. La Cour a estimé ci-dessus que le *tariff* correspond à l'élément punitif de la peine perpétuelle obligatoire. Le rôle joué par le ministre dans la fixation de la période punitive équivaut au prononcé d'une peine et ne se limite pas à l'application administrative de la peine infligée par le tribunal, comme c'est le cas d'une libération anticipée ou conditionnelle dans l'hypothèse d'une peine d'emprisonnement à durée déterminée. A l'issue de la période punitive, le maintien en détention est fonction d'éléments de dangerosité et de risque liés aux objectifs de la sentence infligée à l'origine pour meurtre. Ces éléments peuvent évoluer avec le temps et soulever ainsi de nouvelles questions de légalité appelant une décision d'un organe satisfaisant aux exigences de l'article 5 § 4. Il n'est plus possible de soutenir que le procès initial et la procédure d'appel ont répondu une fois pour toutes aux questions de conformité à l'article 5 § 1 de la Convention du maintien en détention, une fois le *tariff* purgé, des personnes frappées d'une peine perpétuelle obligatoire.

88. Selon le Gouvernement, le fait que la commission de libération conditionnelle ait eu le pouvoir d'ordonner la mise en liberté du requérant lorsque sa libération conditionnelle fut révoquée en 1994 suffisait en soi à

répondre aux exigences de l'article 5 § 4. Toutefois, la Cour relève que cette révocation est intervenue alors que l'intéressé purgeait une peine d'emprisonnement à durée déterminée pour escroquerie. Lorsque cette peine est arrivée à son terme, le 1^{er} juillet 1997, le requérant est demeuré en prison en vertu de la peine perpétuelle. La commission de libération conditionnelle a certes recommandé sa libération à ce stade, mais le pouvoir de décision appartenait au ministre. Dans les circonstances de l'espèce, le pouvoir dont disposait en 1994 la commission de libération conditionnelle d'ordonner la libération du requérant ne joue pas.

89. A compter du 1^{er} juillet 1997 et jusqu'à la date de la libération du requérant le 22 décembre 1998, la légalité du maintien en détention du requérant n'a pas fait l'objet d'un contrôle par un organe ayant le pouvoir d'ordonner sa libération ou suivant une procédure assortie des garanties judiciaires voulues, par exemple la possibilité de bénéficier d'une audience.

90. Partant, il y a eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention.

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

91. 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

92. Le requérant réclame des dommages-intérêts pour la période d'emprisonnement allant du 1^{er} juillet 1996 au 22 décembre 1998. Il demande au titre du préjudice matériel une somme de 38 614,26 livres sterling (GBP) pour perte de revenus, soit un montant de 15 600 GBP par an sur cette période de vingt-neuf mois et vingt-deux jours. Il soutient également avoir subi un dommage moral en raison du désespoir, de l'incertitude prolongée et des sentiments de frustration qu'il a pu ressentir pendant cette période de détention. Il réclame de ce chef la somme de 74 260,27 GBP, calculée sur la base de 30 000 GBP par an.

93. Le Gouvernement souligne que les dommages-intérêts sont calculés à partir de la date erronée du 1^{er} juillet 1996, alors que la peine infligée au requérant pour escroquerie est en fait arrivée à son terme le 1^{er} juillet 1997. Quoiqu'il en soit, il conviendrait selon lui de ne rien accorder à l'intéressé au titre du préjudice matériel, ou alors seulement un montant symbolique. La demande pour perte de revenus est totalement spéculative et fondée sur des affirmations qui, au regard du passé

du requérant, ne peuvent être considérées comme fiables. Eu égard à son casier judiciaire, rien ne devrait lui être versé, ou alors seulement un montant symbolique, pour le dommage moral allégué. De l'avis du Gouvernement, le constat de violation de la Convention constituerait une réparation suffisante.

94. La Cour rappelle qu'elle a conclu à la violation de l'article 5 § 1 quant à la période de détention s'étendant du 1^{er} juillet 1997 à la libération du requérant le 22 décembre 1998, soit une période de dix-sept mois et vingt-deux jours, ainsi qu'à la violation de l'article 5 § 4 du fait que la légalité du maintien en détention de l'intéressé n'a pas été contrôlée pendant cette période. La Cour constate que le requérant n'a donné aucune précision quant à la base de calcul des sommes réclamées au titre de la perte de revenus. En l'absence de toute justification suffisante de ces demandes, la Cour estime qu'il n'est pas opportun d'allouer à l'intéressé un montant spécifique au titre du dommage matériel. Toutefois, la demande pour perte financière ne saurait être purement et simplement écartée. Par ailleurs, la prolongation de sa détention en l'absence de toute procédure de contrôle adéquate doit avoir provoqué chez le requérant des sentiments de frustration, d'incertitude et d'angoisse. Statuant en équité et de manière globale, la Cour alloue à l'intéressé la somme de 16 500 euros, pour dommage matériel et moral.

B. Frais et dépens

95. Le requérant demande une somme globale de 17 865,10 GBP pour frais et dépens, taxe sur la valeur ajoutée incluse.

96. Le Gouvernement admet que, dans les circonstances de la cause, ce montant est raisonnable.

97. Eu égard à la complexité de l'affaire et au fait que les montants réclamés semblent raisonnables en comparaison avec d'autres affaires, la Cour accorde en totalité la somme demandée par le requérant.

C. Intérêts moratoires

98. 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 5 § 1 de la Convention;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention;

3. *Dit*

- a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois:
 - i. 16 500 EUR (seize mille cinq cents euros) pour dommage, à convertir en livres sterling au taux applicable à la date du règlement,
 - ii. 17 865,10 GBP (dix-sept mille huit cent soixante-cinq livres sterling dix pence) pour frais et dépens;
- b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 7,5 % 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 français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 28 mai 2002.

Luzius WILDHABER
Président

Paul MAHONEY
Greffier

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

- opinion concordante de M. Rozakis;
- opinion concordante de M. Costa;
- opinion concordante de M. Zagrebelsky et M^{me} Tulkens.

L.W.
P.J.M.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE ROZAKIS

(Traduction)

Je souscris à la conclusion de la Grande Chambre selon laquelle, dans les circonstances de la cause, il y a eu violation, notamment, de l'article 5 § 1 de la Convention. J'adhère également au raisonnement suivi par la Cour pour aboutir à ce constat de violation, tel qu'il ressort des paragraphes 81 et 82 de l'arrêt. J'aimerais cependant formuler les observations suivantes relativement au point de vue exposé par la Cour au paragraphe 81.

Dans ce paragraphe, la Cour conclut à juste titre que le maintien en détention du requérant, au terme – le 1^{er} juillet 1997 – de la peine qu'il avait purgée pour l'infraction d'escroquerie, n'était pas légitime, en raison de l'absence de lien de causalité entre la possibilité que l'intéressé commît à l'avenir d'autres infractions non violentes et la peine qui lui avait été initialement infligée pour meurtre en 1967. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour invoque principalement l'arrêt *Weeks c. Royaume-Uni* du 2 mars 1987, série A n° 114, dans lequel elle avait déclaré que « la [détention] doit (...) résulter de la [condamnation], se produire «à la suite et par suite» – ou «en vertu» – «de celle-ci» (...) En bref, il doit exister entre elles un lien de causalité suffisant (...) ».

Ce passage de l'arrêt *Weeks*, qui renvoie à l'arrêt *Van Droogenbroeck c. Belgique* du 24 juin 1982, série A n° 50, expose un moyen de principe à partir duquel la Cour peut développer un raisonnement jurisprudentiel identique pour tout problème de légalité d'une détention après la condamnation. Cependant, tout comme le présent arrêt, il laisse sans réponse la question essentielle du lien de causalité entre la condamnation initiale et le maintien en détention. En des termes plus simples, la question non résolue en l'espèce par l'application des principes dégagés dans les affaires *Weeks* et *Van Droogenbroeck* est celle de savoir s'il existe un lien de causalité uniquement lorsqu'une personne commet ou risque de commettre un crime identique à celui qu'elle avait perpétré à l'origine (dans le cas présent, un meurtre), ou si la condition du lien de causalité est remplie lorsque l'intéressé commet (et donc risque de commettre de nouveau à l'avenir) d'autres délits présentant des similitudes avec l'infraction initiale (dans un cas comme celui-ci, par exemple, vol à main armée, viol, etc.). A mon sens, il convient de répondre en disant que de graves infractions violentes, autres que le meurtre, peuvent satisfaire à l'exigence du lien de causalité, et donc autoriser le ministre à maintenir en détention la personne concernée. Après tout, cette interprétation des limites du «lien de causalité» apparaît également en filigrane dans le terme «suffisant» figurant dans l'extrait précité de l'arrêt *Weeks*.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE COSTA

Je n'ai pas hésité à conclure à la violation de l'article 5 § 1 de la Convention. Toutefois, comme mes collègues M^{me} Tulkens et M. Zagrebelsky, j'ai du mal à approuver complètement le raisonnement contenu dans le paragraphe 82 de l'arrêt.

Mon opinion est voisine de la leur, mais légèrement différente, car le requérant n'a jamais invoqué l'article 7 de la Convention sur la légalité des délits et des peines, et il me paraît difficile de requalifier son grief sous cet angle, même si ce n'est pas impossible bien entendu.

Par contre, il me semble que le paragraphe 82 de l'arrêt recèle un *a contrario* qui me gêne. Selon mes collègues de «la majorité de l'unanimité», le pouvoir conféré à un membre de l'exécutif de décider de maintenir le requérant en détention en invoquant des craintes que celui-ci ait à l'avenir une conduite criminelle (sans rapport avec sa condamnation initiale pour meurtre) est inconciliable avec la prééminence du droit et les garanties contre l'arbitraire, mises en exergue par l'esprit de la Convention.

Je suis bien sûr d'accord. Le fait que ce soit un ministre (contre l'avis, d'ailleurs, du *Parole Board*) qui a refusé en 1997 l'élargissement de M. Stafford (condamné pour meurtre en 1967 et libéré sous condition en 1979 – lire les paragraphes 10 à 17) renforce le constat de violation: le requérant eût dû être libéré le 1^{er} juillet 1997 à la fin de sa peine pour faux et usage de faux, infligée en 1994; la décision ministérielle l'a maintenu en prison en se fondant sur des motifs justement censurés par notre Cour, car dénués de lien causal entre son crime initial et sa dangerosité supposée trente ans plus tard.

Mais ce raisonnement vaudrait même dans l'hypothèse où la décision critiquée aurait été prise non par un membre de l'exécutif, mais par un juge ou une juridiction. Je ne mets pas en doute le fait que les garanties procédurales auraient alors été en principe supérieures (encore que la décision du ministre ait été en l'espèce attaquée par le requérant et contrôlée par un juge, puis par la *Court of Appeal*, puis par la Chambre des lords, selon une procédure contradictoire). Toutefois, à mes yeux, l'absence de lien causal aurait suffi à entacher le maintien en détention de l'intéressé d'irrégularité au regard de l'article 5 § 1 de la Convention; et la prééminence du droit aurait pu être menacée même dans cette hypothèse. Je trouve donc que le paragraphe 81 de l'arrêt n'a pas eu raison de ne pas envisager celle-ci.

OPINION CONCORDANTE DE M. ZAGREBELSKY ET M^{me} TULKENS, JUGES

Bien qu'ayant voté sans hésitation en faveur du prononcé de la violation de l'article 5 § 1 de la Convention et partageant entièrement la motivation d'une telle décision, nous pensons devoir ajouter quelques considérations. La particularité du cas qui fait l'objet de la décision et le souci qu'a eu la Cour de limiter son examen à la question posée de la conformité à l'article 5 § 1, ont conduit à la fin de l'arrêt à une conclusion susceptible de donner lieu à une interprétation qui, si elle devait être suivie, nous poserait problème. Nous nous référons précisément à la dernière partie du paragraphe 82: «La Cour ne saurait admettre que le pouvoir conféré à un membre de l'exécutif de décider d'emprisonner le requérant en invoquant des craintes que celui-ci ait à l'avenir une conduite criminelle non violente sans rapport avec sa condamnation initiale pour meurtre puisse se concilier avec l'esprit de la Convention, laquelle met en exergue la prééminence du droit et les garanties contre l'arbitraire.» La mention du caractère inacceptable d'un tel pouvoir entre les mains de l'exécutif, qui est évident, pourrait laisser penser, *a contrario*, que le même pouvoir confié à un juge ne poserait pas de problème de conformité à la Convention.

Une telle lecture irait au-delà du contenu de la décision, qui a entendu se limiter à l'examen du cas concret au regard de l'article 5 § 1, sans se pencher sur la question sous l'angle de l'article 7 § 1. Si une loi interne conférant au juge les pouvoirs exercés par le ministre (*Secretary of State*) pourrait être jugée compatible avec les exigences posées par l'article 5 § 1, elle laisserait ouverte la question de sa conformité à l'article 7 de la Convention.

La Cour, partageant en ceci l'opinion du Gouvernement, a retenu qu'elle se trouvait devant une peine dont la durée est indéterminée. La durée effective de la détention infligée à la personne condamnée découle de l'application de la politique adoptée par le ministre consistant à évaluer a) si la période purgée par le détenu suffit pour satisfaire aux impératifs de répression et de dissuasion; b) s'il n'y a pas de risque à libérer l'intéressé; c) si une libération anticipée sera acceptable pour le public. Il s'agit à l'évidence de critères vagues au regard de l'exigence de légalité des peines, compte tenu du fait qu'il est question d'une peine sans minimum ni maximum. En outre le deuxième, et surtout le troisième critère ne se réfèrent pas à l'infraction commise ou à la personnalité du condamné au moment de la commission des faits mais seulement à la condition du détenu et à sa dangerosité au cours de la détention. Le troisième critère fait du reste totalement abstraction de la responsabilité du détenu puisqu'il se réfère aux exigences de l'opinion publique. Certes il

a été reconnu que ce dernier critère n'est en réalité jamais mis en œuvre par le ministre, mais il n'en reste pas moins qu'il est mentionné dans la définition de la politique adoptée en la matière.

Nous pensons qu'une peine sans limitation de durée, qui est déterminée seulement au cours de son exécution sur la base des critères discrétionnaires ci-dessus mentionnés, en référence notamment à des éléments d'évaluation qui ne se rapportent pas au moment de la commission de l'infraction mais qui sont postérieurs à celle-ci, pourrait difficilement être considérée comme prévue par la loi au sens de l'article 7 § 1 de la Convention. Or cela reste évidemment vrai même si le pouvoir de détermination de la peine était confié à un juge. Il en irait autrement s'il s'agissait d'aménager l'exécution d'une peine dont la durée a déjà été arrêtée par le tribunal.

La nécessité de garantie à laquelle répond le principe de légalité de la peine est générale et vaut également à l'égard du juge. Les exigences de précision, de prévisibilité et d'accessibilité relatives aux conséquences d'une conduite particulière ne peuvent, à notre avis, être assurées par une discipline de la peine comme celle dont il s'agit.

OLIVIEIRA v. THE NETHERLANDS
(Application no. 33129/96)

FIRST SECTION¹

JUDGMENT OF 4 JUNE 2002²

1. In its composition prior to 1 November 2001.

2. English original.

SUMMARY¹**Order excluding individual from specified area for fourteen days****Article 2 of Protocol No. 4**

Freedom of movement – Order excluding individual from specified area for fourteen days – Restriction – In accordance with law – Discretionary power of Burgomaster – Accessibility of law – Accessibility of primary legislation and published case-law – Foreseeability – Issuing of warning enabling individual to regulate conduct – Maintenance of ordre public – Prevention of crime – Necessary in a democratic society – Emergency situation – Proportionality

*
* *

In 1983 the Burgomaster of Amsterdam, in response to the level of drugs-related activity in the city centre, authorised the police to order individuals to leave a specified area and not return within eight hours. The instruction was based on legislation which permitted the Burgomaster to issue all orders which he deemed necessary for the maintenance of public order or the limitation of general danger. In 1989 he empowered the police to order individuals to leave the area for fourteen days. The instructions were subsequently modified so that only the Burgomaster himself could issue such prohibition orders. In 1992 the Burgomaster issued a prohibition order in respect of the applicant, on the basis of a series of police reports that the applicant had used or possessed hard drugs in the specified area and on each occasion had been ordered to leave for eight hours. On the last occasion, the applicant had been warned that a request for a fourteen-day prohibition order would be made if he committed such acts again. The applicant had nevertheless overtly used hard drugs again the same day and had consequently been ordered to leave. In his decision, the Burgomaster noted that the applicant neither worked nor lived in the area. The applicant lodged an objection, arguing that the Burgomaster ought not to use his emergency powers since the situation could no longer be described as exceptional and there had been sufficient time to enact a by-law. Following a hearing before an advisory committee, the Burgomaster dismissed the objection. The applicant's appeal was dismissed by the *Raad van State*.

Held

(1) Article 2 of Protocol No. 4: There had been a restriction on the applicant's liberty of movement. The law gave the Burgomaster discretion to issue orders which he deemed necessary in order to prevent serious disturbances of public order and the national courts had considered that this constituted a sufficient

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

legal basis. The Court accepted this. As to accessibility, the provision in issue was set out in legislation and the case-law concerning its interpretation was published in domestic law reports. As to foreseeability, while the provision was rather general, the circumstances calling for the Burgomaster to issue orders he deemed necessary for the maintenance of public order were so diverse that it would scarcely be possible to formulate a law to cover every eventuality. The applicant had been ordered to leave the area on several occasions and had been warned that a fourteen-day prohibition would be requested. He was thus able to foresee the consequences of his acts and could regulate his conduct before an order was imposed. Moreover, as he could bring objection proceedings and a subsequent appeal, adequate safeguards were afforded against possible abuse. The measures pursued the legitimate aims of protecting public order and preventing crime. As to their necessity, the Court accepted that special measures might have had to be taken to overcome the emergency situation in the area concerned at the relevant time and it could not be said that the national authorities overstepped their margin of appreciation when, in order to put an end to that situation, the Burgomaster issued a prohibition order in respect of the applicant. Taking into account that the applicant had already received several prohibition orders for eight hours but had nevertheless returned each time to the area to use hard drugs in public, that he was informed that if he committed such acts again in the near future a fourteen-day prohibition order would be requested and that he did not live or work in the area, the restriction on his freedom of movement was not disproportionate.

Conclusion: no violation (four votes to three).

(2) Article 8: The applicant's complaint under this provision coincided with those examined above.

Conclusion: no separate issue (unanimously).

Case-law cited by the Court

Malone v. the United Kingdom, judgment of 2 August 1984, Series A no. 82

Amann v. Switzerland [GC], no. 27798/95, ECHR 2000-II

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

In the case of Oliveira v. the Netherlands,

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 R. TÜRMEN,

Mr C. BİRSAN,

Mr J. CASADEVALL,

Mr R. MARUSTE, *judges*,

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

Having deliberated in private on 23 October 2001 and on 14 May 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 33129/96) against the Kingdom of the Netherlands 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 Netherlands national, Mr Hans Walter Oliveira ("the applicant"), on 9 July 1996.

2. The applicant alleged, in particular, that there had been violations of his rights under Article 8 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention.

3. On 1 July 1998 the Commission gave a decision adjourning its examination of part of the application and declaring the application inadmissible for the remainder.

4. The applicant, who had been granted legal aid, was represented before the Court by Mr G.P. Hamer, a lawyer practising in Amsterdam. The Netherlands Government ("the Government") were represented by their Agents, Mr R. Böcker and Ms. J. Schukking, of the Ministry of Foreign Affairs.

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

6. On 6 June 2000 the Chamber declared the applicant's complaints under Articles 8 of the Convention and 2 of Protocol No. 4 admissible and the remainder of the application inadmissible¹.

7. The applicant filed a memorial. The Government confined themselves to referring to their observations filed at the stage of the examination of the admissibility of the application.

8. After consulting the Agent of the Government and the applicant, the Chamber decided that it was not necessary to hold a hearing (Rule 59 § 2 *in fine*).

9. 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 First Section.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The prohibition order

10. On 6 November 1992 the Burgomaster (*Burgemeester*) of Amsterdam, relying on section 219 of the Municipality Act (*Gemeentewet*) as in force at the relevant time, imposed a prohibition order (*verwijderingsbevel*) on the applicant to the effect that the latter would not be allowed to enter a particular area, the so-called emergency area, of the city centre for fourteen days. The following events were referred to in the Burgomaster's decision as having led to this order being issued.

(i) It transpired from police reports that on 21 July (twice), 29 July, 12 August, 26 August and 10 September 1992 the applicant had either overtly used hard drugs or had had hard drugs in his possession in streets situated in the emergency area and that on each of those occasions he had been ordered to leave the area for eight hours.

(ii) On 5 November 1992 the applicant had been heard by the police about his conduct and he had been told that he would either have to desist from such acts, which disturbed public order (*openbare orde*), or stay away from the area. The applicant had further been informed that, if he committed such acts again in the near future, the Burgomaster would be requested to impose a fourteen-day prohibition order on him. The applicant had told the police that, as well as preparing and using drugs in the area concerned, he also met his friends there.

(iii) On 5 November 1992 the applicant had nevertheless overtly used hard drugs on one of the streets in the emergency area. He had once again

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

been ordered to leave the area for eight hours and the police had subsequently requested the Burgomaster to impose a fourteen-day prohibition order on the applicant.

11. In the opinion of the Burgomaster, the applicant would again commit acts disturbing public order in the near future. In this context, the Burgomaster took account of the kind of conduct involved, namely acts seriously disturbing public order, the repetition and continuity of this conduct, the statement of the applicant, the short period of time within which the acts concerned had been observed and the fact that the applicant had continued his disruptive behaviour despite the eight-hour prohibition orders imposed on him and the warning given by the police. Finally, the Burgomaster noted that neither the applicant's home nor his place of work were situated in the area concerned.

B. The applicant's objection to the Burgomaster's prohibition order

12. The applicant lodged an objection (*bezwaarschrift*) to the Burgomaster's prohibition order. He submitted, *inter alia*, that the Burgomaster ought only to make use of the emergency powers granted him by section 219 of the Municipality Act in exceptional situations. As the Burgomaster had been issuing eight-hour prohibition orders since 1983 and fourteen-day ones since 1989, it could no longer be argued that an exceptional situation prevailed. Moreover, the Burgomaster had had sufficient time to ensure that the emergency measures were enacted in a general municipal by-law (*Algemene Politie Verordening*).

13. The applicant also stated that the prohibition order, which in his opinion constituted a criminal sanction, interfered with his right to liberty of movement and violated the principle of proportionality. In this connection, he argued that he had always complied with the prohibition orders imposed on him for a duration of eight hours and that he therefore failed to understand why a prohibition order for fourteen days had been called for all of a sudden.

14. On 14 January 1993 a hearing took place before an advisory committee. At this hearing the representative of the Burgomaster stated that, in 1992, 3,300 eight-hour prohibition orders (compared with 2,130 in 1991) and 204 fourteen-day prohibition orders (compared with 111 in 1991) had been issued against people dealing in or using drugs or committing acts related to those activities. The representative further stated that it was intended to enact the power to issue prohibition orders in a general municipal by-law.

15. On 8 March 1993 the committee advised the Burgomaster to dismiss the objection and to maintain the prohibition order. It

considered, *inter alia*, that the disruption of public order in the area concerned was still such as to constitute an exceptional situation within the meaning of section 219 of the Municipality Act. In view of the seriousness and scale of the problems involved, the committee found it unlikely that public order could be adequately maintained by normal methods and that for that reason the Burgomaster was entitled to use the powers granted him under section 219.

16. Having regard to the fact that the applicant had, within a short period of time, regularly committed acts which had disturbed public order and that the eight-hour prohibition orders which had been issued had not prevented him from doing so, the committee further found that the imposition of a prohibition order for a duration of fourteen days had not been unreasonable. It did not agree with the applicant that the impugned measure constituted a penalty, as it had been taken in order to maintain public order. The committee finally found that the interference with the applicant's right to liberty of movement had been justified.

17. By a decision of 11 March 1993 the Burgomaster dismissed the applicant's objection, adopting as his own the reasoning applied by the advisory committee.

C. The applicant's appeal against the Burgomaster's decision

18. The applicant lodged an appeal against the Burgomaster's decision with the Judicial Division (*Afdeling rechtspraak*) of the *Raad van State* on 19 March 1993. In his appeal, which he detailed in a letter of 17 May 1993, he raised the same complaints as he had before the Burgomaster. In his written observations of 14 March 1994 the Burgomaster referred to the report drawn up by the advisory committee. A hearing took place before the Administrative Jurisdiction Division (*Afdeling bestuursrechtspraak*), the successor to the Judicial Division, on 23 January 1996.

19. On 14 May 1996 the Administrative Jurisdiction Division dismissed the applicant's appeal. Its reasoning included the following:

"Article 12 of the International Covenant on Civil and Political Rights provides that everyone lawfully within the territory of a State shall have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence. According to the third paragraph of that provision, this right shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order, public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognised in that Covenant. An almost identical provision is contained in Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention.

Section 219, first paragraph, of the Municipality Act confers on the Burgomaster emergency powers which should be used only in exceptional situations. Such

exceptional situations include riotous movements, gatherings or other disturbances of public order, serious calamities, and also a serious fear of the development thereof.

Contrary to what the party seeking review has argued, the issuing of orders in the situations set out in section 219 of the Municipality Act does not run counter to the above-mentioned treaty provisions, since the latter provide for the possibility of restricting the rights concerned by 'law' – a term which includes an order issued by the Burgomaster pursuant to the law – for the protection of public order.

Section 219 of the Municipality Act is a legal provision intended for situations where ordinary means are insufficient for restoring and maintaining public order.

In the opinion of the Division these ordinary means may be considered insufficient in the present case and there was, at the time of the decision appealed against, an exceptional situation. It is relevant in this context that at the time of the decision appealed against it was not possible to solve the problem in question through a municipal regulation. There was not at that time – and there is not now – any relevant provision in a municipal by-law, nor is any other sufficient legal means available.

On the basis of the case file and the submissions made at the hearing, in addition to the number of eight-hour and fourteen-day orders that have been issued in the area concerned, the Division finds that the appropriate staff and means available to the defendant were inadequate to counter the difficult situation arising from breaches of public order resulting from the behaviour of drug addicts as described in the decision of 13 November 1989. This leads the Division to hold that it cannot be stated that the defendant could not reasonably make use of the powers granted him by section 219 of the Municipality Act.

The Division would, however, express the following reservations.

It cannot see why, if the situation described above should continue, the possibility of issuing fourteen-day prohibition orders should not be provided for in a by-law enacted by the Local Council. From the point of view of legal certainty and legitimacy of action by public authority, a regulation provided by a municipal by-law seems preferable to a measure based on the defendant's emergency powers. It appears from the case file that the defendant had already prepared the draft of an appropriate provision, which, however, was never incorporated into the General Municipal By-Law because the method used at present, which was decided on in consultation between the defendant, the police and the prosecuting authorities [*verweerder, politie en justitie*] with regard to the fourteen-day prohibition orders, was considered extraordinarily effective. The Division is, however, of the opinion that the presumed effectiveness of an emergency measure coupled with the prosecuting policy of the prosecution authorities [*Openbaar Ministerie*] do not constitute a reason not to make appropriate provision at the municipal level. The Division considers that the defendant, in assessing whether there is an exceptional situation within the meaning of section 219 of the Municipality Act (now section 175 of the Municipality Act), may, in principle, no longer rely on the lack of an appropriate provision in a municipal by-law, in view of the length of time this drugs-related nuisance [*drugsoverlast*] has already prevailed, causing it to display structural aspects, if the possibility of issuing fourteen-day prohibition orders is not now provided for in a by-law enacted by the Local Council within a reasonable time."

This decision was published, with a learned comment, in *Jurisprudentie Bestuursrecht* (Administrative Law Jurisprudence) 1996, no. 169.

D. The Criminal proceedings

20. Apart from the proceedings described above, the applicant was convicted by a single-judge Chamber (*politierechter*) of the Regional Court (*arrondissementsrechtbank*) of Amsterdam on 8 December 1992 of having intentionally failed to comply on 20 November 1992 with the prohibition order imposed by the Burgomaster on 6 November 1992. Under Article 184 of the Criminal Code (*Wetboek van Strafrecht*), this failure constituted a criminal offence. He was sentenced to four weeks' imprisonment. Following an appeal to the Amsterdam Court of Appeal (*gerechtshof*), which also convicted the applicant, an appeal on points of law was lodged with the Supreme Court (*Hoge Raad*). The Supreme Court dismissed the applicant's appeal on 8 December 1998.

21. The criminal proceedings against the applicant do not form part of the case before the Court.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Applicable statutory provisions

22. At the material time section 219 of the Municipality Act (*Gemeentewet*) provided as follows:

"1. In case of a riotous movement, gathering or other disturbance of public order or of serious calamities, as well as in case of a well-founded fear of the development thereof, the Burgomaster is empowered to issue all orders which he deems necessary for the maintenance of public order or the limitation of general danger.

..."

23. Article 184 of the Criminal Code (*Wetboek van Strafrecht*), in its relevant parts, reads:

"1. Any person who intentionally fails to comply with an order or demand made in accordance with a statutory regulation by an official charged with supervisory powers or by an official responsible for the detection or investigation of criminal offences or duly authorised for this purpose, and any person who intentionally obstructs, hinders or thwarts any act carried out by such an official in the implementation of any statutory regulation, shall be liable to a term of imprisonment not exceeding three months or a second-category fine.

...

4. If the offender commits the indictable offence within two years of a previous conviction for such an offence having become final, the term of imprisonment may be increased by one-third."

24. In the Netherlands, the Burgomaster of a town or city is appointed by the Queen (section 65 of the former Municipality Act). Municipal regulations, such as general municipal by-laws, are adopted by the

Municipal Council (section 168 of the former Municipality Act) which is elected by those inhabitants of the town or city who are eligible to vote in elections for the Lower House of Parliament (Article 129 of the Constitution).

B. The Burgomaster's instructions

25. By a letter of 4 July 1983 the Burgomaster of Amsterdam informed the Chief Superintendent (*Hoofdcommissaris*) of the Amsterdam police that, in view of the situation in the city centre, the Chief Superintendent and police officers acting on the Burgomaster's behalf would be able to issue orders, based on section 219 of the Municipality Act as in force at the time, for people to leave a particular area within the city centre and not to return to it for eight hours.

26. The Burgomaster extended the area of the city centre where these orders could be issued by a letter of 25 July 1988. Subsequently, by a letter of 8 March 1989, the Burgomaster also empowered the Chief Superintendent and his officers to order people to leave the designated area for fourteen days.

27. By a letter of 17 October 1989 the Burgomaster amended this instruction, replacing the discretion of the police officers to issue eight-hour prohibition orders by a strict order to do so in specified circumstances. This letter contains the following passage:

"In so acting I have considered that the designated city centre area exerts a continuing attraction on persons addicted to, and/or dealing in, hard drugs. The attendant behaviour disrupts public order, causes considerable nuisance and constitutes an incessant threat to public life. In these circumstances [*in dit verband*], I judge the situation to constitute an exceptional situation within the meaning of section 219 of the Municipality Act."

28. The Burgomaster's instructions were further amended by a letter of 13 November 1989 under the terms of which fourteen-day prohibition orders could no longer be issued by the police on behalf of the Burgomaster but only by the Burgomaster himself.

29. A fourteen-day prohibition order could be imposed on a person if in the preceding six months five *procès-verbaux* or other reports had been drawn up by the police concerning acts committed by him which had disturbed public order, such as, *inter alia*:

(i) the possession and use on the public highway of addictive substances appearing in Annex 1 to the Opium Act (*Opiumwet*; concerns hard drugs);

(ii) dealing on the public highway in addictive substances appearing in Annex 1 to the Opium Act;

(iii) overt possession of knives or other banned objects in so far as this constituted a criminal offence under the General Municipal By-Law or the Arms and Ammunition Act (*Wet Wapens en Munitie*);

(iv) committing the offence defined in Article 184 of the Criminal Code where the order not complied with was an eight-hour prohibition order;

(v) acts of violence, thefts from cars on or along the public highway, overt selling of stolen goods on or along the public highway, in so far as there was a connection between these offences and hard drugs.

30. On the occasion of a fourth *procès-verbal* being drawn up against him, the person concerned would be heard by a police sergeant about his disruptive behaviour and the reason for his (continued) presence in the emergency area. The police sergeant would issue a warning to the effect that if in the near future the person concerned again disrupted public order, the police would request the Burgomaster to impose a fourteen-day prohibition order.

31. It is undisputed that the aforementioned Burgomaster's letters were neither published nor laid open to public inspection and that the Burgomaster's instructions were not otherwise made public.

C. Relevant domestic case-law

32. In a decision of 11 January 1989 (*Administratiefrechtelijke Beslissingen* (Administrative Law Reports) 1989, no. 424), the President of the Judicial Division of the *Raad van State* held as follows:

"As the Judicial Division has held in previous decisions, section 219 of the Municipality Act – paraphrased above – confers on the Burgomaster emergency powers which should be used only in exceptional situations. Such exceptional situations include riotous movements, gatherings or other disturbances of public order, serious calamities, and also a serious fear of the development thereof. Thus, provision has been made by law for situations in which it may definitely be expected that ordinary measures will be insufficient for restoring and maintaining public order.

It must now first be examined whether in the present case there was a situation of the kind aimed at by the aforementioned section 219, first paragraph.

In so doing, we will consider the undisputed statement made by the respondent party at the hearing concerning the situation in the (old) city centre of Amsterdam:

"The old city centre of Amsterdam is known internationally and nationally as a centre for the trade in hard drugs. It continues to attract large numbers of addicts. The doings and dealings of addicts and dealers generally cause serious nuisance: overt use and dealing, intimidating group behaviour, threats to passers-by (frequently with knives), shouting, raving, fights, robberies (frequently with knives), thefts, receiving stolen property, etc. The old city centre has many functions; an important one is that of being a residential and commercial area. However, the situation threatens all the time to become unbearable.

The extent to which matters have deteriorated for the residents is again apparent from the desperate protests which took place at the beginning of November last year. These protests ended, for the time being, at a meeting of the Police Affairs Committee which was attended by a crowd of people.

The Damstraat, Oude Doelenstraat, Nieuwe and Oude Hoogstraat are part of the crisis area. The Damstraat (the Oude Doelenstraat, the Nieuwe and Oude Hoogstraat are the prolongation of the Damstraat) constitutes the entrance to the old city centre. In this part of the town, all manner of soft drugs, but especially hard drugs, are for sale, in small or large amounts: hashish, cocaine, amphetamines, LSD, heroin and other mind-altering substances. In this area especially, street dealers go about more than elsewhere in the city centre peddling fake hard drugs.

The presence of the dealers and large numbers of addicts, with the attendant criminality, seriously affect the area.

As a result, among other things, of the strong protests of local residents, a special project team of the police was active in the Damstraat area for six weeks from 14 November 1988 onwards. Its actions were directed in particular towards the bridge between the Oude Doelenstraat and the Oude Hoogstraat, the so-called pills bridge. This bridge was occupied by representatives of a new phenomenon, namely, multiple drugs use.

The project team set itself the primary task of restoring public order. During the action, there were 600! arrests, hundreds of knives were seized and hundreds of prohibition orders were issued.⁷

Noting all this, we are of the provisional opinion that an emergency situation of the kind referred to in section 219, first paragraph, of the Municipality Act was rightly found to exist. The respondent was therefore entitled to issue the disputed orders.”

Similarly, in a decision of 31 July 1989 (*Kort Geding* (Summary Proceedings Law Reports) 1989, no. 314), the President of the Judicial Division held:

“As the Judicial Division has held in previous decisions, section 219 of the Municipality Act – paraphrased above – confers on the Burgomaster emergency powers which should be used only in exceptional situations. Such exceptional situations include riotous movements, gatherings or other disturbances of public order, serious calamities, and also a serious fear of the development thereof. Thus provision has been made by law for situations in which it may definitely be expected that ordinary measures will be insufficient for restoring and maintaining public order.

It must now first be examined whether in the present case there was a situation of the kind aimed at by the aforementioned section 219, first paragraph.

As was held in the decision of 11 January 1989 ... in relation to the situation in the (old) city centre, the respondent rightly found that an emergency situation of the kind referred to in section 219, first paragraph, of the Municipality Act existed.”

33. In a judgment of 23 April 1996 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1996, no. 514), which related to a criminal prosecution under Article 184 of the Criminal Code for failure to comply with an eight-hour prohibition order, the Supreme Court (*Hoge Raad*) accepted that the Burgomaster’s powers

under section 219 of the former Municipality Act were intended only for exceptional situations. It held, however, that the mere fact that two and a half years had passed since the Burgomaster had declared an emergency situation – the case related to the Burgomaster’s instruction of 17 October 1989 – was not sufficient *per se* to justify the conclusion that an exceptional situation no longer existed. It also held, in the same judgment, that Article 6 of the Convention did not apply to eight-hour prohibition orders because such orders were not given by way of penal sanction but were in the nature of a measure aimed at preserving public order. Nor did such orders violate Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention, since they were “in accordance with law” and “necessary in a democratic society” for “the maintenance of *ordre public*”. The judgment of the Supreme Court upheld a judgment of the Amsterdam Court of Appeal sentencing the defendant in that case to two weeks’ imprisonment.

D. Procedure

34. Section 7 of the Act on Administrative Jurisdiction as to Decisions of the Administration (*Wet administrative rechtspraak overheidsbeschikkingen* – “the AROB Act”) provided that a person directly affected by an administrative decision (certain categories of decisions, not relevant to the present case, excepted) could submit an objection to the administrative body that had taken the decision. The objector was entitled to be heard; the administrative body could delegate the hearing to an advisory committee (section 14(1)).

35. An appeal against the decision of the administrative body lay to the Judicial Division of the *Raad van State*, an administrative tribunal (section 8 of the AROB Act).

36. The AROB Act was repealed on 1 January 1994 when the General Administrative Law Act (*Algemene wet bestuursrecht*) came into force.

37. Also as of 1 January 1994 the Judicial Division of the *Raad van State* was replaced by the Administrative Jurisdiction Division (sections 26 et seq. of the *Raad van State* Act (*Wet op de Raad van State*), as amended). The new Division took over the undecided appeals still pending before the Judicial Division.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 4 TO THE CONVENTION

38. The applicant, who did not complain about the eight-hour prohibition orders imposed on him, alleged that the fourteen-day

prohibition order issued against him by the Burgomaster of Amsterdam violated his rights under Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention, which provides, in its relevant parts, as follows:

“1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement ...

...

3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of *ordre public*, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

4. The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society.”

A. Whether there was a “restriction” of the applicant’s liberty of movement

39. The Government did not dispute that there had been a restriction of the applicant’s rights as set forth in the first paragraph of Article 2 of Protocol No. 4. The Court so finds.

B. Whether the restriction complained of was “in accordance with law”

40. The applicant argued that the Burgomaster had issued a regulation restricting human rights bypassing the representative legislative bodies. This was neither democratic nor lawful. To be valid as a matter of national law, this regulation ought to have been in the form of an “enactment”, that being the way in which laws were made in countries with a civil-law system. He drew attention in this connection to the Administrative Jurisdiction Division’s criticism in the present case of the continued lack, since 1983, of any legal basis in a municipal by-law (see paragraph 19 above).

41. The applicant further argued that the prohibition order complained of was based solely on an internal instruction issued by the Burgomaster to the police. This instruction had not been published. Members of the public could not therefore be aware of the nature of the conduct likely to induce the Burgomaster to issue a prohibition order, nor could they be aware that sanctions in the form of prohibition orders even existed. Moreover, since issuing the instruction in 1983 the Burgomaster had never made public any decision declaring that an exceptional situation existed in any particular area. The only information available was that supplied in individual cases by police officers. In those circumstances, the foreseeability requirement enshrined in the concept of “law” had not been met.

42. Finally, the applicant contended that in the absence of any regulation of general scope passed by an elected representative body the restriction in question lacked democratic legitimacy and consequently could not be considered “necessary in a democratic society”.

43. The Government, in their observations submitted at the stage of the examination of the admissibility of the application, considered that section 219 of the Municipality Act, as in force at the relevant time, provided a sufficient legal basis. They pointed to the relevant domestic case-law, which confirmed the existence of an emergency situation in the districts of Amsterdam concerned by the measures in question and defined the scope of application of prohibition orders.

44. In the Government’s contention, it could not be argued that the applicant had been unable to foresee the imposition of a fourteen-day prohibition order. He had already been issued with six consecutive eight-hour prohibition orders for openly using hard drugs in the area concerned. In addition, the police had given him warning, both orally and in writing, of the likely consequences. The issuing of a fourteen-day prohibition order could not therefore have come as a surprise to the applicant. The method chosen to warn persons in the applicant’s position was well adapted to the particular section of the public targeted by the measure. As to the argument put forward on the applicant’s behalf to the effect that the Burgomaster’s instructions ought to have been published, the Government observed that these were internal instructions to the police and not aimed at informing the public. In their contention, the rules governing the issuing of prohibition orders were sufficiently accessible to the public through published case-law.

45. The Government further stated that the restriction in question pursued various “legitimate aims”, namely in the first place the maintenance of *ordre public*, and in addition public safety, the prevention of crime and the protection of the rights and freedoms of others.

46. Finally, the restriction could reasonably be considered “necessary in a democratic society”. There was a “pressing social need” to act against the nuisance caused by drug users in the area. Given that the prohibition order was limited in time and covered a small geographic area, that the Burgomaster had determined that the applicant did not live in the area or need to visit it for work or to pick up his mail, that the applicant’s movements and activities were in no way restricted outside the centre of Amsterdam, and that society had a right to be protected against the nuisance caused by drugs users, the restriction could not be considered disproportionate *vis-à-vis* the applicant.

47. The Court reiterates that, according to its settled case-law, the expression “in accordance with the law” not only requires that the impugned measure should have some basis in domestic law, but also

refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects (see *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 52, ECHR 2000-V).

48. In the instant case the Court notes that section 219 of the Municipality Act, as in force at the relevant time, conferred upon the Burgomaster a discretion to issue the orders which he deemed necessary in order to quell or prevent serious disturbances of public order.

49. In the present case both the Supreme Court – in a judgment which concerned eight-hour prohibition orders (see paragraph 33 above) – and the Administrative Jurisdiction Division of the *Raad van State* in the present case (see paragraph 19 above) found section 219 of the Municipality Act, as it then applied, to constitute a sufficient legal basis for restrictions on freedom of movement of the kind here at issue. As it is primarily for the national authorities, in particular the courts, to interpret and apply national law, the Court finds that the restriction in question had a basis in domestic law.

50. Having found that a basis for the restriction existed in domestic law, the Court must now examine whether the requirements of “accessibility” and “foreseeability” were met.

51. As to the accessibility of the law, the Court finds that requirement to have been satisfied, considering that the provision applied was a provision laid down in the Municipality Act, while the case-law concerning its interpretation was published in domestic law reports (see paragraphs 32 and 33 above).

52. As regards the law’s foreseeability, the Court reiterates that a rule is “foreseeable” if it is formulated with sufficient precision to enable any individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct. The Court has stressed the importance of this concept in the following terms (see *Malone v. the United Kingdom*, judgment of 2 August 1984, Series A no. 82, p. 32, § 67; see also, more recently, *Aman v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, § 56, ECHR 2000-II, and *Rotaru*, cited above, § 55):

“The Court would reiterate its opinion that the phrase ‘in accordance with the law’ does not merely refer back to domestic law but also relates to the quality of the ‘law’, requiring it to be compatible with the rule of law, which is expressly mentioned in the preamble to the Convention ...”

53. Section 219 of the former Municipality Act is admittedly rather general in terms and provides for intervention by the Burgomaster when he deems it to be necessary in order to quell or prevent serious disturbances of public order.

54. On the other hand, the circumstances which call the Burgomaster to issue the orders which he deems to be necessary for the maintenance of public order are so diverse that it would scarcely be possible to formulate a law to cover every eventuality.

55. In the exercise of his discretion the Burgomaster had, at the relevant time and since 1983, ordered the Amsterdam police to issue, to persons who had committed certain circumscribed breaches of public order, eight-hour prohibition orders which deprived them of the right of access to the city centre for that length of time. After the fourth such breach of public order, a warning was to be given to the effect that any further breach could result in the issuing of a fourteen-day prohibition order by or on behalf of the Burgomaster. Since 1989 a warning could be given to the effect that any further breach might induce the Burgomaster to issue himself a fourteen-day prohibition order.

56. In its decisions of 11 January 1989 and 31 July 1989 the *Raad van State* ruled that, at that time, the situation in the relevant area in the centre of Amsterdam could be considered an “emergency situation” within the meaning of section 219 of the former Municipality Act because of the public trafficking in and use of hard drugs.

57. It is not in dispute that in the instant case the applicant, having been ordered on six different occasions to leave the area for eight hours – prohibition orders which are not challenged by the applicant as unlawful – was finally told that he would have either to desist from using hard drugs or having hard drugs in his possession in streets situated in the emergency area – such use or possession constituting a disturbance of public order – or to stay away from the area. He was informed that if he committed such acts again in the near future the Burgomaster would be requested to impose a fourteen-day prohibition order on him.

After the applicant had neglected this warning on yet a further occasion and had again been ordered to leave the area for eight hours, the Burgomaster did in fact issue a fourteen-day prohibition order.

58. It follows from the above that the applicant was able to foresee the consequences of his acts and that he was enabled to regulate his conduct in the matter before a fourteen-day prohibition order was imposed on him. Taking also into consideration that the applicant could institute objection proceedings and file a subsequent appeal with the *Raad van State*, of which possibilities he did avail himself, adequate safeguards were afforded against possible abuse.

59. The Court therefore considers that, in the particular circumstances of the case, the restriction at issue was in accordance with law.

C. Whether the restriction complained of was “justified by the public interest in a democratic society”

60. It must now be examined whether the restriction of the applicant’s freedom of movement was “justified by the public interest in a democratic society”.

61. The measure complained of was applied in an area of Amsterdam where, as was established by the national courts, an emergency situation existed in respect of the trafficking in and the use of hard drugs in public. It therefore pursued the legitimate aims of maintenance of *ordre public* and the prevention of crime.

62. In the applicant's view, whatever might have been the situation when the Burgomaster first gave the impugned instructions to the police, after approximately twelve years it could no longer be said that so serious a restriction without an adequate legal basis corresponded to a "pressing social need". Moreover, the applicant had been ordered to stay out of a large part of the Amsterdam city centre, which was where he had the habit of meeting all his friends and acquaintances and where places of importance were located. The fourteen-day prohibition order imposed on him was therefore disproportionate.

63. The Government contended that there was a "pressing social need" to remove drug users from the part of Amsterdam covered by the prohibition order so as to protect the general public against the nuisance they caused. Before applying such a measure to the applicant the Burgomaster had ascertained that he would not suffer undue hardship as a result – that is, that the applicant did not live or work in the area in question and did not have his post office box there. The measure was limited in time, and the applicant was moreover not prevented from meeting his friends elsewhere. It could not therefore be said that the restriction on the applicant's freedom of movement was disproportionate.

64. The Court cannot agree with the applicant that the restriction imposed on him was disproportionate. The Court accepts that special measures might have had to be taken to overcome the emergency situation in the area concerned at the relevant time (see paragraph 32 above). It cannot be said that the national authorities overstepped their margin of appreciation when, in order to put an end to this situation, the Burgomaster imposed a prohibition order on the applicant.

65. Taking into account that the applicant had already been issued with several eight-hour prohibition orders but had nevertheless returned each time to the area to use hard drugs in public, that he was informed that if he committed such acts again in the near future the Burgomaster would be requested to impose a fourteen-day prohibition order, and that he did not live or work in the area in question and did not have a post office box there, the Court finds that the restriction on the applicant's freedom of movement was not disproportionate.

66. In conclusion, there has been no violation of Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

67. The applicant also alleged a violation of his right to respect for his “private life” as guaranteed by Article 8 of the Convention in that the prohibition order prevented him from visiting persons and institutions in the centre of Amsterdam. Article 8 of the Convention provides as follows:

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

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

68. The Government expressed the view that a separate discussion of the case under this Article was unnecessary, since this complaint largely coincided with the applicant’s complaints under Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention.

69. The Court agrees with the Government that, since the applicant’s complaint under Article 8 of the Convention essentially coincides with his complaints under Article 2 of Protocol No. 4, there is no issue under Article 8 of the Convention that needs to be addressed separately.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* by four votes to three that there has been no violation of Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention;
2. *Holds* unanimously that there is no separate issue under Article 8 of the Convention.

Done in English, and notified in writing on 4 June 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O’BOYLE
Registrar

Elisabeth PALM
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the joint dissenting opinion of Mr Gaukur Jörundsson, Mr Türmen and Mr Maruste is annexed to this judgment.

E.P.
M.O’B.

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES GAUKUR JÖRUNDSSON, TÜRMEEN AND MARUSTE

To our regret we are unable to agree with the conclusion reached by the majority as regards a violation of Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention. In particular, we cannot find that the restriction here at issue was “in accordance with law”.

While we concur with the majority opinion that a basis for the restriction in question existed in domestic law, we do not think that the requirements of “accessibility” and “foreseeability” were met.

This restriction was not based directly on section 219 of the former Municipality Act. It was based on delegated legislation – namely, instructions under that provision issued by the Burgomaster to the police.

It is not in dispute that these instructions were neither published nor laid open to public inspection, and that at the relevant time there was no municipal by-law regulating these matters, nor any other text enacted by an elected representative body. It follows that the precise content of the texts on which the fourteen-day prohibition order was based could not be known or studied either by the applicant or by any person advising him – in other words, these texts were not accessible.

It is true, as stated by the Government and noted by the majority, that persons in the applicant’s position were warned orally and in writing by a police officer that a fourteen-day prohibition order might be issued against them if they committed any further breach of public order. Although such persons were thus put on notice that they might be made subject to a restriction on their freedom of movement, this cannot in our opinion be considered a proper substitute for public access to the official text of the instructions themselves (see *Silver and Others v. the United Kingdom*, judgment of 25 March 1983, Series A no. 61, pp. 33 and 35-36, §§ 87 and 93). It should be remembered that such access does not only enable persons affected by them to regulate their conduct. It also places them in a position to verify the use made of the powers they grant, thus constituting an important safeguard against abuse.

It is argued by the majority that the accessibility requirement was satisfied, since the case-law concerning the interpretation of the relevant provision of Municipality Act was published. In common-law countries, of course, judge-made law is generally binding as “law” in its own right. Even in civil-law countries case-law is admittedly an important source of guidance as to the interpretation of prescribed legal norms. However, we do not accept that publishing the interpretation of a legal text can be a substitute for public access to the legal text itself.

We find no precedent for such reasoning in the Court’s case-law.

The only accessible legal provision on which the restriction at issue was based was thus Section 219 of the former Municipality Act. As noted, it conferred on the Burgomaster a large measure of discretion to issue orders.

As the Court has stated many times and as the majority state again in this case, the law must be formulated with sufficient precision to enable the persons concerned – if need be, with appropriate legal advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. However, a law which confers a discretion is not in itself inconsistent with this requirement, provided that the scope of the discretion and the manner of its exercise are indicated with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference (see, among other authorities, *Margareta and Roger Andersson v. Sweden*, judgment of 25 February 1992, Series A no. 226-A, p. 25, § 75). Furthermore, to grant broad and unspecified discretionary powers to an executive authority is not compatible with the very idea of the rule of law which is the cornerstone of the Convention and has always been upheld by the Court in its case-law.

In our opinion, section 219 of the Municipality Act, as in force at the time, did not satisfy these requirements in the circumstances of the present case. It was addressed only to the Burgomaster, entitling him in case of “a riotous movement, gathering or other disturbance of public order or of serious calamities, as well as in case of a well-founded fear of the development thereof”, to issue orders, the nature of which was not specified, to persons who were not identified with a view to maintaining public order or limiting general danger. It did not give persons in the applicant’s position any guidance as to the possible consequences of their behaviour.

We thus find that the “foreseeability” requirement enshrined in the concept of “law” has not been met. Consequently, we reach the conclusion that there has been a violation of Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention.

OLIVIEIRA c. PAYS-BAS
(*Requête n° 33129/96*)

PREMIÈRE SECTION¹

ARRÊT DU 4 JUIN 2002²

1. Dans sa composition antérieure au 1^{er} novembre 2001.

2. Traduction ; original anglais.

SOMMAIRE¹**Ordonnance faisant obligation à un individu de se tenir éloigné d'une zone déterminée pendant quatorze jours****Article 2 du Protocole n° 4**

Liberté de circulation – Ordonnance faisant obligation à un individu de se tenir éloigné d'une zone déterminée pendant quatorze jours – Restriction – Prévüe par la loi – Pouvoir discrétionnaire du bourgmestre – Accessibilité de la loi et de la jurisprudence publiée – Prévisibilité – Avertissement ayant mis l'individu en mesure de régler sa conduite – Maintien de l'ordre public – Prévention des infractions – Nécessaire dans une société démocratique – Situation d'urgence – Proportionnalité

*
* * *

En 1983, le bourgmestre d'Amsterdam, soucieux de réduire l'activité liée à la drogue au centre de la ville, édicta une instruction donnant à la police le pouvoir d'enjoindre à certaines personnes de s'éloigner d'une zone déterminée et de ne pas y revenir avant une période de huit heures. L'instruction se fondait sur un texte législatif qui habilitait le bourgmestre à émettre tous ordres qu'il jugeait nécessaires pour le maintien de l'ordre public ou la limitation d'un danger général. En mars 1989, le bourgmestre conféra à la police le pouvoir d'émettre des ordres d'éloignement valables quatorze jours. Les instructions furent à nouveau modifiées en novembre 1989, seul le bourgmestre lui-même pouvant encore désormais émettre un ordre d'éloignement valable quatorze jours. En 1992, le bourgmestre adopta pareille mesure à l'encontre du requérant sur la foi d'un rapport de police faisant apparaître que l'intéressé avait soit ouvertement consommé des drogues dures soit été découvert en possession de telles drogues dans la zone litigieuse et qu'à chaque fois on lui avait enjoint de se tenir éloigné de celle-ci pendant huit heures. La dernière fois, la police l'avait prévenu que s'il récidivait le bourgmestre serait invité à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable quatorze jours. Le requérant n'en avait pas moins ouvertement consommé des drogues dures le même jour et s'était alors vu enjoindre de quitter la zone. Dans sa décision, le bourgmestre précisait que ni le domicile ni l'emploi de l'intéressé n'étaient situés dans la zone concernée. Le requérant déposa réclamation, soutenant que le bourgmestre ne devait pas faire usage de ses pouvoirs d'urgence, dès lors que l'on ne pouvait plus parler de situation exceptionnelle et que le bourgmestre avait disposé de suffisamment de temps pour faire adopter un règlement de police générale. A l'issue d'une audience

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

devant un comité consultatif, le bourgmestre écarta la réclamation. Le requérant saisit alors le conseil d'État, qui le débouta.

1. Article 2 du Protocole n° 4: nul ne conteste qu'il y a eu restriction à la liberté de circulation du requérant. La loi conférait au bourgmestre un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'émettre les ordres qu'il jugeait nécessaires pour faire cesser ou prévenir les troubles graves à l'ordre public, et les juridictions nationales avaient estimé que cela constituait une base légale suffisante. La Cour n'en juge pas autrement. En ce qui concerne la question de l'accessibilité de la loi, le texte appliqué était une disposition de la loi communale, et la jurisprudence relative à son interprétation était publiée dans des recueils de jurisprudence interne. Quant à l'exigence de prévisibilité, si la disposition en cause est libellée en des termes plutôt généraux, les circonstances de nature à inciter le bourgmestre à émettre des ordres pour le maintien de l'ordre public sont tellement diverses qu'il ne serait guère possible de formuler une loi couvrant chaque éventualité. Le requérant s'était vu enjoindre de quitter la zone à plusieurs reprises et il avait été prévenu qu'il s'exposait, en cas de récidive, à ce que le bourgmestre fût invité à prendre à son égard un ordre d'éloignement valable quatorze jours. Compte tenu par ailleurs du fait que l'intéressé pouvait introduire un recours hiérarchique puis, en cas d'échec, interjeter appel, il existait des garanties suffisantes pour prévenir des abus éventuels. Les mesures litigieuses poursuivaient les buts légitimes que constituent le maintien de l'ordre public et la prévention des infractions. Quant à leur nécessité, la Cour admet qu'elles ont pu devoir être prises pour remédier à la situation d'urgence qui régnait dans la zone concernée à l'époque pertinente, et le simple fait que le bourgmestre ait émis à l'encontre du requérant un ordre d'éloignement pour porter remède à ladite situation ne peut faire conclure que les autorités nationales aient outrepassé leur marge d'appréciation. Dès lors que le requérant avait déjà fait l'objet de plusieurs ordres d'éloignement valables huit heures mais était toujours retourné dans la zone d'urgence pour consommer des drogues dures en public, qu'il avait été avisé que s'il récidivait dans un proche avenir le bourgmestre serait invité à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable quatorze jours, et qu'il ne résidait pas et ne travaillait pas dans la zone en question, la restriction mise à sa liberté de circulation n'apparaît pas disproportionnée.

Conclusion : non-violation (quatre voix contre trois).

2. Article 8: le grief formulé par le requérant sur le terrain de cette disposition coïncide avec ceux examinés ci-dessus.

Conclusion : aucune question distincte (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

Malone c. Royaume-Uni, arrêt du 2 août 1984, série A n° 82

Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, CEDH 2000-II

Rotaru c. Roumanie [GC], n° 28341/95, CEDH 2000-V

En l'affaire Oliveira c. Pays-Bas,

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,

R. TÜRMEŒ,

C. BİRSAN,

J. CASADEVALI,

R. MARUSTE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 octobre 2001 et
14 mai 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 33129/96) dirigée contre le Royaume des Pays-Bas et dont un ressortissant néerlandais, M. Hans Walter Oliveira (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 9 juillet 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant alléguait en particulier qu'il y avait eu violation à son égard des droits garantis par l'article 8 de la Convention et par l'article 2 du Protocole n° 4 à celle-ci.

3. Le 1^{er} juillet 1998, la Commission rendit une décision ajournant son examen d'une partie de la requête et déclarant celle-ci irrecevable pour le surplus.

4. Le requérant, qui s'est vu accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté devant la Cour par M^c G.P. Hamer, avocat inscrit au barreau d'Amsterdam. Le gouvernement néerlandais (« le Gouvernement ») est représenté par ses agents, M. R. Böcker et M^{me} J. Schukking, du ministère des Affaires étrangères.

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

6. Le 6 juin 2000, la chambre a retenu les griefs fondés par le requérant sur les articles 8 de la Convention et 2 du Protocole n° 4 et déclaré la requête irrecevable pour le surplus¹.

7. Le requérant a déposé un mémoire. Le Gouvernement s'en est abstenu, se bornant à renvoyer aux observations déposées par lui au stade de l'examen de la recevabilité de la requête.

8. Après avoir consulté l'agent du Gouvernement et le requérant, la chambre a décidé qu'il ne s'imposait pas de tenir une audience (article 59 § 2 *in fine* du règlement).

9. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement), mais l'affaire est demeurée confiée à la chambre constituée au sein de l'ancienne première section.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. L'ordre d'éloignement

10. Le 6 novembre 1992 le bourgmestre (*Burgemeester*) d'Amsterdam, s'appuyant sur l'article 219 de la loi communale (*Gemeentewet*) telle qu'elle s'appliquait à l'époque, émit à l'encontre du requérant un ordre d'éloignement (*verwijderingsbevel*) lui faisant interdiction de pénétrer dans une zone déterminée du centre ville, la « zone d'urgence », avant quatorze jours. La mesure était motivée par les éléments suivants :

– Il ressortait de rapports de police que, à deux reprises le 21 juillet, puis les 29 juillet, 12 août, 26 août et 10 septembre 1992, le requérant avait soit ouvertement consommé des drogues dures, soit été découvert en possession de telles drogues, dans les rues situées dans la zone d'urgence, et qu'à chaque fois on lui avait enjoint de se tenir éloigné de la zone pendant huit heures.

– Le 5 novembre 1992, la police avait entendu le requérant et lui avait dit qu'il avait le choix entre s'abstenir de tels agissements, qui perturbaient l'ordre public (*openbare orde*), ou se tenir éloigné de la zone. Elle l'avait également prévenu que s'il récidivait dans un proche avenir, le bourgmestre serait invité à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable deux semaines. Le requérant avait rétorqué qu'hormis le fait qu'il préparait et consommait de la drogue dans la zone concernée il y rencontrait aussi ses amis.

– Le 5 novembre 1992, le requérant, en dépit des avertissements reçus, avait ouvertement consommé des drogues dures dans l'une des rues de la

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

zone d'urgence. La police lui avait une fois de plus enjoint de quitter celle-ci pour une durée de huit heures, puis elle avait invité le bourgmestre à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

11. Le bourgmestre avait estimé que le requérant allait récidiver dans un proche avenir. A cet égard, il avait tenu compte de la nature fortement perturbatrice de l'ordre public des actes en cause, de leur répétition et de leur continuité, des déclarations du requérant, de la brièveté de l'intervalle de temps pendant lequel les actes visés avaient été constatés, et du fait que le requérant avait poursuivi ses agissements répréhensibles nonobstant les ordres d'éloignement valables huit heures dont il avait fait l'objet et des avertissements de la police. Le bourgmestre notait enfin dans sa décision que ni le domicile ni l'emploi de l'intéressé n'étaient situés dans la zone concernée.

B. La réclamation déposée par le requérant contre l'ordre d'éloignement émis par le bourgmestre

12. Le requérant déposa une réclamation (*bezwaarschrift*) contre l'ordre d'éloignement émanant du bourgmestre. Il soutenait notamment que ce dernier ne devait faire usage des pouvoirs d'urgence que lui conférait l'article 219 de la loi communale que dans des situations exceptionnelles. Dès lors qu'il émettait des ordres d'éloignement valables huit heures depuis 1983 et des ordres d'éloignement valables quatorze jours depuis 1989, on ne pouvait plus parler de situation exceptionnelle. De surcroît, le bourgmestre avait disposé de suffisamment de temps pour faire en sorte que les mesures d'urgence fussent édictées dans le cadre d'un règlement de police général (*Algemene Politie Verordening*).

13. Le requérant alléguait également que l'ordre d'éloignement, dans lequel il voyait une sanction pénale, portait atteinte à son droit à la liberté de circulation et violait le principe de proportionnalité. A cet égard, il affirmait qu'il s'était toujours conformé aux ordres d'éloignement qui lui avaient été imposés pour une durée de huit heures, et qu'il ne comprenait dès lors pas pourquoi un ordre d'éloignement valable quatorze jours s'était soudain révélé nécessaire.

14. Le 14 janvier 1993, une audience eut lieu devant un comité consultatif. A cette occasion, le représentant du bourgmestre déclara qu'en 1992 3 300 ordres d'éloignement valables huit heures (contre 2 130 en 1991) et 204 ordres d'éloignement valables quatorze jours (contre 111 en 1991) avaient été émis à l'encontre de personnes interpellées pour trafic ou consommation de drogue ou commission d'actes se rapportant à de telles activités. Le représentant du bourgmestre ajouta qu'il était envisagé de consacrer dans un règlement de police général le pouvoir d'édicter des ordres d'éloignement.

15. Le 8 mars 1993, le comité recommanda au bourgmestre le rejet de la réclamation et le maintien de l'ordre d'éloignement. Il considérait notamment que la perturbation de l'ordre public dans la zone concernée était de nature à constituer une **situation** exceptionnelle au sens de l'article 219 de la loi communale. Compte tenu de la gravité et de l'ampleur des problèmes posés, il jugeait peu probable que l'ordre public pût être suffisamment maintenu par des méthodes ordinaires, et que dès lors le bourgmestre était fondé à faire usage des pouvoirs que lui conférait l'article 219.

16. Eu égard au fait que le requérant avait en l'espace de peu de temps commis régulièrement des actes portant atteinte à l'ordre public et que les ordres d'éloignement valables huit heures émis à son encontre ne l'avaient pas empêché de récidiver, le comité estimait également que l'imposition d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours n'était pas déraisonnable. Il ne partageait pas l'avis du requérant selon lequel la mesure incriminée constituait une peine, puisqu'elle avait été adoptée dans un souci de maintien de l'ordre public. Enfin, le comité considérait que l'atteinte portée au droit à la liberté de circulation du requérant était justifiée.

17. Par une décision du 11 mars 1993, le bourgmestre rejeta la réclamation du requérant, faisant sien le raisonnement tenu par le comité consultatif.

C. L'appel interjeté par le requérant contre la décision du bourgmestre

18. Le 19 mars 1993, le requérant saisit la section juridictionnelle (*Afdeling rechtspraak*) du Conseil d'Etat (*Raad van State*) d'un recours dirigé contre la décision du bourgmestre. Dans son argumentation, qu'il étoffa par une lettre du 17 mai 1993, il soulevait les mêmes griefs que devant le bourgmestre. Dans ses observations écrites du 14 mars 1994, le bourgmestre renvoya à l'avis du comité consultatif. Une audience eut ensuite lieu le 23 janvier 1996 devant la section du contentieux administratif (*Afdeling bestuursrechtspraak*), qui avait succédé à la section juridictionnelle.

19. Le 14 mai 1996, la section du contentieux administratif débouta le requérant. Ses motifs comportaient le passage suivant :

«L'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. D'après le troisième paragraphe de cette disposition, ces droits ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres

droits reconnus par le Pacte. Une disposition pratiquement identique figure à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

L'article 219 § 1 de la loi communale confère au bourgmestre des pouvoirs d'urgence qui ne doivent être utilisés que dans des situations exceptionnelles. Constituent notamment de telles situations les mouvements d'émeute, les attroupements ou autres troubles à l'ordre public, les calamités graves, ainsi que les craintes sérieuses de voir pareilles situations se développer.

Contrairement à ce que soutient la partie demanderesse, l'adoption de mesures d'urgence dans les situations énumérées à l'article 219 de la loi communale ne se heurte pas aux dispositions conventionnelles mentionnées ci-dessus puisque celles-ci comportent une clause permettant de restreindre les droits en question par « la loi » – terme qui englobe les ordres édictés par le bourgmestre en application de la loi – pour la protection de l'ordre public.

L'article 219 de la loi communale constitue une disposition légale conçue pour s'appliquer dans les situations où les moyens ordinaires ne suffisent plus pour maintenir ou restaurer l'ordre public.

La section estime que ces moyens ordinaires pouvaient être jugés insuffisants en l'espèce et qu'il y avait, à l'époque de la décision entreprise, une situation exceptionnelle. Est pertinent dans ce contexte le fait qu'à l'époque de la décision attaquée il n'était pas possible de résoudre le problème en question au travers d'un arrêté municipal. Il n'existait pas à l'époque – et il n'existe toujours pas à l'heure actuelle – de règlement communal régissant la matière, et le bourgmestre ne disposait d'aucun autre moyen légal suffisant.

Sur la base du dossier et des observations formulées à l'audience, et compte tenu du nombre d'ordres d'éloignement valables huit heures ou quatorze jours qui ont été émis dans la zone concernée, la section estime que le personnel et les moyens appropriés dont la partie défenderesse disposait n'étaient pas suffisants pour faire face à la situation difficile que constituait la perturbation de l'ordre public par des toxicomanes, ainsi qu'il est décrit dans la décision du 13 novembre 1989. Pour la section, on ne peut donc pas dire que la partie défenderesse ne pouvait pas raisonnablement faire usage des pouvoirs à elle conférés par l'article 219 de la loi communale.

La section formulera toutefois les réserves suivantes.

Elle n'aperçoit pas pourquoi, au cas où la situation décrite ci-dessus devrait perdurer, le bourgmestre ne prévoirait pas la possibilité d'émettre des ordres d'éloignement valables quatorze jours dans un règlement adopté par le conseil municipal. Du point de vue de la sécurité juridique et de la légitimité de l'action des autorités publiques, il apparaît plus indiqué d'édicter des règles dans un règlement municipal que d'adopter des mesures fondées sur les pouvoirs exceptionnels du défendeur. Il ressort du dossier que ce dernier avait déjà élaboré un projet en vue de l'adoption de la disposition appropriée mais que le texte ne fut finalement pas incorporé dans le règlement de police général au motif que la méthode jusqu'alors utilisée, et qui avait été retenue après concertation entre le défendeur, la police et la justice [*verveerder, politie en justitie*], en ce qui concerne les ordres d'éloignement valables quatorze jours était jugée extraordinairement efficace. La section estime toutefois que l'efficacité perçue d'une mesure d'urgence couplée avec la politique de poursuite du ministère public [*Openbaar Ministerie*] ne constitue pas un motif justifiant que l'on n'adopte pas la disposition appropriée dans le cadre du conseil municipal. La section considère que le défendeur

ne pourra plus en principe invoquer, pour établir qu'il existe une situation exceptionnelle au sens de l'article 219 de la loi communale (actuellement article 175 de la loi communale), l'absence de dispositions appropriées dans un règlement communal, si le conseil municipal n'adopte pas dans un délai raisonnable un règlement prévoyant la possibilité d'édieter des ordres d'éloignement valables quatorze jours. En effet, les nuisances liées à la drogue [*drugsoverlast*] ne datent pas d'hier et les troubles ainsi causés revêtent aujourd'hui un aspect structurel.»

Cette décision fut publiée avec une note d'un éminent juriste dans la revue *Jurisprudentie Bestuursrecht* (Jurisprudence administrative) 1996, n° 169.

D. La procédure menée au pénal

20. En dehors de la procédure décrite ci-dessus, le requérant fut condamné par un juge de police (*politierechter*) du tribunal d'arrondissement (*arrondissementsrechtbank*) d'Amsterdam le 8 décembre 1992 pour avoir délibérément enfreint le 20 novembre 1992 l'ordre d'éloignement émis par le bourgmestre le 6 novembre 1992. En vertu de l'article 184 du code pénal (*Wetboek van Strafrecht*), ce refus d'obtempérer constituait une infraction pénale. L'intéressé se vit infliger quatre semaines d'emprisonnement. Après que la cour d'appel (*gerechtshof*) d'Amsterdam l'eut, elle aussi, condamné, il forma un pourvoi devant la Cour de cassation (*Hoge Raad*). La haute juridiction le débouta de son recours le 8 décembre 1998.

21. La procédure pénale dont le requérant a fait l'objet est étrangère au litige devant la Cour.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les dispositions légales applicables

22. A l'époque des faits, l'article 219 de la loi communale (*Gemeentewet*) était ainsi libellé :

«1. En cas de mouvement d'émeute, d'attroupement ou d'autres troubles à l'ordre public, ou de calamité grave, ainsi que dans les cas où il y a matière à craindre le développement des situations précitées, le bourgmestre est habilité à émettre tous ordres qu'il juge nécessaires pour le maintien de l'ordre public ou la limitation d'un danger général.

(...)»

23. La partie pertinente en l'espèce de l'article 184 du code pénal (*Wetboek van Strafrecht*) est ainsi libellée :

«1. Toute personne qui s'abstient délibérément de se conformer à un ordre ou à une injonction émis en application d'une prescription légale par un fonctionnaire investi de

pouvoirs de contrôle ou par un fonctionnaire responsable de la recherche ou de la poursuite des infractions pénales ou dûment autorisé à cet effet, et toute personne qui empêche, entrave, contrecarre un acte qu'un tel fonctionnaire cherche à accomplir en exécution d'une prescription légale, est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois mois ou d'une amende de deuxième classe.

(...)

4. Si le contrevenant commet le délit moins de deux ans après le moment où une condamnation antérieure pour une infraction de ce type est devenue définitive, la peine d'emprisonnement peut être majorée d'un tiers.»

24. Aux Pays-Bas, le bourgmestre d'une ville est nommé par la reine (article 65 de l'ancienne loi communale). Les règlements communaux, tels les règlements de police généraux, sont adoptés par le conseil municipal (article 168 de l'ancienne loi communale), qui est élu par les habitants de la ville qui ont le droit de vote pour les élections à la chambre basse du Parlement (article 129 de la Constitution).

B. Les instructions du bourgmestre

25. Par une lettre du 4 juillet 1983, le bourgmestre d'Amsterdam informa le commissaire en chef (*Hoofdcommissaris*) de la police municipale qu'eu égard à la situation régnant dans le centre ville le commissaire en chef et les officiers de police agissant au nom du bourgmestre seraient habilités à enjoindre à certaines personnes, sur le fondement de l'article 219 de la loi communale telle qu'elle était en vigueur à l'époque, de s'éloigner d'une zone déterminée du centre ville et de ne pas y revenir avant une période de huit heures.

26. Par une lettre du 25 juillet 1988, le bourgmestre étendit la zone du centre ville où pareils ordres pouvaient être émis. Ultérieurement, par une lettre du 8 mars 1989, il habilita également le commissaire en chef et ses subordonnés à enjoindre à certaines personnes de s'éloigner de la zone en question pour une période de quatorze jours.

27. Par une lettre du 17 octobre 1989, le bourgmestre modifia cette instruction, substituant au pouvoir discrétionnaire des policiers d'émettre des ordres d'éloignement valables huit heures le pouvoir d'émettre semblables ordres dans des circonstances bien définies. La lettre en question comportait le passage suivant :

«Si j'ai agi ainsi, c'est que j'ai considéré que la zone concernée du centre ville exerce une attraction permanente sur les personnes qui ne peuvent se passer de drogues dures et sur celles qui, toxicomanes ou non, se livrent au trafic de ces substances. Le comportement de ces personnes trouble l'ordre public, provoque des nuisances considérables et constitue une menace permanente pour la vie publique. Dans ces conditions [*in dit verband*], j'estime que l'on a affaire à une situation exceptionnelle au sens de l'article 219 de la loi communale.»

28. Les instructions du bourgmestre furent à nouveau modifiées par une lettre du 13 novembre 1989, aux termes de laquelle les ordres d'éloignement valables quatorze jours ne pouvaient plus être émis par la police au nom du bourgmestre mais uniquement par le bourgmestre lui-même.

29. Un ordre d'éloignement valable quatorze jours pouvait être pris à l'encontre d'une personne si, dans les six mois précédents, cinq procès-verbaux ou autres rapports avaient été établis par la police concernant des actes de la personne en question qui avaient perturbé l'ordre public, comme :

- la possession et la consommation sur la voie publique des substances addictives figurant à l'annexe 1 de la loi sur l'opium (*Opiumwet*, relative aux drogues dures) ;

- la revente sur la voie publique des substances addictives figurant à l'annexe 1 de la loi sur l'opium ;

- la détention patente de couteaux ou d'autres objets interdits pour autant que cela constituait une infraction pénale en vertu du règlement de police générale ou de la loi sur les armes et munitions (*Wet Wapens en Munitie*) ;

- la commission de l'infraction réprimée par l'article 184 du code pénal lorsque l'ordre auquel il n'avait pas été obtempéré était un ordre d'éloignement valable huit heures ;

- les actes de violence, les vols de voitures sur la voie publique ou le long de celle-ci, la vente à découvert sur la voie publique ou le long de celle-ci de marchandises volées pour autant qu'il y avait un lien entre ces infractions et les drogues dures.

30. A l'occasion d'un quatrième procès-verbal dressé à son encontre, la personne concernée devait être entendue par un agent de police au sujet de ses agissements répréhensibles et du motif de sa présence (continue) dans la zone d'urgence. L'agent de police devait alors avertir la personne concernée que si, dans un proche avenir, elle troublait à nouveau l'ordre public, la police inviterait le bourgmestre à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

31. Nul ne conteste que les lettres du bourgmestre précitées n'ont été ni publiées ni ouvertes à l'inspection publique et que ses instructions n'ont pas été autrement rendues publiques.

C. La jurisprudence interne pertinente

32. Dans une décision du 11 janvier 1989 (*Administratiefrechtelijke Beslissingen* (Recueil de la jurisprudence administrative) 1989, n° 424), le président de la section juridictionnelle du Conseil d'Etat se prononça comme suit :

«Ainsi que la section juridictionnelle l'a jugé dans des décisions antérieures, l'article 219 de la loi communale – paraphrasé ci-dessus – confère au bourgmestre des pouvoirs d'urgence qu'il ne doit utiliser que dans des situations exceptionnelles. Au nombre de celles-ci figurent les mouvements d'émeute, les attroupements et autres troubles à l'ordre public, les calamités graves, ainsi que les craintes sérieuses de voir pareilles situations se développer. C'est ainsi que la loi a prévu des situations où l'on peut manifestement considérer que des mesures ordinaires ne suffiront pas pour maintenir ou restaurer l'ordre public.

Il convient à présent d'examiner tout d'abord si, en l'espèce, il y avait une situation entrant dans les prévisions du premier paragraphe de l'article 219 évoqué ci-dessus.

Pour ce faire, nous considérerons la déclaration non contestée faite par la partie défenderesse à l'audience relativement à la situation prévalant dans le (vieux) centre ville d'Amsterdam :

«Le vieux centre ville d'Amsterdam est connu tant à l'étranger qu'au plan national comme un centre pour le trafic des drogues dures. Il continue d'attirer un grand nombre de toxicomanes. Les agissements de ceux-ci et des trafiquants causent généralement de graves nuisances: consommation et trafic au grand jour, comportement de groupe intimidant, menaces aux passants (souvent à l'aide de couteaux), cris, divagation, bagarres, vols à main armée (souvent à l'aide de couteaux), vols simples, recel de marchandise volée, etc. Le vieux centre ville a de nombreuses fonctions, et notamment celle de constituer un secteur résidentiel et commercial. Or la situation menace en permanence de devenir invivable.

La mesure dans laquelle les choses se sont détériorées pour les résidents ressort également des protestations désespérées qui ont eu lieu au début du mois de novembre de l'année dernière. Ces protestations ont débouché pour l'instant sur une réunion de la commission des affaires de police, à laquelle assistèrent une foule de gens.

La Damstraat, la Oude Doelenstraat, la Nicuwe et la Oude Hoogstraat font partie de la zone critique. La Damstraat (dont la Oude Doelenstraat, la Nieuwe et la Oude Hoogstraat sont le prolongement) constitue l'entrée du vieux centre ville. Dans cette partie de la ville, toutes sortes de drogues douces, mais aussi et surtout de drogues dures, sont à vendre, en petites ou en grandes quantités: on peut y trouver du haschich, de la cocaïne, des amphétamines, du LSD, de l'héroïne et d'autres substances psychotropes. Les trafiquants de rue, notamment, fréquentent cette zone plus que toute autre du centre ville pour y distribuer leurs drogues dures artificielles.

La présence des trafiquants et d'un grand nombre de toxicomanes, avec la criminalité que cela entraîne, affecte gravement la zone.

Du fait notamment des protestations vigoureuses des riverains, un groupe spécial de la police fut déployé dans la zone de la Damstraat pendant six semaines à compter du 14 novembre 1988. Il devait se concentrer notamment sur le pont, appelé le «pont des pilules», entre la Oude Doelenstraat et la Oude Hoogstraat. Ce pont était occupé par des adeptes d'un phénomène nouveau: la multiconsommation.

L'équipe spéciale de la police s'assigna pour tâche principale de restaurer l'ordre public. Pendant les six semaines de son activité, elle procéda à 600 arrestations et à la saisie de centaines de couteaux, et elle prononça des centaines d'ordres d'éloignement.»

Dès lors, nous estimons provisoirement que c'est à bon droit qu'une situation d'urgence au sens de l'article 219 § 1 de la loi communale fut jugée exister. Par conséquent, le défendeur était fondé à émettre les ordres d'éloignement incriminés.»

De même, dans une décision du 31 juillet 1989 (*Kort Geding* (Recueil des décisions de référé) 1989, n° 314), le président de la section juridictionnelle s'exprima ainsi :

«Ainsi que la section juridictionnelle l'a jugé dans des décisions antérieures, l'article 219 de la loi communale – paraphrasé ci-dessus – confère au bourgmestre des pouvoirs d'urgence qu'il ne doit utiliser que dans des situations exceptionnelles. Au nombre de celles-ci figurent les mouvements d'émeute, les attroupements et autres troubles à l'ordre public, les calamités graves, ainsi que les craintes sérieuses de voir pareilles situations se développer. C'est ainsi que la loi a prévu des situations où l'on peut manifestement considérer que des mesures ordinaires ne suffiront pas pour maintenir ou restaurer l'ordre public.

Il s'agit maintenant d'examiner si, en l'espèce, il y avait une situation du type de celles visées à l'article 219 § 1 précité.

Ainsi qu'il a été jugé dans la décision du 11 janvier 1989 (...) en rapport avec la situation régnant dans le (vieux) centre ville, le défendeur avait raison de considérer qu'une situation d'urgence du type de celles visées à l'article 219 § 1 de la loi communale existait.»

33. Dans un arrêt du 23 avril 1996 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1996, n° 514) qui se rapportait à des poursuites pénales entamées au titre de l'article 184 du code pénal pour non-respect d'un ordre d'éloignement valable huit heures, la Cour de cassation (*Hoge Raad*) admit que les pouvoirs conférés au bourgmestre par l'article 219 de l'ancienne loi communale ne devaient être utilisés que dans des situations exceptionnelles. Elle estima toutefois que le simple fait que deux ans et demi se fussent écoulés depuis que le bourgmestre avait déclaré qu'il existait une situation d'urgence – l'affaire avait trait à l'instruction émise par le bourgmestre le 17 octobre 1989 – ne suffisait pas en soi à justifier la conclusion qu'une situation exceptionnelle n'existait plus. Elle considéra également, dans le même arrêt, que l'article 6 de la Convention ne s'appliquait pas aux ordres d'éloignement valables huit heures, dès lors que ces mesures n'étaient pas prononcées à titre de sanction pénale mais revêtaient le caractère de mesures destinées à préserver l'ordre public. Elle jugea par ailleurs que les ordres litigieux ne violaient pas l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, dès lors qu'ils étaient «prévus par la loi» et «nécessaires dans une société démocratique» pour «le maintien de l'ordre public». L'arrêt de la Cour de cassation entérina une décision de la cour d'appel d'Amsterdam condamnant le contrevenant à deux semaines d'emprisonnement.

D. La procédure

34. L'article 7 de la loi sur la jurisprudence administrative en matière de décisions de la puissance publique (*Wet administrative rechtspraak overheidsbeschikkingen* – la «loi AROB») prévoyait qu'une personne directement affectée par une décision administrative (à l'exception de certaines catégories de décisions non pertinentes pour la présente espèce) pouvait soumettre une réclamation à l'organe administratif auteur de la décision. Le réclamant avait le droit d'être entendu; l'organe administratif concerné pouvait déléguer la tenue de l'audience à un comité consultatif (article 14 § 1).

35. La décision de l'organe administratif pouvait être contestée devant la section juridictionnelle du Conseil d'Etat, laquelle constituait une juridiction administrative (article 8 de la loi AROB).

36. La loi AROB fut abrogée le 1^{er} janvier 1994, date à laquelle entra en vigueur la loi générale sur le droit administratif (*Algemene wet bestuursrecht*).

37. La section juridictionnelle du Conseil d'Etat fut quant à elle remplacée, également à la date du 1^{er} janvier 1994, par la section du contentieux administratif (articles 26 et suivants de la loi sur le Conseil d'Etat (*Wet op de Raad van State*), tels qu'amendés). La nouvelle section reprit les affaires non tranchées qui étaient toujours pendantes devant la section juridictionnelle.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 4 À LA CONVENTION

38. Le requérant, qui ne se plaint pas des ordres d'éloignement valables huit heures dont il a fait l'objet, allègue que celui valable quatorze jours émis à son encontre par le bourgmestre d'Amsterdam a violé à son égard les droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, dont la partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement (...)

(...)

3. 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, au maintien de l'ordre public, 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.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.»

A. Quant à la question de savoir s'il y a eu «restriction» à la liberté de circulation du requérant

39. Le Gouvernement ne conteste pas que les droits garantis au requérant par le premier paragraphe de l'article 2 du Protocole n° 4 aient été restreints. Telle est également l'analyse de la Cour.

B. Quant à la question de savoir si la restriction incriminée était «prévues par la loi»

40. Le requérant soutient que la réglementation restrictive des droits de l'homme critiquée en l'espèce a été édictée par le bourgmestre d'Amsterdam au mépris des attributions des organes représentatifs délibérants, ce qui ne serait ni démocratique ni légal. Pour être valable au regard du droit national, cette réglementation aurait dû être «promulguée», car c'est ainsi que l'on fait les lois dans les pays de droit civil. Le requérant attire l'attention à cet égard sur le fait que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a critiqué en l'espèce l'absence depuis 1983 de toute base légale dans un règlement communal pour les ordres d'éloignement litigieux (paragraphe 19 ci-dessus).

41. Le requérant soutient en outre que l'ordre d'éloignement incriminé se fondait uniquement sur une instruction interne adressée par le bourgmestre à la police. Cette instruction n'avait pas été publiée. La population ne pouvait donc pas savoir que des sanctions sous forme d'ordres d'éloignement pouvaient être infligées pour certains comportements, ni quels comportements étaient susceptibles d'amener le bourgmestre à prendre de tels ordres. De surcroît, depuis l'adoption de l'instruction en 1983, le bourgmestre n'avait jamais rendu publique la moindre décision déclarant qu'une situation exceptionnelle existait dans une zone particulière. Les seules informations disponibles étaient celles fournies par les fonctionnaires de police dans des affaires individuelles. Dans ces conditions, l'exigence de prévisibilité consubstantielle à la notion de «loi» n'aurait pas été remplie.

42. Le requérant soutient enfin que, faute d'une réglementation de portée générale adoptée par un organe représentatif élu, la restriction en question manquait de légitimité démocratique et ne pouvait en conséquence passer pour «nécessaire dans une société démocratique».

43. Dans les observations soumises par lui au stade de l'examen de la recevabilité de la requête, le Gouvernement soutenait que l'article 219 de la loi communale telle qu'en vigueur à l'époque pertinente fournissait une

base légale suffisante. Il renvoyait à la jurisprudence interne, qui confirmait l'existence d'une situation d'urgence dans les quartiers d'Amsterdam concernés par les mesures en question et définissait le domaine d'application des ordres d'éloignement.

44. Pour le Gouvernement, on ne pouvait prétendre que le requérant n'avait pas été en mesure de prévoir l'imposition d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours. L'intéressé avait déjà fait l'objet, consécutivement, de six ordres d'éloignement valables huit heures pour avoir ouvertement consommé des drogues dures dans la zone concernée. De surcroît, la police l'avait averti, tant oralement que par écrit, des conséquences que risquait d'entraîner son comportement. L'adoption d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours ne pouvait donc guère avoir surpris l'intéressé. La méthode choisie pour avertir les personnes dans la situation du requérant serait bien adaptée à la catégorie particulière de personnes visée par la mesure. Quant à l'argument avancé au nom du requérant et selon lequel les instructions du bourgmestre auraient dû être publiées, le Gouvernement fait observer qu'il s'agissait là d'instructions internes à la police et non destinées à informer le public. Pour le Gouvernement, les règles régissant l'adoption des ordres d'éloignement étaient suffisamment accessibles au public par le truchement de la jurisprudence publiée.

45. Le Gouvernement affirmait en outre que la restriction en cause poursuivait divers «but斯 légitimes», à savoir, en premier lieu, le maintien de l'ordre public, mais aussi la sûreté publique, la prévention des infractions et la protection des droits et libertés d'autrui.

46. Enfin, le Gouvernement plaidait que la restriction litigieuse pouvait raisonnablement passer pour «nécessaire dans une société démocratique». Il y avait selon lui un «besoin social impérieux» d'agir contre les nuisances causées par les toxicomanes dans la zone concernée. Dès lors que l'ordre d'éloignement était limité dans le temps et ne couvrait qu'un secteur géographique restreint, que le bourgmestre avait établi que le requérant ne résidait pas dans la zone et n'avait pas à la traverser pour aller travailler ou pour relever son courrier, que la circulation et les activités de l'intéressé n'étaient en aucune manière entravées en dehors du centre d'Amsterdam, et que la société avait le droit d'être protégée contre les nuisances causées par les toxicomanes, la restriction ne pouvait être considérée comme disproportionnée à l'égard du requérant.

47. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mots «prévus par la loi» imposent que la mesure incriminée ait une base en droit interne mais visent aussi la qualité de la loi en cause : celle-ci doit en effet être accessible au justiciable et prévisible quant à ses effets (arrêt *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 52, CEDH 2000-V).

48. En l'espèce, la Cour relève que l'article 219 de la loi communale telle qu'elle était en vigueur à l'époque pertinente conférait au bourgmestre un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'émettre les ordres

qu'il jugeait nécessaires pour faire cesser ou prévenir les troubles graves à l'ordre public.

49. La Cour de cassation des Pays-Bas – dans un arrêt qui concernait des ordres d'éloignement valables huit heures (paragraphe 33 ci-dessus) – et la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat – dans une décision relative à la présente espèce (paragraphe 19 ci-dessus) – jugèrent que l'article 219 de la loi communale telle qu'elle s'appliquait à l'époque fournissait une base légale suffisante pour justifier des restrictions à la libre circulation du genre de celles ici incriminées. Dès lors qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et appliquer le droit interne, la Cour considère que la restriction litigieuse avait une base en droit interne.

50. Ayant conclu à l'existence d'une base légale interne pour la restriction incriminée, la Cour doit maintenant examiner si les conditions d'«accessibilité» et de «prévisibilité» étaient satisfaites.

51. En ce qui concerne l'accessibilité de la loi, la Cour considère que cette exigence était remplie : le texte appliqué était une disposition de la loi communale et la jurisprudence concernant son interprétation était publiée dans des recueils de jurisprudence interne (paragraphe 32 et 33 ci-dessus).

52. Quant à la prévisibilité de la loi, la Cour réaffirme qu'une règle est «prévisible» si elle est énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite, en s'entourant au besoin de conseils éclairés. La Cour a souligné l'importance de cette notion dans les termes suivants (arrêt *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984, série A n° 82, p. 32, § 67; voir aussi, plus récemment, *Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, § 56, CEDH 2000-II, et *Rotaru*, précité, § 55) :

«La Cour rappelle qu'à ses yeux le membre de phrase «prévus par la loi» ne se borne pas à renvoyer au droit interne, mais concerne aussi la qualité de la «loi»; il la veut compatible avec la prééminence du droit, mentionnée dans le préambule de la Convention (...)»

53. L'article 219 de l'ancienne loi communale est sans conteste libellé en des termes plutôt généraux : il prévoit que le bourgmestre peut intervenir lorsqu'il le juge nécessaire pour faire cesser ou prévenir des troubles graves à l'ordre public.

54. D'un autre côté, les circonstances de nature à inciter le bourgmestre à prendre les ordres qu'il juge nécessaires pour le maintien de l'ordre public sont tellement diverses qu'il ne serait guère possible de formuler une loi couvrant chaque éventualité.

55. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le bourgmestre avait en 1983 – et ses directives étaient toujours applicables à l'époque des faits – enjoint à la police d'Amsterdam d'émettre à l'encontre des personnes s'étant rendues coupables de certaines atteintes bien définies

à l'ordre public des ordres d'éloignement valables huit heures privant les intéressés du droit d'accéder au centre ville pendant cette période. Après la quatrième atteinte à l'ordre public, un avertissement était formulé qui précisait que toute récidive pourrait entraîner l'adoption, par le bourgmestre ou en son nom, d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours. Depuis 1989, un avertissement pouvait être formulé aux termes duquel toute nouvelle infraction pourrait déclencher l'émission par le bourgmestre lui-même d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

56. Dans ses décisions des 11 janvier et 31 juillet 1989, le Conseil d'Etat jugea qu'à l'époque la situation dans la zone en question du centre d'Amsterdam pouvait passer pour une «situation d'urgence» au sens de l'article 219 de la loi communale, eu égard au trafic et à la consommation non dissimulés de drogues dures.

57. Nul ne conteste qu'en l'espèce le requérant, après s'être vu enjoindre à six occasions différentes de quitter la zone pendant huit heures – ordres d'éloignement dont l'intéressé ne conteste pas la légalité –, fut finalement averti qu'il devrait soit s'abstenir de consommer des drogues dures ou d'avoir de telles drogues en sa possession dans les rues situées dans la zone d'urgence, pareilles consommation ou détention étant constitutives d'un trouble à l'ordre public, soit se tenir éloigné de la zone en question. Il fut avisé que s'il commettait à nouveau de tels actes dans un proche avenir, le bourgmestre serait invité à prendre à son égard un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

Après que le requérant eut agi une fois de plus en méconnaissance de cet avertissement et qu'on lui eut une nouvelle fois enjoint de quitter la zone pour une durée de huit heures, le bourgmestre émit effectivement un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

58. Il résulte de ce qui précède que le requérant pouvait prévoir les conséquences de ses actes et régler sa conduite avant qu'un ordre d'éloignement valable quatorze jours fût émis à son encontre. Compte tenu également du fait que l'intéressé pouvait introduire un recours hiérarchique puis, en cas d'échec, interjeter appel devant le Conseil d'Etat, possibilités dont il usa au demeurant, la Cour conclut que des garanties suffisantes existaient pour prévenir des abus éventuels.

59. Aussi la Cour considère-t-elle, eu égard aux circonstances particulières de l'affaire, que la restriction en cause était prévue par la loi.

C. La restriction incriminée était-elle «justifiée par l'intérêt public dans une société démocratique» ?

60. Il échet à présent d'examiner si la restriction mise à la liberté de circulation du requérant était «justifiée par l'intérêt public dans une société démocratique».

61. La mesure incriminée fut appliquée dans un secteur d'Amsterdam où, ainsi qu'il fut établi par les juridictions néerlandaises, une situation d'urgence existait du fait du trafic et de la consommation de drogues dures en public. Elle poursuivait donc les buts légitimes que constituent le maintien de l'ordre public et la prévention des infractions.

62. Le requérant estime que, quelle qu'ait pu être la situation lorsque le bourgmestre délivra les instructions litigieuses à la police, on ne pouvait plus dire, après quelque douze ans, qu'une restriction aussi grave et dépourvue de base légale adéquate correspondait à un « besoin social impérieux ». Il souligne en outre qu'en vertu de la mesure prise à son encontre il devait se tenir éloigné d'une large portion du centre ville d'Amsterdam où il avait l'habitude de rencontrer tous ses amis et connaissances et où des institutions importantes étaient situées. Dans ces conditions, il estime que l'ordre d'éloignement valable quatorze jours incriminé par lui était disproportionné.

63. Le Gouvernement soutient qu'il existait un « besoin social impérieux » d'éloigner les toxicomanes de la partie d'Amsterdam couverte par l'ordre d'éloignement, de manière à protéger la population en général contre les nuisances provoquées par les toxicomanes. Avant d'appliquer pareille mesure au requérant, le bourgmestre avait vérifié que l'intéressé ne subirait pas d'inconvénients excessifs: il s'était assuré notamment que le requérant n'habitait pas et ne travaillait pas dans le secteur en question et qu'il n'y avait pas sa boîte postale. La mesure était limitée dans le temps et elle n'empêchait pas le requérant de rencontrer ses amis ailleurs. Pour le Gouvernement, on ne saurait donc dire que la restriction mise à la liberté de circulation de l'intéressé fût disproportionnée.

64. La Cour ne peut souscrire à l'avis du requérant selon lequel la mesure litigieuse était disproportionnée. Elle admet que des mesures spéciales ont pu devoir être prises pour remédier à la situation d'urgence qui régnait dans la zone concernée à l'époque pertinente (paragraphe 32 ci-dessus). Elle considère que le simple fait que le bourgmestre ait émis à l'encontre du requérant un ordre d'éloignement pour porter remède à ladite situation ne peut faire conclure que les autorités nationales aient outrepassé leur marge d'appréciation.

65. Eu égard au fait que le requérant avait déjà fait l'objet de plusieurs ordres d'éloignement valables huit heures mais était toujours retourné dans la zone d'urgence pour consommer des drogues dures en public, qu'il avait été avisé que s'il récidivait dans un proche avenir le bourgmestre serait invité à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable quatorze jours, qu'il ne résidait pas et ne travaillait pas dans la zone en question et qu'il n'y avait pas de boîte postale, la Cour estime que la restriction mise à sa liberté de circulation n'était pas disproportionnée.

66. En conclusion, il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

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

67. Le requérant voit également une violation de son droit au respect de sa «vie privée», au sens de l'article 8 de la Convention, dans le fait que l'ordre d'éloignement dont il a fait l'objet l'empêchait de se rendre chez certaines personnes et dans certains établissements du centre d'Amsterdam. L'article 8 de la Convention est 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. »

68. Le Gouvernement considère qu'une discussion séparée de l'affaire sous l'angle de cet article ne s'impose pas dès lors que le grief qui vient d'être énoncé coïncide largement avec ceux formulés sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

69. La Cour estime avec le Gouvernement que, le grief fondé par le requérant sur l'article 8 de la Convention étant essentiellement le même que ceux tirés de l'article 2 du Protocole n° 4, il n'est pas besoin d'analyser la cause au regard de l'article 8 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain de l'article 8 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 4 juin 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente

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. Gaukur Jörundsson, M. Türmen et M. Maruste.

E.P.
M.O'B.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE
À MM. LES JUGES GAUKUR JÖRUNDSSON,
TÜRMEEN ET MARUSTE

(Traduction)

Nous regrettons de ne pouvoir souscrire à la conclusion de la majorité sur le point de savoir s'il y a eu ou non violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention. En particulier, nous ne pouvons admettre que la restriction litigieuse était «prévues par la loi».

Si nous partageons l'avis de la majorité selon lequel il existait en droit interne une base pour la restriction en cause, nous estimons en revanche que les conditions d'«accessibilité» et de «prévisibilité» n'étaient pas remplies. La restriction litigieuse ne se fondait en effet pas directement sur l'article 219 de l'ancienne loi communale. Elle procédait de dispositions réglementaires, à savoir d'instructions délivrées par le bourgmestre à la police en application dudit article.

Nul ne conteste que ces instructions n'ont pas été publiées, qu'elles n'étaient pas ouvertes à l'inspection publique et qu'à l'époque pertinente il n'y avait pas de règlement municipal régissant ces questions, ni d'ailleurs aucun autre texte adopté par un organe représentatif élu. Il en résulte que le requérant ou toute personne le conseillant n'aurait pu connaître ni examiner le contenu précis des textes sur lesquels se fondait l'ordre d'éloignement valable quatorze jours incriminé en l'espèce. En d'autres termes, ces textes n'étaient pas accessibles.

Certes, ceci a été souligné par le Gouvernement et relevé par la majorité, les personnes dans la situation du requérant étaient averties oralement et par écrit par un policier qu'un ordre d'éloignement valable quatorze jours pouvait être émis à leur encontre en cas de nouvelle perturbation de l'ordre public. Si les personnes en question étaient ainsi informées qu'elles pouvaient voir leur liberté de circulation restreinte, nous estimons que cela ne peut passer pour remplacer adéquatement l'accès du public au texte officiel des instructions elles-mêmes (arrêt *Silver et autres c. Royaume-Uni* du 25 mars 1983, série A n° 61, pp. 33, 35 et 36, §§ 87 et 93). Il convient de se souvenir que pareil accès ne permet pas seulement aux personnes concernées par les textes en question de régler leur conduite. Il les met également en mesure de vérifier l'usage fait des pouvoirs ainsi accordés et constitue donc une garantie importante contre les abus.

La majorité considère que la condition d'accessibilité était remplie dès lors que la jurisprudence concernant l'interprétation de la disposition pertinente de la loi communale était publiée. Dans les pays de *common law*, évidemment, la jurisprudence est ordinairement contraignante et a

de fait valeur de «loi». Même dans les pays de droit civil la jurisprudence est généralement reconnue comme une source de droit importante permettant de cerner l'interprétation des normes légales. Par contre, nous n'admettons pas que la publication de l'interprétation d'un texte légal puisse remplacer l'accès du public au texte légal lui-même.

On ne trouve dans la jurisprudence de la Cour aucun précédent où pareil raisonnement aurait été suivi.

La seule disposition légale accessible sur laquelle se fondait la restriction litigieuse était donc l'article 219 de l'ancienne loi communale. Ainsi qu'il a été relevé, cette disposition conférait au bourgmestre un large pouvoir discrétionnaire lui permettant d'émettre des ordres d'éloignement.

Comme la Cour l'a dit à de nombreuses reprises et comme la majorité le réaffirme en l'espèce, la loi doit être formulée avec une précision suffisante pour permettre aux personnes concernées – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de prévoir à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Toutefois, une loi qui confère un pouvoir discrétionnaire ne se heurte pas en soi à cette exigence, à condition que l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir se trouvent définies avec une netteté suffisante eu égard au but légitime en jeu pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Margareta et Roger Andersson c. Suède* du 25 février 1992, série A n° 226-A, p. 25, § 75). Au surplus, l'attribution à une autorité exécutive de pouvoirs d'appréciation amples et non circonscrits n'est pas compatible avec l'idée même de la prééminence du droit, qui est la pierre angulaire de la Convention et que la Cour a toujours consacrée dans sa jurisprudence.

D'après nous, l'article 219 de la loi communale telle qu'elle était en vigueur à l'époque ne remplissait pas lesdites exigences dans les circonstances de la présente espèce. Il ne s'adressait qu'au bourgmestre, qu'il habilitait, «en cas de mouvement d'émeute, d'attroupement ou d'autres troubles à l'ordre public ou de calamité grave, ainsi que dans les cas où il y a matière à craindre le développement des situations précitées», à émettre des ordres, dont la nature n'était pas précisée, visant des personnes non identifiées dans un but de maintien de l'ordre public ou de limitation d'un danger général. Il ne fournissait aux personnes dans la situation du requérant aucune indication quant aux conséquences possibles de leur comportement.

Dans ces conditions, nous considérons que l'exigence de «prévisibilité» inhérente à la notion de «loi» n'était pas remplie. Nous concluons donc qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

WESSELS-BERGERVOET v. THE NETHERLANDS
(Application no. 34462/97)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 4 JUNE 2002¹

1. English original.

SUMMARY¹**Discriminatory treatment of married women under pensions legislation****Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1**

Discrimination – Sex – Discriminatory treatment of married women under pensions legislation – Pension – Prevailing social attitudes – International obligations – Absence of retroactive effect of legislation reflecting changes in social attitudes – Objective and reasonable justification

*
* *

The applicant's husband was granted an old-age pension in 1984. However, the amount was reduced because he had not been insured during certain periods when he had worked abroad. In 1989 the applicant, on reaching the age of 65, was granted an old-age pension, which was also reduced, pursuant to the provisions applicable until 1985, on the ground that she had not been insured during the periods when her husband had been working abroad. On the applicant's appeal, the appeals tribunal quashed the decision to reduce her pension, considering that the applicable provisions were discriminatory, since the pension of a married man in a similar position would not be subject to reduction. However, this decision was quashed by the Central Appeals Tribunal and the applicant's subsequent appeal on points of law was dismissed by the Supreme Court.

Held

Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1: The Court had considered in its decision on admissibility that the applicant's rights to a pension could be regarded as a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 and that, consequently, Article 14 of the Convention was applicable. The only reason for the applicant's exclusion from insurance was the fact that she was married to a man who was not insured due to his employment abroad. It was undisputed that a married man in the same situation as the applicant would not have been excluded in this manner and the reduction in the applicant's pension was therefore based exclusively on the fact that she was a married woman. As to the Government's argument that the undesirable accumulation of pension rights was an objective and reasonable justification for the difference in treatment, the legislation did not prevent a married man in the same situation as the applicant from accumulating pension rights. As to the argument that social attitudes at the material time were different in that most breadwinners were married men, even assuming such

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

an argument had merit, it was of some relevance that the Convention and Protocol No. 1 had already come into force in the Netherlands in 1954. Furthermore, the inequality in treatment materialised in 1989 when, given the prevailing social attitudes at that time, the aim pursued by the provisions concerned could no longer be upheld. In this respect, when the provisions were changed in 1985, no measures were taken to remove the discriminatory effect of the former provisions. There was thus a difference in treatment which did not have an objective and reasonable justification.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court reserved the question of just satisfaction.

Case-law cited by the Court

Mentes and Others v. Turkey (Article 50), judgment of 24 July 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV

Hertel v. Switzerland, judgment of 25 August 1998, *Reports* 1998-VI

Lustig-Prean and Beckett v. the United Kingdom (just satisfaction), nos. 31417/96 and 32377/96, 25 July 2000

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

In the case of Wessels-Bergervoet v. the Netherlands,

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

Mr J.-P. COSTA, *President*,
Mr GAUKUR JÖRUNDSSON,
Mr L. LOUCAIDES,
Mr K. JUNGWIERT,
Mr V. BUTKEVYCH,
Mrs W. THOMASSEN,
Mr M. UGREKHELIDZE, *judges*,

and Mr T.L. EARLY, *Deputy Section Registrar*,

Having deliberated in private on 14 May 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 34462/97) against the Kingdom of the Netherlands 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 Netherlands national, Mrs Rika E.W. Wessels-Bergervoet (“the applicant”), on 11 October 1996.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented before the Court by Mrs H. Mollema-de Jong, a lawyer practising in Amersfoort. The Netherlands Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mrs J. Schukking, of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged, in particular, that her old-age pension had been reduced as a result of discriminatory treatment between married men and married women, contrary to Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1.

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

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

6. On 1 December 1998 the Chamber decided to adjourn its examination of the applicant’s complaint under Article 14 of the

Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1, and declared the remainder of the application inadmissible¹.

7. On 3 October 2000, the Chamber declared the applicant's complaint under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1 admissible¹.

8. The applicant, but not the Government, filed observations on the merits (Rule 59 § 1).

9. Following the general restructuring of the Court's Sections from 1 November 2001 (Rule 25 § 1), the application was assigned to the newly composed Second Section (Rule 52 § 1).

10. After consulting the parties, the Chamber decided that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

11. The applicant and her husband have always lived in the Netherlands. By a decision of 7 August 1984, the applicant's husband was granted a married man's old-age pension under the General Old Age Pensions Act (*Algemene Ouderdomswet*) commencing on 1 August 1984. However, pursuant to the then section 10 of the Act, his pension was reduced by 38% as neither he nor the applicant had been insured under the Act during nine periods between 1 February 1957 and 1 August 1977 when he had worked in Germany and had an old-age insurance under the German social-security legislation. These nine periods amounted in total to nineteen years. No appeal was filed against this decision.

12. After the applicant reached the age of 65 in 1989, the Board of the Social Insurance Bank (*Sociale Verzekeringsbank*), by a decision of 14 February 1989, granted the applicant an old-age pension under the General Old Age Pensions Act commencing on 1 March 1989. As had occurred with her husband's pension, her pension was also reduced by 38%. The applicant filed an appeal with the Arnhem Appeals Tribunal (*Raad van Beroep*), as it was then known, complaining that this reduction in her old-age pension constituted discriminatory treatment.

13. In its decision of 10 January 1990 the Appeals Tribunal noted that, under sections 7 and 9 of the General Old Age Pensions Act, a married person – like the applicant – who had been insured under this Act and had reached the age of 65 was entitled to an old-age pension amounting to 50% of the net minimum wage per month.

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

14. However, under the terms of section 13 of the Act, this amount could be reduced by 2% for each full year in which the person concerned had not been insured between the ages of 15 and 65. The Appeals Tribunal further noted that, according to section 6(1) of the Act, those insured were persons between the ages of 15 and 65 who were either resident in the Netherlands or, if not, were liable to payment of salaries tax (*loonbelasting*) in respect of work carried out in the Netherlands under a contract of employment. Under the present subsection 2 of section 6 of the Act, it was possible, by way of an Order in Council (*Algemene Maatregel van Bestuur*), to extend or limit the group of insured persons as an exception to the general rule contained in section 6(1).

15. The Appeals Tribunal referred to the case-law of the Central Appeals Tribunal (*Centrale Raad van Beroep*) to the effect that the question whether or not a person was insured under the General Old Age Pensions Act fell to be determined on the basis of the rules in force at the relevant time.

16. It further noted that, by virtue of five consecutive royal decrees on the extension and limitation of the group of insured persons (*Koninklijke Besluiten Uitbreiding en Beperking van de kring der verzekerden*) that had been issued under section 6(1) of the Act and had remained in force until 1 April 1985, persons residing in the Netherlands but working abroad under a contract of employment and insured under a foreign social-security scheme by virtue of that employment were not insured under the Act. That limitation also applied to a woman married to a person who, pursuant to those royal decrees, was not insured under the Act.

17. The Appeals Tribunal noted that it was not in dispute that, during the relevant periods, the applicant's husband had been working in Germany and had been subject to German social-security legislation in accordance with Ordinance no. 3 of the Council of Ministers of the European Communities (until 1 October 1972) and subsequently Ordinance 1408/71.

18. It found that, in these circumstances, the Social Insurance Bank had correctly concluded that the applicant was not insured under the General Old Age Pensions Act for the period her husband had worked in Germany.

19. However, as regards the question whether that situation was compatible with the principle of equality, in particular the prohibition on discrimination between men and women, the Appeals Tribunal noted that there was a provision in the royal decrees which rendered the insurance of married women under the Act dependent on their husbands being insured, whereas the decrees did not contain a comparable provision in respect of married men.

20. The Appeals Tribunal examined the applicant's situation in the light of Article 26 of the International Covenant on Civil and Political

Rights (ICCPR). It referred to the case-law of the Central Appeals Tribunal according to which, from 23 December 1984, this provision was also directly applicable in the Netherlands legal order in the field of social security. The Appeals Tribunal found that this implied that rights could be derived directly from this provision in so far as an application, after 23 December 1984, of statutory rules created a difference in treatment between men and women without any objective and reasonable justification, and led to a more unfavourable result than would have existed had there not been such a difference. It considered that the applicant had found herself in that situation as she had been awarded an old-age pension on 1 March 1989 from which 38% was deducted on the basis of rules which made an unjustified distinction between married men and women.

21. The Appeals Tribunal noted that, from 1 April 1985 onwards, the principle of equal treatment between men and women had been incorporated in the General Old Age Pensions Act, and that this had resulted in the introduction of a system in which the entitlement to full benefits was made solely dependent on the question whether or not the person concerned had personally completed the qualifying years under the Act. It concluded, therefore, that married women, like the applicant, who had fully complied with the conditions for insurance under the Act, could not be regarded as having been uninsured during a certain period solely on grounds of marital status.

22. Consequently, the Appeals Tribunal quashed the decision of 14 February 1989, in so far as the applicant's pension was reduced by 38%, upheld the remainder of the decision and ruled that the applicant was entitled to a full pension under the Act. The Board of the Social Insurance Bank filed an appeal with the Central Appeals Tribunal.

23. In its judgment of 26 November 1993, following a hearing held on 15 October 1993, the Central Appeals Tribunal quashed the decision of 10 January 1990 and dismissed the applicant's appeal as ill-founded.

24. The Central Appeals Tribunal noted at the outset that it was not in dispute between the parties that the applicant did not belong to the group of persons as defined in Article 2 of Directive 79/7/EEC on the gradual implementation of the principle of equal treatment of men and women in the field of social security. It considered that view to be correct and, consequently, held that the question of the reduction in the applicant's pension could not be examined in the light of the prohibition on discrimination set out in Article 4 § 1 of this directive.

25. As regards the question whether the reduction in the applicant's pension was compatible with Article 26 of the ICCPR, the Central Appeals Tribunal considered that, from 23 December 1984 onwards, that provision could also be directly relied on in the field of social security. It also referred to the case-law according to which this implied that

Contracting States to the ICCPR were obliged to ensure that their statutory rules were free of any form of discrimination prohibited by that provision. However, it said that a difference in treatment was not contrary to that provision where there were objective and reasonable grounds for the difference.

26. In the light of those considerations, the Central Appeals Tribunal held that Article 26 of the ICCPR could not deprive a national statutory rule of its effect, according to which the level of benefits under a statutory insurance scheme – like the General Old Age Pensions Act – was made dependent on the question of whether the periods of insurance had been completed. It held that this was no different where it could be established that the disqualification of certain periods of insurance before 23 December 1984 was based on a domestic rule which made a difference in treatment on the basis of sex, as that rule had been in operation during a period in which Article 26 of the ICCPR was not yet directly applicable and could not, therefore, deprive the domestic rule of its earlier effect.

27. The applicant's subsequent appeal on points of law to the Supreme Court (*Hoge Raad*) was dismissed on 29 May 1996. As to the applicant's argument that the Central Appeals Tribunal had failed to examine whether or not there was an objective and reasonable justification for the difference in treatment, the Supreme Court held that the Central Appeals Tribunal had correctly found that, as regards the periods in which the applicant had not been insured under the General Old Age Pensions Act, she could not rely on Article 26 of the ICCPR, as those periods predated the entry into force of that international instrument.

28. In so far as the applicant complained that the Central Appeals Tribunal had unjustly failed to deprive the discriminatory rule at issue of its effect on grounds of incompatibility with the prohibition on discrimination contained in Article 1 of the Constitution (*Grondwet*), the Supreme Court held that the periods during which the applicant had not been insured under the Act predated the entry into force of Article 1 of the Constitution.

29. In so far as the applicant relied on unwritten general principles of law (*algemene rechtsbeginselen*), in particular the principle of equality, the Supreme Court considered that, according to the explanatory memorandum (*Nota van Toelichting*) to the first royal decree on the extension and limitation of the group of insured persons of 20 December 1956, the exclusion was aimed at preventing an undesirable accumulation of benefits. According to the explanatory memorandum, the pension rights accrued by the man abroad were also considered to be intended to benefit his spouse.

30. The Supreme Court held that in view of the social attitudes prevailing at the relevant time, that is to say the periods during which the applicant had not been insured under the General Old Age Pensions

Act, the government of the time could have taken the view that in practically all cases it was the man who was the “breadwinner” so that it could, accordingly, exclude married women and did not have to make a separate provision for cases where the woman was the “breadwinner”. The Supreme Court held, therefore, that there was an objective and reasonable justification for the difference in treatment on grounds of sex which the exclusion entailed.

31. The Supreme Court further rejected the applicant’s argument based on the principle of equality contained in Article 4 § 1 of Directive 79/7/EEC on the gradual implementation of the principle of equal treatment of men and women in the field of social security, as the applicant fell outside the scope of Article 2 of the directive, which defined the group of persons to whom the directive applied.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

32. The General Old Age Pensions Act establishes a general old-age pension scheme for persons who have attained the age of 65. Under this scheme, all persons between the ages of 15 and 65 who reside in the Netherlands are insured. Contributions to the scheme are paid by all persons who are gainfully employed in the Netherlands.

33. Entitlement to benefits under the General Old Age Pensions Act is not dependent on the level of contributions paid as, contrary to a social-security scheme based on employment (*werknemersverzekering*), it is a general social-security scheme (*volksverzekering*). The level of benefits is, however, linked to the period of insurance under the Act. Pursuant to section 13 (section 10 before 1 April 1985) of the Act, the pension entitlement is reduced by 2% for each year, between the ages of 15 and 65, that the person concerned was not insured under the Act on grounds of, *inter alia*, residence abroad. A person who has been insured under the Act for fifty years is entitled to a full pension.

34. On 19 December 1978 the Council of the European Communities issued Directive 79/7/EEC on the gradual implementation of the principle of equal treatment of men and women in the field of social security, allowing member States a period of six years until 23 December 1984 within which to make any amendments to legislation which might be necessary in order to bring it into conformity with the directive.

35. Until 1 April 1985 a married man was entitled to a pension under the General Old Age Pensions Act for a married couple equal to 100% of the minimum wage in force in the Netherlands. Unmarried persons of either sex were entitled to 70% of the minimum wage. A married woman had no entitlement in her own right. According to the royal decree on the extension and limitation of the group of insured persons, as amended on

several occasions, a married woman residing in the Netherlands – whose husband was employed abroad and insured under the social-security system in the foreign country of employment – was not insured under the General Old Age Pensions Act.

36. On 1 April 1985 married women became entitled in their own right to a pension under the General Old Age Pensions Act. Each spouse became entitled to a pension equal to 50% of the minimum wage. The position for unmarried persons remained unchanged. As a result of this change, married women are no longer excluded from insurance under the Act for periods when their husbands were employed abroad, provided that they themselves have continuously resided in the Netherlands or have paid contributions on the basis of gainful employment in the Netherlands.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

37. The applicant claimed that the reduction in her pension under the General Old Age Pensions Act constituted discrimination on the ground of sex prohibited by Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1, in that at the relevant time a married woman was only insured under the Act for periods when her husband was insured, whereas there was no equivalent rule for married men.

38. Article 14 of the Convention reads as follows:

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

Article 1 of Protocol No. 1 provides:

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

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

A. Applicability of Article 14 of the Convention

39. The Government submitted that the proceedings in issue did not concern a right guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1 and, consequently, fell outside the scope of Article 14 of the Convention.

Relying, *inter alia*, on *Gaygusuz v. Austria* (judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, p. 1129), the Government argued that benefits under social-insurance schemes characterised by the principle of social solidarity could not be regarded as “possessions” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 in that, unlike systems under which the level of benefit was linked to contributions paid, a system based on social solidarity distributed the available resources equally among all claimants.

40. The Government explained that, under the scheme set up by the General Old Age Pensions Act, everyone in gainful employment in the Netherlands contributed funds from which the pensions due under the General Old Age Pensions Act were paid. Persons who had reached the age of 65 or who had little or no income did not contribute to the scheme. Entitlement to a pension under the Act did not depend on whether or not contributions had been paid. Therefore, the group of contributors was different from the group of beneficiaries. Given the absence of a connection between contribution and entitlement under the scheme, the Government considered that a pension under the Act could not, therefore, be regarded as falling within the scope of Article 1 of Protocol No. 1.

41. The applicant, who also relied on the Court’s findings in *Gaygusuz*, contested the Government’s arguments as to the applicability of Article 1 of Protocol No. 1. She argued that, in that case too, there had been no link between contributions paid and benefits received under the domestic emergency-assistance scheme. She submitted that pecuniary claims on the basis of statutory rules or regulations were closely linked to a person’s social security and subsistence and thus of equal weight to other property rights. They therefore had to be considered as falling within the scope of Article 1 of Protocol No. 1.

42. The Court reiterates that Article 14 of the Convention has no independent existence, since it has effect solely in relation to the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions of the Convention and its Protocols. However, the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of such provisions and to this extent it is autonomous. For Article 14 to become applicable it suffices that the facts of a case fall within the ambit of another substantive provision of the Convention or its Protocols (*see Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 40, ECHR 2000-IV).

43. The Court notes that, in its final decision on admissibility dated 3 October 2000, it held that the applicant’s rights to a pension under the General Old Age Pensions Act could be regarded as a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 and that, consequently, Article 14 of the Convention was applicable.

B. Compliance with Article 14 of the Convention

1. Arguments before the Court

44. The Government argued that there was an objective and reasonable justification for the difference in treatment complained of, and that the distinction fell within the Contracting States' margin of appreciation. On this point, the Government submitted that, given the prevailing social attitudes at the material time, a married woman's entitlement to insurance under the Act was linked to her husband as the latter was the breadwinner in the vast majority of cases. After social attitudes had changed, the system had been altered with effect from 1 April 1985 and gave married women an independent right to insurance and benefits under the Act. As changes in social attitudes occurred gradually, it was virtually impossible to indicate with precision when a change had taken place in society that eliminated a justification derived from social attitudes. However, the question of whether periods were insured had to be answered on the basis of the provisions that applied at the material time. Finally, arguing that the receipt in full of two or more social-security pensions should be avoided, the Government pointed out that the applicant was receiving a pension from a foreign country as well as a reduced pension under the General Old Age Pensions Act.

45. The applicant submitted that the Government did not deny that the pension rules in force at the relevant time discriminated against married women and considered that there was no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised, namely to avoid the undesirable accumulation of pension rights. In the applicant's opinion other legislation could have been brought in. As to the point in time when social attitudes had changed, the applicant argued that even in 1957 the principle of equality and the resulting prohibition on discrimination were a general principle of both national and international law. In that connection, she referred to Article 1 of the 1948 Universal Declaration of Human Rights, which stated that "All human beings are born free and equal in dignity and rights". She further referred, *inter alia*, to Article 14 of the Convention (1950), the Netherlands Act of 14 June 1956 abolishing the legal incapacity of married women, and Article 12 § 4 of the European Social Charter (1961), by which the Contracting States undertook to ensure equal treatment of their own nationals with nationals of other Contracting Parties in respect of social-security rights. The applicant was of the opinion that there were no weighty reasons to confront a small group of women, who did not fall within the scope of Directive 79/7/EEC, for the rest of their lives with the consequences of a

discriminatory provision from the past that had been abolished in the meantime.

2. *The Court's assessment*

46. The Court reiterates that the right under Article 14 not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is violated when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification (see *Thlimmenos*, cited above, § 44).

47. The Court notes that, in principle, all persons between the ages of 15 and 65 who reside in the Netherlands are insured under the General Old Age Pensions Act. It further notes that the applicant has always lived in the Netherlands. The only reason for the applicant's exclusion from insurance under the Act for a total period of nineteen years was the fact that she was married to a man who was not insured under the Act during periods of employment abroad. It is undisputed that a married man in the same situation as the applicant would not have been excluded from the insurance scheme in this manner.

48. The Court concludes that the reduction in the applicant's benefits under the Act was therefore based exclusively on the fact that she is a married woman. It has not been argued that the applicant failed to satisfy any of the other statutory conditions for benefits under the Act.

49. The Court considers that very strong reasons would have to be put forward before it could regard a difference in treatment based exclusively on the grounds of sex and marital status as compatible with the Convention.

50. The Government argued that the undesirable accumulation of pension rights is an objective and reasonable justification for the difference in treatment made by the legislature. However, the Court notes in this respect that the legislation did not prevent a married man in the same situation as the applicant from accumulating pension rights.

51. Even assuming that the Government's argument that at the material time social attitudes were different in that most of the breadwinners were married men, so that the difference in treatment was justified, were grounded the Court considers it relevant that the Convention and Protocol No. 1 had already come into force in the Netherlands by 31 August 1954.

52. Furthermore, when examining whether a difference in treatment can be regarded as justified, the Court does not only have regard to its aim at the time the relevant provisions were enacted, but also to its effects in the concrete case concerned. In the present case, the applicant received an old-age pension from 1 March 1989 onwards which was 38% less than that which a married man in the same situation would have received. In other words, the inequality in treatment inherent in the former legal rules

materialised in 1989 when, given the prevailing social attitudes at that time, the aim pursued by the legal provisions concerned could no longer be upheld.

53. In this connection, the Court also takes into account that, when the relevant legal rules were changed in 1985 in order to bring them into conformity with more modern standards of equality between men and women, no measures were taken to remove the discriminatory effect of the former legal rules.

54. The Court therefore considers that the difference in treatment between married women and married men as regards entitlement to benefits under the General Old Age Pensions Act, of which the applicant was a victim, was not based on any “objective and reasonable justification”.

55. There has accordingly been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

56. 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.”

57. For pecuniary damage the applicant claimed:

(i) 31,267.94 euros¹ (EUR) in respect of loss of benefits under the General Old Age Pensions Act between 1 March 1989 and 1 January 2001 as a result of the reduction applied;

(ii) EUR 14,347.70² for legal interest on the loss of benefits under the Act between 1 March 1989 and 1 January 2001 as a result of the reduction applied;

and, since under Netherlands law, the Court’s finding of a violation of the applicant’s rights under the Convention does not constitute a ground for withdrawal of the reduction of the applicant’s benefits under the Act,

(iii) EUR 48,560.16³ for the applicant’s future loss of income resulting from the 38% reduction of her benefits under the Act.

58. The Government – pointing out that the applicant is also a beneficiary of a German pension which should be taken into account in the determination of pecuniary damage – submitted that, in the event of a finding of a violation, they would undertake to make good the applicant’s

1. 68,905.48 Netherlands guilders (NLG).

2. NLG 31,618.18.

3. NLG 107,012.50.

financial loss in accordance with the applicable legal rules and policy so it would not be necessary for the Court to make any award for pecuniary damage.

59. The applicant further claimed EUR 4,537.80¹ for non-pecuniary damage.

60. The Government argued that the applicant had not specifically indicated what kind of damage she had incurred, and that no causal link had been established between the violation of the Convention and the sum claimed.

61. The applicant also claimed EUR 8,326.66² for legal costs incurred in both the domestic and the Convention proceedings.

62. The Government submitted that only costs reasonably incurred in the Convention proceedings were eligible for compensation, in so far they were not covered by any legal-aid scheme.

63. The Court reiterates that a judgment in which it finds a breach of the Convention imposes on the respondent State a legal obligation to put an end to such breach and make reparation for its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing before the breach (*restitutio in integrum*) (see *Menteş and Others v. Turkey* (Article 50), judgment of 24 July 1998, *Reports* 1998-IV, p. 1695, § 24, and *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 49, ECHR 2000-X); that interest can be claimed from the dates on which each recoverable element of past pecuniary damage accrued (see *Lustig-Prean and Beckett v. the United Kingdom* (just satisfaction), nos. 31417/96 and 32377/96, § 28, 25 July 2000); and that, if it finds a breach of the Convention, it may award the applicant not only costs and expenses incurred before the Convention institutions, but also those incurred before the national courts for the prevention or redress of the violation (see *Hertel v. Switzerland*, judgment of 25 August 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2334, § 63).

64. The Court considers, however, that the question of the application of Article 41 of the Convention is not ready for decision. In particular, as regards the applicant's claim for pecuniary damage, the Government have not indicated in a sufficiently concrete manner how they intend to make good the applicant's financial loss if a violation was found.

65. Accordingly, it is necessary to reserve this question and to fix the further procedure, due regard being had to the possibility of an agreement between the respondent State and the applicant (Rule 75 §§ 1 and 4 of the Rules of Court).

1. NLG 10,000.

2. NLG 18,349.55.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1;
2. *Holds* that the question of the application of Article 41 of the Convention is not ready for decision; accordingly,
 - (a) *reserves* the said question in whole;
 - (b) *invites* the Government and the applicant to submit, within the forthcoming three months, their written observations on the matter and, in particular, to notify the Court of any agreement that they may reach;
 - (c) *reserves* the further procedure and *delegates* to the President of the Chamber the power to fix the same if need be.

Done in English, and notified in writing on 4 June 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Lawrence EARLY
Deputy Registrar

Jean-Paul COSTA
President

WESSELS-BERGERVOET c. PAYS-BAS
(*Requête n° 34462/97*)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 4 JUIN 2002¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Traitement discriminatoire des femmes mariées par la législation en matière de pensions****Article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1**

Discrimination – Sexe – Traitement discriminatoire des femmes mariées par la législation en matière de pensions – Pension – Attitudes sociales dominantes – Obligations internationales – Absence d'effet rétroactif d'une législation reflétant des changements intervenus dans les attitudes sociales – Justification objective et raisonnable

*
* *

Le mari de la requérante se vit accorder en 1984 une pension de vieillesse. Le montant de celle-ci fut toutefois réduit au motif que pendant certaines périodes où l'intéressé avait travaillé à l'étranger il n'avait pas été couvert par la sécurité sociale de son pays. Lorsque la requérante atteignit l'âge de soixante-cinq ans, en 1989, elle se vit accorder une pension de vieillesse, qui fut elle aussi réduite, sur la base des dispositions qui avaient déployé leurs effets jusqu'en 1985, au motif qu'elle n'avait pas été assurée pendant les périodes où son mari avait travaillé à l'étranger. Saisie par la requérante, la commission de recours annula la décision portant réduction de la pension en cause; elle considéra que les dispositions applicables étaient discriminatoires, dans la mesure où la pension d'un homme marié dans la même situation ne serait pas soumise à réduction. Cette décision fut toutefois elle-même annulée par la Commission centrale de recours, puis la Cour de cassation, saisie en dernier ressort par la requérante, écarta le pourvoi de celle-ci.

Article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 : la Cour avait considéré dans sa décision sur la recevabilité que les droits de la requérante à une pension pouvaient être considérés comme des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'en conséquence l'article 14 de la Convention trouvait à s'appliquer. La seule raison expliquant que la requérante ait été exclue de la couverture prévue par la législation pertinente réside dans le fait qu'elle était mariée à un homme qui, lorsqu'il travaillait à l'étranger, n'était pas couvert par le régime de sécurité sociale de son pays. Il n'est pas contesté qu'un homme marié dans la même situation que la requérante n'aurait pas été ainsi exclu du régime en question, et la réduction appliquée à la pension de la requérante était fondée exclusivement sur le fait qu'elle était une femme mariée. En ce qui concerne l'argument du Gouvernement selon lequel le souci d'éviter un cumul non

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

souhaitable de droits à pension constitue une justification objective et raisonnable pour la différence de traitement litigieuse, la Cour relève que la législation en cause n'empêchait pas un homme marié dans la même situation que la requérante de cumuler des droits à pension. Quant à la thèse selon laquelle les attitudes sociales à l'époque pertinente étaient différentes, en ce que c'était la plupart du temps les hommes qui assuraient la subsistance de leur ménage, la Cour, à supposer que ledit argument ait quelque fondement, juge pertinent le fait qu'en 1954 la Convention et le Protocole n° 1 étaient déjà entrés en vigueur aux Pays-Bas. De surcroît, l'inégalité de traitement incriminée se concrétisa en 1989, c'est-à-dire à une époque où, compte tenu des attitudes sociales qui prévalaient alors, le but poursuivi par lesdites dispositions légales ne pouvait plus être maintenu. A cet égard, lorsque les règles légales pertinentes furent modifiées en 1985, aucune mesure ne fut prise pour supprimer l'effet discriminatoire de l'ancienne législation. Aussi la différence de traitement litigieuse ne se fondait-elle sur aucune justification objective et raisonnable.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour réserve la question de la satisfaction équitable.

Jurisprudence citée par la Cour

Mentes et autres c. Turquie (article 50), arrêt du 24 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV

Hertel c. Suisse, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI

Lustig-Prean et Beckett c. Royaume-Uni (satisfaction équitable), nos 31417/96 et 32377/96, 25 juillet 2000

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

En l'affaire Wessels-Bergervoet c. Pays-Bas,

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,
GAUKUR JÖRUNDSSON,
L. LOUCAIDES,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,

M^{me} W. THOMASSEN,
M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

et de M. T.L. EARLY, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 mai 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 34462/97) dirigée contre le Royaume des Pays-Bas et dont une ressortissante néerlandaise, M^{me} Rika E.W. Wessels-Bergervoet («la requérante»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 11 octobre 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, qui s'est vu accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire, a été représentée devant la Cour par M^r H. Mollema-de Jong, avocate inscrite au barreau d'Amersfoort. Le gouvernement néerlandais («le Gouvernement») a été représenté par son agent, M^{me} J. Schukking, du ministère néerlandais des Affaires étrangères.

3. Dans sa requête, M^{me} Wessels-Bergervoet alléguait en particulier que la réduction appliquée à sa pension générale de vieillesse était le résultat d'un traitement discriminatoire entre hommes mariés et femmes mariées contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

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

5. Elle a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour; ci-après «le règlement»). Au sein de ladite section a alors été constituée la chambre chargée d'en connaître (articles 27 § 1 de la Convention et 26 § 1 du règlement).

6. Le 1^{er} décembre 1998, la chambre a décidé d'ajourner son examen du grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 et déclaré la requête irrecevable pour le surplus¹.

7. Le 3 octobre 2000, elle a retenu le grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1¹.

8. Seule la requérante a déposé des observations sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

9. A la suite de la restructuration générale des sections de la Cour entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2001 (article 25 § 1 du règlement), la requête a été confiée à la deuxième section telle que remaniée (article 52 § 1).

10. Après avoir consulté les parties, la chambre a décidé qu'il ne s'imposait pas de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. La requérante et son mari vivent depuis toujours aux Pays-Bas. Par une décision du 7 août 1984, le mari se vit accorder, en vertu de la loi générale sur les pensions de vieillesse (*Algemene Ouderdomswet*; ci-après «AOW»), une pension de vieillesse pour personne mariée prenant effet au 1^{er} août 1984. Or, en application de ce qui était alors l'article 10 de l'AOW, sa pension fut réduite de 38 % au motif que, pendant neuf périodes entre le 1^{er} février 1957 et le 1^{er} août 1977, au cours desquelles il avait travaillé en Allemagne, où il bénéficiait d'une assurance vieillesse au titre de la législation allemande en matière de sécurité sociale, ni la requérante ni lui-même n'avaient été couverts par le régime AOW. Les intéressés ne contestèrent pas la décision.

12. Lorsque la requérante atteignit l'âge de soixante-cinq ans, en 1989, la Banque d'assurance sociale (*Sociale Verzekeringsbank*), par une décision du 14 février 1989 prise sur le fondement de l'AOW, lui accorda une pension de vieillesse prenant effet au 1^{er} mars 1989. Pour les mêmes motifs que ceux retenus pour réduire la pension de son mari, on lui amputa sa pension de 38 %. La requérante saisit alors la commission de recours (*Raad van Beroep*) d'Arnhem, soutenant que cette réduction de sa pension de vieillesse était constitutive d'un traitement discriminatoire.

13. Dans sa décision du 10 janvier 1990, la commission de recours releva qu'en vertu des articles 7 et 9 de l'AOW une personne mariée – telle la requérante – qui avait été assurée au titre de ladite loi et qui

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

avait atteint l'âge de soixante-cinq ans avait droit à une pension de vieillesse s'élevant à 50 % du salaire mensuel net minimum.

14. Toutefois, en vertu de l'article 13 de l'AOW, ledit montant pouvait être réduit de 2 % pour chaque année pleine de non-couverture de la personne concernée entre l'âge de quinze ans et celui de soixante-cinq ans. La commission de recours nota par ailleurs qu'en application de l'article 6 § 1 de la loi les assurés étaient des personnes qui avaient entre quinze et soixante-cinq ans et qui étaient soit des résidents néerlandais soit, dans le cas contraire, des personnes assujetties à l'impôt sur les salaires (*loonbelasting*) pour une activité exercée aux Pays-Bas en exécution d'un contrat de travail. En vertu de l'actuel paragraphe 2 de l'article 6 de la loi, il était possible, par la voie d'une mesure générale d'administration (*Algemene Maatregel van Bestuur*), d'étendre ou de limiter, par dérogation à la règle générale contenue à l'article 6 § 1 de l'AOW, le cercle des personnes assurées.

15. La commission de recours rappela la jurisprudence de la Commission centrale de recours (*Centrale Raad van Beroep*) d'après laquelle la question de savoir si une personne était ou non assurée au titre de l'AOW devait être tranchée sur la base des règles en vigueur à l'époque pertinente.

16. Elle releva en outre qu'en vertu de cinq arrêtés royaux consécutifs portant extension et limitation du cercle des assurés (*Koninklijke Besluiten Uitbreiding en Beperking van de kring der verzekerden*), édictés en application de l'article 6 § 1 de l'AOW et en vigueur depuis le 1^{er} avril 1985, les personnes qui résidaient aux Pays-Bas mais travaillaient à l'étranger en vertu d'un contrat de travail et qui pour leur activité professionnelle bénéficiaient d'une législation sociale étrangère n'étaient pas couvertes par le régime AOW. Cette limitation s'appliquait également à l'épouse d'une personne qui, sur la base desdits arrêtés royaux, n'était pas affiliée au régime AOW.

17. La commission de recours releva qu'il n'était pas contesté que le mari de la requérante eût travaillé en Allemagne pendant les périodes évoquées ci-dessus et que durant ces périodes, conformément au règlement n° 3 du Conseil des Ministres des Communautés européennes (jusqu'au 1^{er} octobre 1972) et au règlement 1408/71 subséquent du même organe, il avait été assujetti à la législation allemande de sécurité sociale.

18. Elle releva que dans ces conditions la Banque d'assurance sociale avait à bon droit conclu que la requérante n'avait pas été couverte par le régime AOW pendant la période où son mari avait travaillé en Allemagne.

19. Quant au point de savoir si cette situation était compatible avec le principe d'égalité, et en particulier avec l'interdiction de discriminer entre hommes et femmes, la commission de recours nota en revanche qu'il y avait dans les arrêtés royaux en cause une disposition qui faisait dépendre la possibilité pour les femmes mariées d'être couvertes par le régime AOW de la question de savoir si leurs maris étaient ou non

assurés au titre de l'AOW, tandis que les arrêtés ne comportaient pas de disposition analogue pour les hommes mariés.

20. La commission de recours examina la situation de la requérante à la lumière de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Rappelant la jurisprudence de la Commission centrale de recours d'après laquelle la disposition en cause était, depuis le 23 décembre 1984, directement applicable dans l'ordre juridique néerlandais, y compris en matière de sécurité sociale, elle estima que cela impliquait que des droits pouvaient être dérivés directement de cette disposition dans la mesure où une application faite après le 23 décembre 1984 de règles législatives créait, sans justification objective et raisonnable, une différence de traitement entre hommes et femmes qui conduisait à un résultat plus désavantageux que celui auquel on aurait abouti en l'absence de pareille différence. Elle considéra que la requérante se trouvait dans cette situation dès lors qu'elle s'était vu accorder le 1^{er} mars 1989 une pension de vicillesse qui avait été amputée de 38 % en application de règles qui opéraient une distinction injustifiée entre hommes et femmes mariés.

21. La commission de recours releva qu'à compter du 1^{er} avril 1985 le principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes avait été incorporé dans l'AOW et que cela avait débouché sur l'introduction d'un système dans lequel le droit à percevoir des allocations au taux plein n'était rendu tributaire que de la question de savoir si, oui ou non, la personne concernée comptait personnellement les années d'assurance requises par ladite loi. Elle conclut dès lors qu'il ne pouvait être reproché aux femmes mariées qui, comme la requérante, remplissaient parfaitement les conditions d'assurance prévues par l'AOW, de n'avoir, pour des raisons liées uniquement à leur statut marital, pas été assurées pendant une certaine période.

22. En conséquence, la commission de recours annula la décision du 14 février 1989 pour autant que la pension de la requérante avait été réduite de 38 %, la confirma pour le surplus et déclara que la requérante avait droit à une pension intégrale au titre de l'AOW. Le conseil d'administration de la Banque d'assurance sociale interjeta appel devant la Commission centrale de recours.

23. Dans sa décision du 26 novembre 1993, rendue après qu'une audience eut été organisée le 15 octobre 1993, la Commission centrale de recours annula la décision du 10 janvier 1990 et rejeta le recours de la requérante pour défaut de fondement.

24. Elle releva d'emblée qu'aucune des parties ne contestait que la requérante n'appartenait pas au groupe de personnes défini à l'article 2 de la directive 79/7/CEE relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale. Elle jugea ce fait établi et estima que la question de la

réduction de la pension de la requérante ne pouvait être examinée à la lumière de l'interdiction de discrimination consacrée à l'article 4 § 1 de ladite directive.

25. Quant au point de savoir si la réduction de la pension de la requérante était compatible avec l'article 26 du PIDCP, la Commission centrale de recours estima que cette disposition pouvait être directement invoquée, y compris en matière de sécurité sociale, depuis le 23 décembre 1984. Elle rappela par ailleurs la jurisprudence en vertu de laquelle cela impliquait que les Etats parties au PIDCP étaient tenus de veiller à ce que leur législation sociale fût exempte de toute forme de discrimination prohibée par ladite clause. Elle considéra par contre qu'une différence de traitement n'était pas contraire à la disposition en cause si elle se fondait sur des motifs objectifs et raisonnables.

26. A la lumière de ces considérations, la Commission centrale de recours jugea que l'article 26 du PIDCP ne pouvait priver de son effet une règle législative nationale faisant dépendre le niveau des prestations garanties au titre d'un régime d'assurance obligatoire – comme l'AOW – du décompte des périodes d'assurance. Elle considéra qu'il n'en allait pas différemment dans une situation où l'on pouvait établir que le non-accomplissement des périodes d'assurance pour la période antérieure au 23 décembre 1984 se fondait sur une règle interne qui établissait une distinction de traitement fondée sur le sexe, dès lors que cette règle s'était appliquée à une époque où l'article 26 du PIDCP n'était pas encore directement applicable et ne pouvait donc priver la règle interne de son effet.

27. Le pourvoi formé ultérieurement par la requérante devant la Cour de cassation (*Hoge Raad*) fut rejeté le 29 mai 1996. Quant à l'argument de l'intéressée selon lequel la Commission centrale de recours avait omis d'examiner s'il y avait ou non une justification objective et raisonnable à la différence de traitement litigieuse, la Cour de cassation jugea que ledit organe avait à bon droit estimé que s'agissant des périodes où elle n'avait pas été couverte par le régime AOW la requérante ne pouvait se prévaloir de l'article 26 du PIDCP puisque les périodes en question étaient antérieures à l'entrée en vigueur de cet instrument international.

28. Dans la mesure où la requérante alléguait que la Commission centrale de recours avait injustement omis de priver la règle discriminatoire litigieuse de son effet en se fondant sur son incompatibilité avec l'interdiction de discrimination contenue à l'article 1 de la Constitution (*Grondwet*), la Cour de cassation constata que les périodes pendant lesquelles la requérante n'avait pas été couverte par le régime AOW étaient antérieures à l'entrée en vigueur de l'article 1 de la Constitution.

29. Pour autant que la requérante invoquait des principes généraux du droit (*algemene rechtsbeginselen*), et en particulier le principe d'égalité, la

Cour de cassation releva que d'après l'exposé des motifs (*Nota van Toelichting*) accompagnant le premier arrêté royal (du 20 décembre 1956) portant extension et limitation du cercle des assurés, l'exclusion litigieuse visait à prévenir un cumul non souhaitable de prestations. Selon ledit exposé des motifs, la pension constituée par l'homme à l'étranger était également censée bénéficier à son épouse.

30. La Cour de cassation jugea qu'eu égard aux attitudes sociales qui prévalaient à l'époque pertinente, à savoir pendant les périodes au cours desquelles la requérante n'avait pas été couverte par le régime AOW, le gouvernement d'alors avait pu se fonder sur l'idée que dans la quasi-totalité des cas c'était l'homme qui assurait la subsistance du ménage et ainsi se limiter à exclure les femmes mariées au motif qu'il eût été superflu d'insérer une disposition distincte pour les cas où c'était la femme qui assurait la subsistance du ménage. Elle conclut donc qu'il y avait une justification objective et raisonnable à la différence de traitement fondée sur le sexe qui se trouvait à l'origine de l'exclusion incriminée.

31. La Cour de cassation rejeta en outre l'argument de la requérante fondé sur le principe d'égalité consacré par l'article 4 § 1 de la directive 79/7/CEE relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, au motif que l'intéressée échappait au domaine d'application de l'article 2 de ladite directive, qui définissait le cercle des personnes auxquelles la directive s'appliquait.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

32. L'AOW a mis en place un régime général de pension de vieillesse pour les personnes ayant atteint l'âge de soixante-cinq ans. En vertu de ce régime, toutes les personnes âgées de plus de quinze ans et de moins de soixante-cinq ans qui résident aux Pays-Bas sont assurées. Les cotisations sont versées par l'ensemble des personnes qui ont une activité professionnelle rémunérée aux Pays-Bas.

33. Le droit aux prestations prévues par l'AOW ne dépend pas du niveau des cotisations versées puisqu'aussi bien, et contrairement à un régime de sécurité sociale fondé sur l'emploi (*werknemersverzekering*), il s'agit d'un régime général de sécurité sociale (*volksverzekering*). Le taux des prestations est toutefois lié au laps de temps pendant lequel une personne a été couverte par le régime AOW. En vertu de l'article 13 (article 10 avant le 1^{er} avril 1985) de l'AOW, une pension prévue par le régime en question est réduite de 2 % par année de non-couverture par l'AOW, pour cause, par exemple, de résidence à l'étranger, d'une personne âgée de quinze à soixante-cinq ans. Une personne ayant été assurée au titre de l'AOW pendant cinquante ans a droit à une pension de vieillesse au taux plein.

34. Le 19 décembre 1978, le Conseil des Communautés européennes adopta la directive 79/7/CEE relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, laissant aux États membres un délai de six ans courant jusqu'au 23 décembre 1984 pour apporter à leur législation tous amendements pouvant s'avérer nécessaires pour la mettre en conformité avec la directive.

35. Jusqu'au 1^{er} avril 1985, un homme marié avait droit à une pension AOW pour couple marié égale à 100 % du salaire minimum en vigueur aux Pays-Bas. Les personnes non mariées de chaque sexe avaient droit à une pension égale à 70 % du salaire minimum. Une femme mariée n'avait pas droit en tant que telle à une pension AOW. En vertu de l'arrêté royal portant extension et limitation du cercle des assurés tel qu'amendé à plusieurs reprises, une femme mariée résidant aux Pays-Bas et dont le mari travaillait à l'étranger et était couvert par un régime de sécurité sociale dans le pays où il exerçait son activité professionnelle n'était pas couverte par le régime AOW.

36. A compter du 1^{er} avril 1985, les femmes mariées eurent droit en tant que telles à une pension AOW, chaque épouse se voyant attribuer un droit à une pension AOW égale à 50 % du salaire minimum. La situation des personnes non mariées demeura inchangée. Du fait de cette modification, les femmes mariées ne sont plus exclues de la couverture AOW pendant les périodes au cours desquelles leurs maris travaillent à l'étranger pourvu qu'elles-mêmes aient gardé leur résidence aux Pays-Bas ou aient cotisé sur la base d'une activité rémunérée aux Pays-Bas.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

37. La requérante considère que la réduction de ses droits à pension au titre de l'AOW s'analyse en une discrimination fondée sur le sexe interdite par l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, dans la mesure où, à l'époque pertinente, une femme mariée n'était couverte par le régime AOW que lorsque son mari était lui aussi couvert par ce régime, alors qu'il n'y avait pas de règle analogue pour les hommes mariés.

38. L'article 14 de la Convention 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.»

L'article 1 du Protocole n° 1 énonce :

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

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

A. Applicabilité de l'article 14 de la Convention

39. Le Gouvernement soutient que la procédure en cause ne portait pas sur un droit garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'en conséquence elle échappe au champ d'application de l'article 14 de la Convention. Invoquant notamment l'arrêt *Gaygusuz c. Autriche* du 16 septembre 1996 (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1129), il plaide que les prestations prévues par les régimes de sécurité sociale fondés sur le principe de la solidarité sociale ne peuvent être considérées comme des «biens» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, dès lors qu'à la différence des systèmes en vertu desquels le niveau des prestations est fonction des cotisations versées, un système basé sur la solidarité sociale distribue les ressources disponibles de manière égale entre les bénéficiaires.

40. Le Gouvernement explique qu'en vertu du régime mis en place par l'AOW, l'ensemble des personnes ayant une activité professionnelle salariée aux Pays-Bas versent des cotisations, qui servent à financer les pensions servies aux ayants droit. Les personnes qui ont atteint l'âge de soixante-cinq ans et celles dont les revenus sont faibles ou inexistantes ne cotisent pas au régime. Le droit à des prestations AOW ne dépend pas de la question de savoir si des cotisations ont été versées. Aussi le groupe des cotisants diffère-t-il de celui des bénéficiaires. Compte tenu de l'absence de lien entre les cotisations versées et le droit à prestations, le Gouvernement estime qu'une pension AOW ne peut être considérée comme relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1.

41. La requérante, qui invoque elle aussi les conclusions formulées par la Cour dans son arrêt relatif à l'affaire *Gaygusuz*, conteste les arguments du Gouvernement quant à l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle soutient qu'il n'y avait pas non plus dans ladite affaire de lien entre les cotisations versées et les prestations accordées au titre du régime d'aide d'urgence mis en place par la législation interne. Elle plaide que les créances pécuniaires fondées sur des règles législatives ou des règlements administratifs sont étroitement liées à la sécurité sociale et à

la subsistance des personnes et qu'elles pèsent donc du même poids que d'autres droits de propriété et doivent dans ces conditions être considérées comme entrant dans le champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1.

42. La Cour rappelle que l'article 14 de la Convention n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la jouissance des droits et libertés garantis par les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Cependant, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome. Pour que l'article 14 trouve à s'appliquer, il suffit que les faits du litige tombent sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (*Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 40, CEDH 2000-IV).

43. La Cour rappelle aussi que, dans sa décision finale sur la recevabilité adoptée le 3 octobre 2000, elle a considéré que les droits de la requérante à une pension au titre de l'AOW pouvaient être considérés comme des «biens» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'en conséquence l'article 14 de la Convention trouvait à s'appliquer.

B. Observation de l'article 14 de la Convention

1. Thèses défendues devant la Cour

44. Le Gouvernement soutient qu'il existe une justification objective et raisonnable à la différence de traitement incriminée en l'espèce et que celle-ci relève de la marge d'appréciation des Etats contractants. Sur ce point, il souligne que, dans le contexte des attitudes sociales qui prévalaient à l'époque, le droit d'une femme mariée à une assurance AOW était lié à la situation de son époux, car dans la grande majorité des cas c'était l'époux qui assurait la subsistance du ménage. Pour tenir compte des modifications intervenues dans les attitudes sociales à cet égard, le système AOW fut amendé à compter du 1^{er} avril 1985 en ce sens qu'il donnait désormais aux femmes mariées un droit indépendant à une assurance et à des prestations AOW. Etant donné le caractère progressif de l'évolution des attitudes sociales, il ne serait guère possible d'indiquer avec précision quand a eu lieu, au sein de la société, un changement propre à faire disparaître une justification fondée sur les attitudes sociales. Toutefois, la question de savoir si telle ou telle période était couverte devrait recevoir une réponse basée sur les dispositions qui s'appliquaient à l'époque pertinente. Enfin, plaidant que la perception au taux plein de deux ou plusieurs pensions de sécurité sociale doit être évitée, le Gouvernement fait remarquer que la requérante perçoit une pension d'un pays étranger en sus de sa pension AOW réduite.

45. La requérante observe que le Gouvernement ne nie pas que les règles AOW qui s'appliquaient à l'époque pertinente étaient

discriminatoires à l'encontre des femmes mariées et estime qu'il n'y a pas un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens utilisés et le but recherché, à savoir le souci d'éviter un cumul non souhaitable de droits à pension. Elle considère que d'autres règles législatives auraient été possibles. Quant au moment précis où les attitudes sociales ont changé, elle soutient que même en 1957 le principe de l'égalité et l'interdiction de la discrimination en résultant constituaient un principe général du droit tant national qu'international. A cet égard, elle invoque l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, aux termes duquel «Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.» Elle renvoie de plus, notamment, à l'article 14 de la Convention (1950), à la loi néerlandaise du 14 juin 1956 abolissant l'incapacité juridique des femmes mariées, ainsi qu'à l'article 12 § 4 de la Charte sociale européenne (1961), texte au travers duquel les Etats contractants se sont engagés à assurer une égalité de traitement de leurs propres ressortissants et des ressortissants d'autres Etats contractants en ce qui concerne les droits en matière de sécurité sociale. La requérante estime qu'il n'y a aucune bonne raison de faire subir jusqu'à la fin de leur vie à un petit groupe de femmes n'entrant pas dans le champ d'application de la directive 79/7/CEE les conséquences d'une disposition discriminatoire, qui a entre-temps été abolie.

2. *Appréciation de la Cour*

46. La Cour rappelle qu'il y a violation du droit garanti par l'article 14 de ne pas subir de discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention lorsque les Etats imposent sans justification objective et raisonnable un traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues (arrêt *Thlimmenos* précité, § 44).

47. La Cour note qu'en principe l'ensemble des personnes dont l'âge est compris entre quinze et soixante-cinq ans et qui résident aux Pays-Bas sont couvertes par le régime d'assurance mis en place par l'AOW. Elle relève de surcroît que la requérante vit depuis toujours aux Pays-Bas. La seule raison expliquant que l'intéressée ait été exclue, pour une période totale de dix-neuf ans, de la couverture prévue par l'AOW doit être recherchée dans le fait qu'elle était mariée à un homme qui, travaillant à l'étranger, n'était pas couvert par le régime AOW. Il n'est pas contesté qu'un homme marié dans la même situation que la requérante n'aurait pas été ainsi exclu du régime AOW.

48. Nul n'ayant prétendu que la requérante ne remplissait pas l'une quelconque des autres conditions légales pour bénéficier des prestations AOW, la Cour conclut que la réduction appliquée à la pension AOW de l'intéressée était fondée exclusivement sur le fait qu'elle était une femme mariée.

49. Or seules des raisons très fortes pourraient amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une distinction fondée sur le sexe et le statut marital.

50. Le Gouvernement soutient que le cumul non souhaitable de droits à pension constitue une justification objective et raisonnable pour la différence de traitement opérée par le législateur. La Cour relève toutefois que la législation n'empêchait pas un homme marié dans la même situation que la requérante de cumuler des droits à pension.

51. A supposer par ailleurs qu'ait quelque fondement l'argument du Gouvernement selon lequel les attitudes sociales à l'époque pertinente étaient différentes en ce que c'était la plupart du temps les hommes qui assuraient la subsistance de leur ménage, justifiant ainsi la différence de traitement en cause, la Cour juge pertinent le fait qu'au 31 août 1954 la Convention et le Premier Protocole additionnel à celle-ci étaient déjà entrés en vigueur aux Pays-Bas.

52. De surcroît, lorsqu'elle examine le point de savoir si une différence de traitement peut passer pour justifiée, la Cour n'a pas seulement égard à son but et au moment où les dispositions pertinentes ont été adoptées, mais également à ses effets dans l'affaire examinée. En l'espèce, la requérante perçut à compter du 1^{er} mars 1989 une pension de vieillesse qui était de 38 % moins élevée que celle qu'un homme marié dans sa situation aurait touchée. En d'autres termes, l'inégalité de traitement inhérente aux anciennes règles légales se concrétisa en 1989, c'est-à-dire à une époque où, compte tenu des attitudes sociales qui prévalaient alors, le but poursuivi par lesdites dispositions légales ne pouvait plus être maintenu.

53. A cet égard, la Cour prend également en considération le fait que lorsque les règles légales pertinentes furent modifiées en 1985 pour être mises en conformité avec les critères modernes de l'égalité entre hommes et femmes, aucune mesure ne fut prise pour supprimer l'effet discriminatoire de l'ancienne législation.

54. Aussi la Cour estime-t-elle, avec la requérante, qui en a été victime, que la différence de traitement entre femmes mariées et hommes mariés relativement au droit aux prestations AOW ne se fondait sur aucune « justification objective et raisonnable ».

55. En conséquence, il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

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

56. 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.»

57. La requérante réclame pour dommage matériel :

i. 31 267,94 euros¹ (EUR), correspondant à la perte de prestations AOW subie entre le 1^{er} mars 1989 et le 1^{er} janvier 2001 du fait de la réduction appliquée ;

ii. 14 347,70 EUR², représentant les intérêts légaux sur ladite perte de prestations ;

et, dès lors qu'en droit néerlandais la constatation par la Cour d'une violation des droits garantis à la requérante par la Convention ne constitue pas un motif justifiant la suppression de la réduction pratiquée sur les prestations AOW de l'intéressée,

iii. 48 560,16 EUR³, correspondant à la perte de revenu que la requérante subira à l'avenir du fait de la réduction de 38 % appliquée à ses prestations AOW.

58. Faisant observer que la requérante perçoit également une pension allemande qui doit être prise en compte dans la détermination du dommage matériel devant donner lieu à réparation, le Gouvernement affirme qu'en cas de constat d'une violation il s'attacherait à redresser la situation financière de l'intéressée, conformément aux règles légales et à la politique applicables, et que, par conséquent, la Cour n'a pas à allouer d'indemnité pour dommage matériel.

59. La requérante demande par ailleurs une somme de 4 537,80 EUR⁴ pour dommage moral.

60. Le Gouvernement soutient que l'intéressée n'a pas précisé la nature du dommage moral qu'elle prétend avoir subi et qu'aucun lien de causalité n'a été établi entre une quelconque violation de la Convention et la somme réclamée.

61. La requérante sollicite également 8 326,66 EUR⁵, correspondant aux frais engagés tant dans la procédure interne que dans celle suivie à Strasbourg.

62. Le Gouvernement considère que seuls les frais raisonnables exposés à l'occasion de la procédure suivie devant les organes de la Convention peuvent donner lieu à remboursement, pour autant qu'ils n'aient pas été pris en charge au titre d'un quelconque régime d'assistance judiciaire.

63. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à la

1. 68 905,48 florins (NLG).

2. 31 618,18 NLG.

3. 107 012,50 NLG.

4. 10 000 NLG.

5. 18 349,55 NLG.

violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*restitutio in integrum*; arrêts *Mentes et autres c. Turquie* (article 50), 24 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, p. 1695, § 24, et *Camp et Bourimi c. Pays-Bas*, n° 28369/95, § 49, CEDH 2000-X); que des intérêts peuvent être réclamés à compter des dates auxquelles chaque élément recouvrable du dommage matériel subi est advenu (*Lustig-Prean et Beckett c. Royaume-Uni* (satisfaction équitable), nos 31417/96 et 32377/96, § 28, 25 juillet 2000); et que, si la Cour constate une violation de la Convention, elle peut allouer au requérant le remboursement non seulement des frais et dépens exposés lors de la procédure suivie à Strasbourg, mais également de ceux engagés devant les juridictions nationales pour obtenir la prévention ou le redressement de la violation (arrêt *Hertel c. Suisse* du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2334, § 63).

64. La Cour considère toutefois que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état. En ce qui concerne notamment la demande pour dommage matériel formulée par la requérante, le Gouvernement n'a pas indiqué de manière suffisamment concrète comment il envisage de rétablir la situation financière de l'intéressée en cas de constat d'une violation.

65. Elle décide en conséquence qu'il est nécessaire de réserver cette question et de fixer la procédure ultérieure en ayant dûment égard à la possibilité d'un accord entre l'Etat défendeur et la requérante (article 75 §§ 1 et 4 du règlement).

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1;
2. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état; en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier;
 - b) *invite* le Gouvernement et la requérante à lui soumettre, dans les trois mois qui viennent, leurs observations écrites sur la question et à lui notifier, en particulier, tout accord auquel ils pourraient parvenir;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le pouvoir de la fixer au besoin.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 4 juin 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

SADAK ET AUTRES c. TURQUIE (N^o 2)
(Requêtes n^{os} 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 11 JUIN 2002¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Elus déchus de leur mandat parlementaire du fait de la dissolution de leur parti par la Cour constitutionnelle****Article 3 du Protocole n° 1**

Droit de se porter candidat – Droit pour un élu d'exercer son mandat – Elus déchus de leur mandat parlementaire du fait de la dissolution de leur parti par la Cour constitutionnelle – Dissolution d'un parti politique – Interdiction faite à un élu d'exercer ses activités politiques – Parlementaire de l'opposition – Proportionnalité – Nature et sévérité de la sanction – Pouvoir souverain de l'électorat

*
* * *

Les requérants étaient députés de la Grande Assemblée nationale turque et membres du parti politique DEP (Parti de la démocratie) fondé en mai 1993. En novembre de la même année, le procureur général de la République près la Cour de cassation demanda à la Cour constitutionnelle de prononcer la dissolution du parti. Il estimait que les déclarations de divers membres du comité central du DEP, ainsi que celles, faites lors de deux réunions à l'étranger, de son ancien président étaient de nature à porter atteinte à l'intégrité de l'Etat et à l'unité de la nation. En mars 1994, la Grande Assemblée nationale prononça la levée de l'immunité parlementaire des requérants. En juin 1994, la Cour constitutionnelle ordonna la dissolution du DEP pour atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité de l'Etat et prononça, à titre de mesure accessoire, la déchéance des requérants de leur mandat parlementaire. En juillet 1994, le procureur général déposa des réquisitions dans lesquelles il accusait les requérants de séparatisme et d'atteinte à l'intégrité de l'Etat. La cour de sûreté de l'Etat les condamna à diverses peines d'emprisonnement allant de trois à quinze ans. La Cour de cassation cassa la condamnation de deux d'entre eux et confirma celle des autres.

Article 3 du Protocole n° 1: consacrant un principe caractéristique d'un régime politique véritablement démocratique, cet article revêt dans le système de la Convention une importance capitale. Il garantit notamment le droit de tout individu de se porter candidat aux élections et, une fois élu, d'exercer son mandat. Par ailleurs, les ingérences dans la liberté d'expression d'un parlementaire de l'opposition commandent un contrôle des plus stricts sous l'angle de la Convention. En l'espèce, les requérants ont été déchus automatiquement de leur mandat parlementaire à la suite de la dissolution du

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

DEP. Pour apprécier la proportionnalité de cette mesure, il convient de relever qu'après l'amendement constitutionnel de 1995 seul le mandat du député dont les actes et les propos ont entraîné la dissolution du parti prend fin. En l'espèce, la déchéance des requérants de leur mandat parlementaire est la conséquence automatique de la dissolution du parti politique auquel ils appartenaient et est indépendante de leurs activités politiques menées à titre personnel. Il s'agit d'une mesure d'une extrême sévérité : le DEP a été dissous avec effet immédiat et définitif et les requérants, députés membres du parti, se sont vu interdire l'exercice de leurs activités politiques et n'ont pu continuer à exercer leur mandat. Partant, la sanction infligée ne saurait passer pour proportionnée à tout but légitime invoqué. La mesure litigieuse était incompatible avec la substance même du droit d'être élu et d'exercer un mandat, reconnu aux requérants par l'article 3 du Protocole n° 1, et a porté atteinte au pouvoir souverain de l'électorat qui les a élus députés.

Conclusion : violation (unanimité).

La Cour conclut à l'unanimité qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs des requérants tirés des articles 6 § 1, 7, 9, 10 et 11 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1.

Article 41 : la Cour alloue une somme à chacun des requérants, toutes causes de préjudice confondues. Elle leur accorde des frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113

Castells c. Espagne, arrêt du 23 avril 1992, série A n° 236

Ganchev c. Bulgarie, n° 28858/95, décision de la Commission du 25 novembre 1996, Décisions et rapports 87

Gitonas et autres c. Grèce, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 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

Van Geyselghem c. Belgique [GC], n° 26103/95, CEDH 1999-I

Nikolova c. Bulgarie [GC], n° 31195/96, CEDH 1999-II

Süreç c. Turquie (n° 1) [GC], n° 26682/95, CEDH 1999-IV

Gaulieder c. Slovaquie, n° 36909/97, rapport de la Commission du 10 septembre 1999

Labita c. Italie [GC], n° 26772/95, CEDH 2000-IV

Yazar et autres c. Turquie, n° 22723/93, 22724/93 et 22725/93, CEDH 2002-II

En l'affaire Sadak et autres c. Turquie (n° 2),

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. M. PELLONPÄÄ,

A. PASTOR RIDRUEJO,

J. MAKARCZYK,

R. TÜRMEŒ,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

M. S. PAVLOVSKI, *juges*,

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

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

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent neuf requêtes (n^{os} 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95) dirigées contre la République de Turquie et dont treize ressortissants de cet Etat, M. Selim Sadak, M. Sedat Yurttaş, M. Mehmet Hatip Dicle, M. Sırrı Sakık, M. Orhan Doğan, M^{me} Leyla Zana, M. Ahmet Türk, M. Nizamettin Toguç, M. Naif Güneş, M. Mahmut Kılınç, M. Zübeyir Aydar, M. Ali Yiğit et M. Remzi Kartal («les requérants»), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») les 23 août 1994 (n° 25144/94) et 16 décembre 1994 respectivement, en vertu de l'ancien article 25 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^e H. Kaplan, avocat à Istanbul, M^e Y. Alataş, avocat à Ankara (n^{os} 25144/94, 27100/95 et 27101/95), ainsi que par M^e Ph. Leach, avocat du Projet kurde pour les droits de l'homme, organisation non gouvernementale ayant son siège à Londres (n^{os} 26149/95 à 26154/95). Le gouvernement turc («le Gouvernement») n'a pas désigné d'agent aux fins de la procédure devant les organes de la Convention.

3. Les requérants se plaignaient d'avoir été déchus de leur mandat parlementaire à la suite de la dissolution du Parti de la démocratie («le DEP») par la Cour constitutionnelle et alléguaient la violation des articles 5, 6, 7, 9, 10 et 11 de la Convention ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1.

4. Le 22 mai 1995, la Commission a décidé de joindre les requêtes et de les porter à la connaissance du Gouvernement.

5. Les requêtes ont été transmises 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).

6. Les requêtes ont été attribuées à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

7. Par une décision du 6 janvier 2000, la chambre a décidé que les requêtes devaient aussi être examinées au regard de l'article 3 du Protocole n° 1.

8. Par une décision du 30 mai 2000¹, la chambre a déclaré les requêtes recevables à l'exception de la requête n° 25144/94 qu'elle a déclarée partiellement irrecevable pour autant qu'elle concerne l'article 5 de la Convention.

9. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). La chambre a 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*). Des observations ont également été reçues d'une organisation non gouvernementale à Londres, Interights – The International Centre for the Legal Protection of Human Rights –, que le président avait autorisée à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement).

10. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a recomposé ses sections (article 25 § 1 du règlement). Les présentes requêtes ont été attribuées à la quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. Les requérants, respectivement nés en 1954, 1961, 1955, 1957, 1955, 1961, 1942, 1951, 1956, 1946, 1961, 1959 et 1948, sont des ressortissants turcs. Ils étaient députés de la Grande Assemblée nationale turque et membres du parti politique DEP (Parti de la démocratie – *Demokrasi partisi*) dissous par la Cour constitutionnelle en date du 16 juin 1994.

12. Le 7 mai 1993, le DEP fut fondé et la déclaration y afférente déposée auprès du ministère de l'Intérieur.

13. Le 2 novembre 1993, le procureur général de la République près la Cour de cassation («le procureur général») demanda la dissolution du DEP à la Cour constitutionnelle. Dans son réquisitoire, il reprocha au DEP d'avoir enfreint les principes de la Constitution et ceux de la loi sur

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

les partis politiques. Il estima que les déclarations de divers membres du comité central du DEP, ainsi que celles de son ancien président, faites lors de deux réunions tenues à l'étranger (à Erbil en Iraq et à Bonn en Allemagne) étaient de nature à porter atteinte à l'intégrité de l'Etat et à l'unité de la nation.

14. Le 1^{er} mars 1994, la Cour constitutionnelle décida d'office de recueillir les observations orales de certains intéressés. Ainsi, le 22 mars 1994, elle entendit le requérant Kartal, en tant que vice-président du DEP, ainsi que M^c Kaplan, en tant qu'avocat du parti.

15. Le 2 mars 1994, la Grande Assemblée nationale prononça la levée de l'immunité parlementaire de certains députés appartenant au DEP, y compris celle des requérants, à la suite des demandes présentées à plusieurs reprises par le procureur de la République près la cour de sûreté de l'Etat d'Ankara.

16. Toujours le 2 mars 1994, à leur sortie du Parlement, les requérants Dicle et Doğan furent arrêtés et placés en garde à vue. Le 4 mars 1994, il en fut de même pour les requérants Sakık, Türk et Zana. L'arrestation des requérants Yurttaş et Sadak, qui étaient restés à l'intérieur du bâtiment de l'Assemblée nationale, fut empêchée par le président de l'Assemblée nationale au motif que ceux-ci gardaient toujours leur titre de parlementaire.

17. Le 16 juin 1994, la Cour constitutionnelle ordonna la dissolution du DEP au motif que celui-ci avait porté atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat et à l'unité de la nation.

18. La Cour constitutionnelle prononça également la déchéance de tous les requérants de leur mandat parlementaire en tant que mesure accessoire accompagnant la décision de dissolution du DEP. Cette mesure ne fut pas appliquée à quatre députés qui avaient récemment quitté le parti.

19. Le même jour, craignant la procédure pénale engagée à leur rencontre, les requérants Toguç, Güneş, Kılınc, Aydar, Yiğit et Kartal partirent à l'étranger (à Bruxelles).

20. Le 1^{er} juillet 1994, les requérants Sadak et Yurttaş, accompagnés de leur avocat, se rendirent au parquet et furent placés en garde à vue.

21. A une date ultérieure, le procureur général déposa des réquisitions dans lesquelles il accusa les requérants de séparatisme et d'atteinte à l'intégrité de l'Etat, crimes passibles de la peine capitale aux termes de l'article 125 du code pénal.

22. La cour de sûreté de l'Etat d'Ankara statua le 8 décembre 1994. Appliquant l'article 8 de la loi n° 3713 relative à la lutte contre le terrorisme, elle condamna le requérant Sakık à trois ans d'emprisonnement pour propagande séparatiste. Aux requérants Türk, Dicle, Doğan, Sadak et Zana, elle infligea, en vertu de l'article 168 du code pénal, quinze ans d'emprisonnement pour appartenance à une bande

armée. La cour condamna le requérant Yurttaş à sept ans et demi d'emprisonnement pour aide et soutien à une bande armée, infraction réprimée par l'article 169 du code pénal.

23. Sur pourvoi des intéressés et du procureur général, le 26 octobre 1995, la Cour de cassation cassa la condamnation des requérants Türk et Yurttaş et ordonna leur mise en liberté provisoire au motif qu'ils n'avaient enfreint que l'article 8 de la loi relative à la lutte contre le terrorisme. La Cour confirma la condamnation des autres requérants.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

24. Les dispositions pertinentes de la Constitution se lisent ainsi :

Article 5

« Les buts et devoirs fondamentaux de l'Etat sont de sauvegarder l'indépendance et l'intégrité de la nation turque, l'indivisibilité du territoire, la République et la démocratie; d'assurer le bien-être, la paix et le bonheur des individus et de la société; de s'employer à supprimer tout obstacle d'ordre politique, économique ou social qui restreint les droits et libertés fondamentaux de l'individu d'une manière incompatible avec les principes de l'Etat de droit social et de la justice, ainsi qu'à assurer les conditions nécessaires à l'épanouissement de l'existence matérielle et spirituelle de l'individu. »

Article 10

« Tous sont égaux devant la loi sans aucune discrimination fondée sur la langue, la race, la couleur, le sexe, l'opinion politique, les croyances philosophiques, la religion, la secte religieuse ou d'autres motifs similaires.

Aucun privilège ne peut être accordé à un individu, une famille, un groupe ou une classe.

Les organes de l'Etat et les autorités administratives sont tenus d'agir, dans tous leurs actes, en se conformant au principe de l'égalité devant la loi. »

Article 69 (dans sa version en vigueur à l'époque des faits)

« 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 sur la dissolution des partis politiques à la requête du procureur général de la République.

Les fondateurs et les dirigeants à tous les échelons des partis politiques définitivement dissous ne peuvent être fondateurs, dirigeants et commissaires aux comptes d'un nouveau parti politique, et il ne peut être formé de parti politique dont la majorité des membres serait constituée par des adhérents d'un parti politique dissous.»

Article 69 § 8 (dans sa version après l'amendement constitutionnel de 1995)

« (...) Les membres et les dirigeants dont les déclarations et les activités entraînent la dissolution d'un parti politique ne peuvent être membres fondateurs, dirigeants ou commissaires aux comptes d'un autre parti politique pour une durée de cinq ans à compter de la date à laquelle l'arrêt motivé de dissolution est publié au Journal officiel (...)»

Article 84 § 3 (dans sa version en vigueur à l'époque des faits)

« (...) La qualité de membre du député dont les actes et les propos ont, selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle, entraîné la dissolution du parti et celle des autres députés qui, à la date d'introduction de l'action en dissolution étaient membres du parti définitivement dissous, prennent fin à la date de notification de la décision de dissolution à la présidence de la Grande Assemblée nationale de Turquie.»

Article 84 § 5 (dans sa version après l'amendement constitutionnel de 1995)

« (...) 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.»

25. Les dispositions pertinentes du code pénal se lisent ainsi :

Article 125

«Quiconque commet un acte tendant à soumettre l'Etat ou une partie de l'Etat à la domination d'un Etat étranger, à amoindrir son indépendance, à altérer son unité, ou tendant à soustraire une partie du territoire à l'administration de l'Etat, sera passible de la peine capitale.»

Article 168

«Sera condamné à une peine de quinze ans d'emprisonnement minimum, quiconque, en vue de commettre les infractions énoncées aux articles 125 (...) créera une bande ou une organisation armée ou se chargera de la direction (...) du commandement ou d'une responsabilité particulière dans une telle bande ou organisation.

Les autres membres de la bande ou de l'organisation seront condamnés à une peine de cinq à quinze ans d'emprisonnement.»

Article 169

«Sera condamné à une peine allant de trois à cinq ans d'emprisonnement (...), quiconque, tout en ayant conscience de la position et qualité d'une telle bande ou organisation armée, l'aidera ou lui fournira un hébergement, des vivres, armes et

munitions ou des vêtements, ou facilitera ses agissements de quelque manière que ce soit.»

26. L'article 8 § 1 de la loi n° 3713 relative à la lutte contre le terrorisme (tel que modifié par la loi n° 4126 du 27 octobre 1995, entrée en vigueur le 30 octobre suivant) dispose :

«La propagande écrite et orale, les réunions, assemblées et manifestations visant à porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat de la République de Turquie ou à l'unité indivisible de la nation sont prohibées. Quiconque poursuit une telle activité est condamné à une peine d'un à trois ans d'emprisonnement et à une amende de cent à trois cents millions de livres turques. En cas de récidive, les peines infligées ne sont pas converties en amende.»

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

27. Aux termes de l'article 3 du Protocole n° 1,

«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.»

28. Les requérants mettent en exergue le rôle prépondérant des élus dans un système pluraliste, démocratique et parlementaire. Ils contestent les motifs avancés par la Cour constitutionnelle dans sa décision de dissolution du parti. Ils exposent que dans leurs discours litigieux les dirigeants du DEP se sont contentés de mettre l'accent sur l'identité kurde de certains citoyens et sur la nécessité de développer la langue et la culture du «peuple kurde» et de prendre les mesures législatives à cet égard.

29. Se référant à la Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 30 juin 1994, présentant certaines observations en la matière, les requérants rappellent 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. La déchéance des requérants de leur titre parlementaire à la suite de la dissolution du DEP aurait eu comme conséquence d'empêcher une partie de la population de participer au débat politique et aurait ainsi entraîné la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

30. Se référant à l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, le Gouvernement fait observer que l'article 3 du Protocole n° 1 ne vaut que pour l'élection du corps législatif et que cette notion s'interprète en fonction de la structure constitutionnelle de l'Etat. Il réitère que la déchéance des requérants de leur mandat parlementaire est une

conséquence de la dissolution du DEP, en application des dispositions de la Constitution. Selon le Gouvernement cette mesure visait plusieurs buts légitimes : le maintien de la sûreté publique et de la sécurité nationale ainsi que la protection de l'ordre démocratique et l'intégrité territoriale.

31. 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 cependant pas absolus. Comme l'article 3 les 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 États 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, p. 233, § 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).

32. La Cour souligne en outre que l'article 3 du Protocole n° 1 consacre un principe caractéristique d'un régime politique véritablement démocratique, et revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* précité, p. 22, § 47). Quant aux liens entre la démocratie et la Convention, la Cour a fait les observations suivantes (voir, parmi d'autres, les arrêts *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 21-22, § 45, et *Yazar et autres c. Turquie*, n°s 22723/93, 22724/93 et 22725/93, §§ 47-48, CEDH 2002-II) :

« 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 États 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 (...) »

33. Par ailleurs, la Cour estime, comme la Commission, que cette disposition garantit le droit de tout individu de se porter candidat aux

élections et, une fois élu, d'exercer son mandat (*Ganchev c. Bulgarie*, n° 28858/95, décision de la Commission du 25 novembre 1996, Décisions et rapports 87, p. 130; *Gaulieder c. Slovaquie*, n° 36909/97, rapport de la Commission du 10 septembre 1999, § 41).

34. La Cour a déjà jugé que «précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d'expression d'un parlementaire de l'opposition, (...), commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts» (arrêt *Castells c. Espagne* du 23 avril 1992, série A n° 236, pp. 22-23, § 42).

35. A supposer que la mesure litigieuse visait un ou plusieurs buts légitimes, comme le soutient le Gouvernement, la Cour estime qu'elle n'était pas proportionnée à ceux-ci pour les raisons indiquées ci-après.

36. En l'espèce, il échet de noter que les motifs invoqués par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 16 juin 1994 décidant la dissolution du DEP touchent aux discours prononcés à l'étranger par l'ancien président du parti ainsi qu'à une déclaration écrite émanant de son comité central. A la suite de cette mesure, en application des dispositions de la loi sur les partis politiques et de l'article 84 § 3 de la Constitution, instaurant à l'époque des faits un système de déchéance automatique du mandat parlementaire, les requérants, députés membres du DEP, ont été déchus de leurs fonctions parlementaires.

37. Pour apprécier la proportionnalité de cette mesure, la Cour juge important de relever qu'après l'amendement constitutionnel apporté à l'article 84 § 5 de la Constitution, seul 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 (voir l'article 84 § 3 de la Constitution en vigueur à l'époque des faits). En l'espèce, la déchéance des requérants de leur mandat parlementaire est la conséquence de la dissolution du parti politique auquel ils appartenaient et est indépendante de leurs activités politiques menées à titre personnel.

38. La Cour relève la sévérité extrême de la mesure litigieuse : le DEP a été dissous avec effet immédiat et définitif, et les requérants, députés membres du parti, se sont vu interdire l'exercice de leurs activités politiques et n'ont pu continuer à exercer leur mandat.

39. La Cour estime à cet égard que la nature et la lourdeur des ingérences sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer leur proportionnalité (voir, par exemple, *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, § 64, CEDH 1999-IV).

40. Eu égard à tout ce qui précède, la Cour conclut que la sanction infligée aux requérants par la Cour constitutionnelle ne saurait passer pour proportionnée à tout but légitime invoqué par le Gouvernement. Dès lors, la Cour considère que la mesure litigieuse était incompatible

avec la substance même du droit d'être élus et d'exercer leur mandat, reconnu aux requérants par l'article 3 du Protocole n° 1, et a porté atteinte au pouvoir souverain de l'électorat qui les a élus députés.

Il s'ensuit que l'article 3 du Protocole n° 1 a été violé en l'espèce.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 7, 9, 10, 11 ET 14 DE LA CONVENTION

41. Les requérants allèguent que la déchéance de leur mandat parlementaire à la suite de la dissolution du DEP par la Cour constitutionnelle a enfreint leur droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la Convention. Ils allèguent également une violation des articles 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion), 10 (liberté d'expression) et 14 (interdiction de discrimination) de la Convention.

L'article 11 de la Convention dispose :

« 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. »

42. Pour le Gouvernement, le mandat parlementaire constitue une des plus hautes fonctions publiques de l'Etat qui bénéficie d'amples immunités et privilèges qui ne sont pas dus à la personnalité de chaque député, mais à l'exercice d'une fonction. Se référant aux arrêts *Glaserapp* et *Kosiek c. Allemagne* (du 28 août 1986, série A n° 104 et n° 105), il soutient que les affaires portent essentiellement sur l'accès à la fonction publique, droit qui n'est pas garanti par la Convention.

43. Le Gouvernement constate que la mesure litigieuse prononcée par la Cour constitutionnelle reposait sur l'article 84 de la Constitution. Il fait valoir que cet article, après l'amendement constitutionnel intervenu en 1995, ne prévoit plus cette conséquence que dans le cas de députés dont les actes et propos entraîneraient la dissolution du parti politique.

44. Le Gouvernement souligne que la liberté d'association – comme d'ailleurs la liberté d'expression – n'est pas absolue et s'oppose souvent à d'autres intérêts impérieux dans une société démocratique. Aussi la marge d'appréciation devrait-elle être interprétée en tenant compte du but légitime poursuivi par l'ingérence et du contexte entourant les faits de la cause. Il fait valoir que les discours tenus par les dirigeants du

DEP devant le public sont de nature à inciter une partie de la population au soulèvement et à créer chez elle des sentiments de haine, de violence et de discrimination ethnique, notamment lorsqu'ils qualifient les «Tures» d'«ennemis», prônent la constitution d'un Etat kurde indépendant et nient complètement la République de la Turquie dans son ensemble. Les requérants n'auraient à aucun moment critiqué ces discours et n'auraient jamais interrompu leurs liens avec le PKK, le Parti des travailleurs du Kurdistan.

45. Les requérants soutiennent que les dispositions sur les partis politiques et l'article 84 de la Constitution, instaurant un système de déchéance automatique du mandat parlementaire à la suite de la dissolution d'un parti politique, sont incompatibles avec la Convention, en particulier avec son préambule et ses articles 9, 10 et 11. Ils soutiennent qu'ils n'ont, en aucune manière, provoqué la dissolution du DEP par leurs actes ou propos, et en concluent que l'ingérence litigieuse n'était pas justifiée au regard du paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention.

46. Les requérants plaident que la déchéance de leur mandat parlementaire était contraire à l'article 7 de la Convention, qui dispose en ses passages pertinents :

«1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. (...)»

47. Eu égard à sa conclusion quant au respect de l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner ces griefs.

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

48. Les requérants soutiennent avoir été injustement privés du bénéfice de leurs émoluments parlementaires en violation de l'article 1 du Protocole n° 1, libellé comme suit :

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

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

49. Il échet de relever que les mesures dont se plaignent les requérants représentent des effets accessoires de la déchéance de leur mandat parlementaire, constitutive de la violation de l'article 3 du Protocole n° 1

constatée par la Cour. En conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner ce grief séparément.

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

50. Les requérants se plaignent de n'avoir pas bénéficié d'un procès équitable devant la Cour constitutionnelle dans la mesure où leurs droits de défense étaient limités dans cette procédure. Ils y voient une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

51. Le Gouvernement estime que l'article 6 § 1 n'est pas applicable aux faits de la cause.

52. Eu égard à sa conclusion quant au respect de l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner ce grief.

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

53. 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

54. Les requérants allèguent avoir subi un préjudice matériel correspondant aux traitements de députés qu'ils auraient perçus s'ils n'avaient pas été déchu de leur mandat parlementaire et au manque à gagner en raison des restrictions apportées à leurs droits civiques. Ils évaluent ce préjudice à 882 300 dollars américains (USD) (Mahmut Kılınc), 573 300 USD (Nizamettin Toguç), 681 300 USD (Ali Yiğit), 413 300 USD (Remzi Kartal), 1 872 300 USD (Zübeyir Aydar), 338 500 USD (Naif Güneş) et 548 700 USD chacun (Ahmet Türk, Sırrı Sakık, Sedat Yurttaş). Au titre du dommage moral, les mêmes requérants, hormis Naif Güneş, réclament chacun 5 000 000 d'USD. Les requérants Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle et Orhan Doğan se réfèrent à leur demande faite dans le cadre des requêtes n°s 29900/96, 29901/96, 29902/96 et 29903/96 déjà examinées par la Cour (arrêt *Sadak et autres c. Turquie (n° 1)*, CEDH 2001-VIII). Les requérants ne produisent pas de justificatifs à l'appui de leurs demandes.

55. Le Gouvernement fait valoir que la rémunération que perçoit un député lui est accordée pour l'accomplissement de ses fonctions très particulières et que, une fois déchu de son mandat, un député n'est plus

titulaire de ce statut et n'a plus droit à percevoir un traitement. Le Gouvernement considère que la demande des requérants quant au dommage moral est exorbitante et tend à causer un enrichissement sans cause.

56. La Cour estime que, indépendamment de la dissolution du DEP, en raison de la déchéance de leur mandat parlementaire, les requérants ont subi un préjudice matériel réel qui ne peut toutefois être évalué avec exactitude. A quoi s'ajoute un préjudice moral, auquel le constat de violation figurant dans le présent arrêt ne suffit pas à remédier. Dans ces conditions, la Cour, statuant en équité comme le veut l'article 41, alloue la somme de 50 000 euros (EUR) à chacun des requérants, toutes causes de préjudice confondues.

B. Frais et dépens

57. Au titre des frais et dépens afférents à leur représentation devant la Cour constitutionnelle et à Strasbourg, les requérants Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle, Orhan Doğan, Ahmet Türk, Sırrı Sakık et Sedat Yurttaş réclament au total 33 000 USD. En ce qui concerne les honoraires de M^{rs} Alataş et Kaplan, ils demandent en outre un total de 200 000 USD.

Les autres requérants sollicitent 3 460 livres sterling (GBP) pour les honoraires de leurs avocats britanniques et les frais et dépens qu'ils ont exposés, ainsi que 20 042 GBP pour les honoraires, frais administratifs, frais de traduction et frais de voyage exposés par le Projet kurde pour les droits de l'homme (KHRP) pour l'assistance qu'il a prêtée dans le cadre des requêtes. Les requérants ne produisent pas de justificatifs à l'appui de leurs demandes.

58. Le Gouvernement estime que les frais afférents à la représentation des requérants devant la Cour constitutionnelle ne sauraient entrer en ligne de compte ici, car cette intervention serait sans rapport avec la procédure devant les instances de Strasbourg.

Le Gouvernement qualifie ces prétentions de manifestement excessives, en particulier le montant relatif aux honoraires. Il conclut que les sommes réclamées ne devraient pas être admises car la réparation équivaldrait alors à un enrichissement sans cause.

59. La Cour rappelle qu'au titre de l'article 41 de la Convention, elle rembourse les frais dont il est établi qu'ils ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable (voir, parmi d'autres, *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 79, CEDH 1999-II). A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour 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 (arrêt *Van Geyseghem c. Belgique* [GC], n° 26103/95, § 45, CEDH 1999-I).

60. Quant aux frais demandés par le KHRP, la Cour n'est pas convaincue que la participation de celui-ci à la procédure justifie l'octroi d'une somme; elle rejette donc cette prétention. Statuant en équité sur la base des éléments en sa possession, la Cour alloue aux requérants Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle, Orhan Doğan, Ahmet Türk, Sırrı Sakık et Sedat Yurttaş la somme globale de 10 500 EUR; aux requérants Nizamettin Toguç, Naif Güneş, Mahmut Kılınc, Zübeyir Aydar, Ali Yiğit et Remzi Kartal, elle alloue globalement 9 000 EUR, tous frais confondus.

C. Intérêts moratoires

61. La Cour juge approprié de fixer le taux d'intérêt moratoire applicable à 7,25 % 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 s'il y a eu violation des articles 7, 9, 10, 11 et 14 de la Convention;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1;
4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à majorer du 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. 50 000 EUR (cinquante mille euros) à chacun des requérants, toutes causes de préjudice confondues,
 - ii. pour frais et dépens, globalement aux requérants Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle, Orhan Doğan, Ahmet Türk, Sırrı Sakık et Sedat Yurttaş 10 500 EUR (dix mille cinq cents euros); globalement aux requérants Nizamettin Toguç, Naif Güneş, Mahmut Kılınc, Zübeyir Aydar, Ali Yiğit et Remzi Kartal 9 000 EUR (neuf mille euros);

b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 7,25 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 juin 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Sir Nicolas BRATZA
Président

SADAK AND OTHERS v. TURKEY (No. 2)
(Applications nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 11 JUNE 2002¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**MPs removed from office on account of the dissolution of their party by Constitutional Court****Article 3 of Protocol No. 1**

Right to stand for election – Right of an elected candidate to sit as a member of parliament – MPs removed from office on account of the dissolution of their party by Constitutional Court – Dissolution of a political party – Member of parliament prohibited from engaging in his political activities – Opposition MP – Proportionality – Nature and severity of penalty – Sovereign power of electorate

*
* *

The applicants were members of the Turkish Grand National Assembly and of the political party DEP (Democracy Party), founded in May 1993. In November 1993 Principal State Counsel at the Court of Cassation asked the Constitutional Court to dissolve the DEP. He considered that declarations made by various members of its central committee and remarks made by its former chairman at two meetings abroad were likely to undermine the integrity of the State and national unity. In March 1994 the Grand National Assembly lifted the applicants' parliamentary immunity. In June 1994 the Constitutional Court dissolved the DEP for undermining the territorial integrity and the unity of the State and ordered, as a secondary measure, the forfeiture of the applicants' seats in parliament. In July 1994 Principal State Counsel filed submissions in which he accused the applicants of separatism and undermining the integrity of the State. The Ankara National Security Court sentenced the applicants to various terms of imprisonment ranging from three to fifteen years. The Court of Cassation quashed the convictions of two of the applicants and upheld those of the others.

Held

Article 3 of Protocol No. 1: As this Article enshrined a characteristic principle of an effective political democracy, it was of prime importance in the Convention system. It guaranteed in particular the individual's right to stand for election and, once elected, to sit as a member of parliament. Moreover, interferences with the freedom of expression of an opposition member of parliament called for the closest scrutiny under the Convention. In the instant case the applicants had automatically forfeited their seats in parliament following the DEP's dissolution. In order to assess the proportionality of the measure, it was important to note that after an amendment to the Constitution in 1995 only an MP whose words or deeds

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

had led to his party's dissolution was required to give up his seat. In the instant case the forfeiture of the applicants' parliamentary seats had been an automatic consequence of the dissolution of the political party they belonged to and had occurred regardless of their personal political activities. It had been an extremely harsh measure in that the DEP had been immediately and permanently dissolved and the applicants, who had been DEP MPs, had been prohibited from engaging in their political activities and had no longer been able to fulfil their mandate. The penalty imposed could therefore not be regarded as proportionate to any legitimate aim relied on. The measure in question had been incompatible with the very substance of the applicants' right to be elected and sit in parliament under Article 3 of Protocol No. 1 and had infringed the sovereign power of the electorate who had elected them as members of parliament.

Conclusion: violation (unanimously).

The Court concluded unanimously that it was not necessary to examine the applicants' complaints under Articles 6 § 1, 7, 9, 10 and 11 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1.

Article 41: The Court awarded each of the applicants a sum to cover all heads of damage taken together. It also awarded them costs and expenses.

Case-law cited by the Court

Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113

Castells v. Spain, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236

Ganchev v. Bulgaria, no. 28858/95, Commission decision of 25 November 1996, Decisions and Reports 87

Gitonas and Others v. Greece, judgment of 1 July 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 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

Van Geyseghe v. Belgium [GC], no. 26103/95, ECHR 1999-I

Nikolova v. Bulgaria [GC], no. 31195/96, ECHR 1999-II

Süreker v. Turkey (no. 1) [GC], no. 26682/95, ECHR 1999-IV

Gaulieder v. Slovakia, no. 36909/97, Commission's report of 10 September 1999

Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV

Yazar and Others v. Turkey, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, ECHR 2002-II

In the case of Sadak and Others v. Turkey (no. 2),

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

Sir Nicolas BRATZA, *President*,

Mr M. PELLONPÄÄ,

Mr A. PASTOR RIDRUEJO,

Mr J. MAKARCZYK,

Mr R. TÜRMEŒ,

Mrs V. STRÁŒNICKÁ,

Mr S. PAVLOVSCHI, *judges*,

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

Having deliberated in private on 21 May 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in nine applications (nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95) 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 thirteen Turkish nationals, Mr Selim Sadak, Mr Sedat Yurttaş, Mr Mehmet Hatip Dicle, Mr Sırrı Sakık, Mr Orhan Dođan, Mrs Leyla Zana, Mr Ahmet Türk, Mr Nizamettin Toguç, Mr Naif Güneş, Mr Mahmut Kılıç, Mr Zübeyir Aydar, Mr Ali Yiđit, and Mr Remzi Kartal ("the applicants"), on 23 August 1994 (no. 25144/94) and 16 December 1994 respectively.

2. The applicants were represented before the Court by Mr H. Kaplan, a lawyer practising in Istanbul, and Mr Y. Alataş, a lawyer practising in Ankara (nos. 25144/94, 27100/95 and 27101/95), and by Mr P. Leach, a lawyer attached to the Kurdish Human Rights Project, a non-governmental organisation based in London (nos. 26149/95 to 26154/95). The Turkish Government ("the Government") did not designate an Agent for the purposes of the proceedings before the Convention institutions.

3. The applicants complained that they had been forced to vacate their parliamentary seats following the dissolution of the Democracy Party ("the DEP") by the Constitutional Court and alleged the violation of Articles 5, 6, 7, 9, 10, and 11 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1.

4. On 22 May 1995 the Commission decided to join the applications and to give notice of them to the Government.

5. The applications were 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).

6. The applications were allocated to the Third Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court).

7. By a decision of 6 January 2000 the Chamber decided that the applications should also be examined under Article 3 of Protocol No. 1.

8. By a decision of 30 May 2000 the Chamber declared the applications admissible with the exception of application no. 25144/94, which it declared partly inadmissible in so far as it concerned Article 5 of the Convention¹.

9. The applicants and the Government each filed written observations on the merits of the case (Rule 59 § 1). The Chamber decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*). Comments were also received from a non-governmental organisation in London, Interights – The International Centre for 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).

10. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). These cases were assigned to the newly composed Fourth Section (Rule 52 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

11. The applicants, who were born in 1954, 1961, 1955, 1957, 1955, 1961, 1942, 1951, 1956, 1946, 1961, 1959 and 1948 respectively, are Turkish nationals. They were members of the Turkish Grand National Assembly and the DEP (Democracy Party – *Demokrasi Partisi*), a political party which was dissolved by the Constitutional Court on 16 June 1994.

12. On 7 May 1993 the DEP was founded and the appropriate declaration submitted to the Ministry of the Interior.

13. On 2 November 1993 Principal State Counsel at the Court of Cassation (“Principal State Counsel”) applied to the Constitutional Court for the DEP to be dissolved. In his application he accused the DEP of having infringed the principles of the Constitution and the law on political parties. He considered that declarations made by various members of the DEP’s central committee and its former chairman during two meetings held abroad (at Erbil in Iraq and Bonn in Germany) were likely to undermine the integrity of the State and national unity.

14. On 1 March 1994 the Constitutional Court decided of its own motion to obtain the oral submissions of certain interested parties. Thus,

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

on 22 March 1994 it took evidence from the applicant Mr Kartal, in his capacity as the vice-chairman of the DEP, and from Mr Kaplan, in his capacity as the party's legal representative.

15. On 2 March 1994 the Grand National Assembly lifted the parliamentary immunity of some of the DEP's MPs, including that of the applicants, in response to a series of applications made by the public prosecutor at the Ankara National Security Court.

16. On the same day Mr Dicle and Mr Doğan were arrested as they were leaving parliament, and taken into police custody. On 4 March 1994 the same thing happened to Mr Sakık, Mr Türk and Mrs Zana. The arrest of Mr Yurttaş and Mr Sadak, who had remained inside the parliament building, was prevented by the Speaker of the National Assembly on the ground that they were still members of parliament.

17. On 16 June 1994 the Constitutional Court ordered the dissolution of the DEP on the ground that it had undermined the territorial integrity of the State and national unity.

18. The Constitutional Court also declared that the parliamentary seats of all the applicants were forfeited as a secondary measure attending the decision to dissolve the DEP. The measure was not applied to four MPs who had recently left the party.

19. On the same day, fearful of the consequences of the criminal proceedings brought against them, Mr Toguç, Mr Güneş, Mr Kılınç, Mr Aydar, Mr Yiğit and Mr Kartal went abroad (to Brussels).

20. On 1 July 1994 Mr Sadak and Mr Yurttaş went to the public prosecutor's office with their lawyer and were placed in custody.

21. On a later date Principal State Counsel filed submissions in which he accused the applicants of separatism and undermining the integrity of the State, both of these being capital offences under Article 125 of the Criminal Code.

22. The Ankara National Security Court gave judgment on 8 December 1994. Applying section 8 of the Prevention of Terrorism Act (Law no. 3713), it sentenced Mr Sakık to three years' imprisonment for separatist propaganda. Mr Türk, Mr Dicle, Mr Doğan, Mr Sadak and Mrs Zana were each sentenced to fifteen years' imprisonment for membership of an armed gang pursuant to Article 168 of the Criminal Code and Mr Yurttaş was sentenced to seven and a half years' imprisonment for assisting and supporting an armed gang, an offence under Article 169 of the Criminal Code.

23. On an appeal on points of law by the applicants and Principal State Counsel on 26 October 1995, the Court of Cassation quashed Mr Türk's and Mr Yurttaş's convictions and ordered their release on the ground that they had contravened only section 8 of the Prevention of Terrorism Act. The Court upheld the other applicants' convictions.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

24. The relevant provisions of the Constitution provide as follows:

Article 5

“The fundamental aims and duties of the State shall be to safeguard the independence and integrity of the Turkish nation, its territorial unity, the Republic and democracy, to ensure the well-being, peace and happiness of both individuals and society, and to endeavour to remove any political, economic or social barrier restricting the fundamental rights and freedoms of the individual in a manner incompatible with the principles of equality before the law and justice and to secure the conditions required for the material and spiritual development of the individual.”

Article 10

“Everyone shall be equal before the law without any distinction based on language, race, colour, sex, political opinion, philosophical belief, religion, membership of a religious sect or other similar grounds.

No privileges shall be granted to any individual, family, group or class.

Organs of State and administrative authorities shall be required to comply in everything they do with the principle of equality before the law.”

Article 69 (as in force at the material time)

“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 founder members are consistent with the Constitution and the laws of the land. He shall also monitor its activities.

Political parties may be dissolved by the Constitutional Court, on application by Principal State Counsel.

Founder members and leaders, at whatever level, of political parties which have been permanently dissolved may not become founder members, leaders or auditors 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.”

Article 69 § 8 (as worded after the constitutional amendment of 1995)

“... Members and leaders whose declarations and activities lead to the dissolution of a political party may not be founder members, leaders or auditors of another political party for a period of five years from the date on which the reasoned decision to dissolve the party is published in the Official Gazette ...”

Article 84 § 3 (as in force at the material time)

“... 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, and that of other members who belonged to the dissolved party on the date when the action for dissolution was brought, shall end on the date when the Presidency of the Grand National Assembly is notified of the dissolution order.”

Article 84 § 5 (as worded after the constitutional amendment of 1995)

“... 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.”

25. The relevant provisions of the Criminal Code provide:

Article 125

“It shall be an offence punishable by death to commit any act aimed at subjecting the State or part of the State to domination by a foreign State, diminishing the State’s independence, breaking its unity or removing part of the national territory from the State’s control.”

Article 168

“Any person who, with the intention of committing the offences defined in Article 125 ..., forms an armed gang or organisation or takes leadership ... or command of such a gang or organisation or assumes some special responsibility within it shall be sentenced to not less than fifteen years’ imprisonment.

The other members of the gang or organisation shall be sentenced to not less than five and not more than fifteen years’ imprisonment.”

Article 169

“Any person who, knowing that such an armed gang or organisation is illegal, assists it, harbours its members, provides it with food, weapons and ammunition or clothes or facilitates its operations in any manner whatsoever shall be sentenced to not less than three and not more than five years’ imprisonment ...”

26. Section 8(1) of the Prevention of Terrorism Act (Law no. 3713), as amended by Law no. 4126 of 27 October 1995, which came into force on 30 October 1995, provides:

“Written and spoken propaganda, meetings, assemblies and demonstrations aimed at undermining the territorial integrity of the Republic of Turkey or the indivisible unity of the nation are prohibited. Any person who engages in such an activity shall be sentenced to not less than one and not more than three years’ imprisonment and a fine of from one hundred million to three hundred million Turkish liras. The penalty imposed on a reoffender may not be commuted to a fine.”

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

27. Article 3 of Protocol No. 1 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.”

28. The applicants insisted on the predominant role of elected representatives in a pluralist, democratic and parliamentary system. They disputed the reasons given by the Constitutional Court in its decision to dissolve the party. They contended that in the speeches at issue the DEP's leaders had done no more than highlight the Kurdish identity of certain citizens and the need to promote the language and culture of the “Kurdish people” and introduce legislation in that connection.

29. Referring to the Resolution of 30 June 1994 in which the Parliamentary Assembly of the Council of Europe made observations on this subject, the applicants submitted that pluralism in a democratic society required the free expression of all opinions even if they did not correspond to those expressed by the government. The applicants' forfeiture of their parliamentary seats following the dissolution of the DEP had had the effect of preventing a part of the population from taking part in political debate and had thus led to an infringement of Article 3 of Protocol No. 1.

30. Referring to *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, the Government asserted that Article 3 of Protocol No. 1 applied only to election to the legislature and that the word “legislature” was to be interpreted according to the State's constitutional structure. They reiterated that the applicants' forfeiture of their parliamentary seats had been the consequence of the DEP's dissolution pursuant to the provisions of the Constitution. That measure had pursued several legitimate aims, namely the protection of public safety and national security as well as the preservation of the democratic system and territorial integrity.

31. The Court points out that implicit in Article 3 of Protocol No. 1 are the subjective rights to vote and to stand for election. 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 the following judgments: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, Series A no. 113, p. 23, § 52; *Gitonas and Others v. Greece*, 1 July 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-IV, p. 233, § 39; *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2384, § 75; and *Labitu v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV).

32. The Court would also point out that Article 3 of Protocol No. 1 enshrines a characteristic principle of an effective political democracy, and is accordingly of prime importance in the Convention system (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, p. 22, § 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 v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, *Reports* 1998-I, pp. 21-22, § 45, and *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, §§ 47-48, ECHR 2002-II):

“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 traditions, 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 ...”

33. Furthermore, the Court, like the Commission, considers that this Article guarantees the individual's right to stand for election and, once elected, to sit as a member of parliament (see *Ganchev v. Bulgaria*, no. 28858/95, Commission decision of 25 November 1996, *Decisions and Reports* 87, p. 130, and *Gaulieder v. Slovakia*, no. 36909/97, Commission's report of 10 September 1999, § 41).

34. The Court has already held that “[w]hile freedom of expression is important for everybody, it is especially so for an elected representative of the people. He represents his electorate, draws attention to their preoccupations and defends their interests. Accordingly, interferences with the freedom of expression of an opposition member of parliament ... call for the closest scrutiny on the part of the Court” (see *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, pp. 22-23, § 42).

35. Even supposing that the measure in question pursued one or more legitimate aims, as the Government maintained, the Court considers that it was not proportionate to those aims for the reasons outlined below.

36. In the instant case it must be noted that the reasons given by the Constitutional Court in its judgment of 16 June 1994 ordering the dissolution of the DEP related to speeches given when abroad by the former chairman of the party and a written declaration made by the party's central committee. Following the party's dissolution and pursuant to the provisions of the law on political parties and Article 84 § 3 of the Constitution, which at the material time provided a system for the automatic forfeiture of parliamentary office, the applicants, who were members of parliament and the DEP, were forced to vacate their parliamentary seats.

37. To assess the proportionality of that measure, the Court considers it important to note that as a result of the amendment to Article 84 § 5 of the Constitution, only the seat of a member of parliament whose words and deeds have, according to the Constitutional Court's judgment, led to the dissolution of his party must be forfeited (see Article 84 § 3 of the Constitution in force at the material time). In the instant case, the forfeiture of the applicants' parliamentary seats was the consequence of the dissolution of the political party of which they were members and occurred regardless of their personal political activities.

38. The Court notes the extreme harshness of the measure in question. The DEP was immediately and permanently dissolved and the applicants, who had been DEP MPs, were prohibited from engaging in their political activities and could no longer fulfil their mandate.

39. The Court considers in this connection that the nature and severity of the interferences are factors to be taken into account when assessing their proportionality (see, for example, *Sürek v. Turkey (no. 1)* [GC], no. 26682/95, § 64, ECHR 1999-IV).

40. Having regard to all of the above considerations, the Court concludes that the penalty imposed on the applicants by the Constitutional Court cannot be regarded as proportionate to any legitimate aim relied on by the Government. The Court therefore considers that the measure in question was incompatible with the very substance of the applicants' right to be elected and sit in parliament under Article 3 of Protocol No. 1 and infringed the sovereign power of the electorate who elected them as members of parliament.

It follows that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1 in the instant case.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 7, 9, 10, 11 AND 14 OF THE CONVENTION

41. The applicants alleged that the forfeiture of their parliamentary seats following the dissolution of the DEP by the Constitutional Court

had infringed their right to freedom of association under Article 11 of the Convention. They also alleged a violation of Articles 9 (freedom of thought, conscience and religion), 10 (freedom of expression) and 14 (prohibition of discrimination) of the Convention.

Article 11 of the Convention 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.”

42. In the Government’s submission, parliamentary office was one of the highest public positions in the State, attracting extensive immunities and privileges, which were attached not to the person of each member of parliament but to their office. Referring to *Glaserapp* and *Kosiek v. Germany* (judgments of 28 August 1986, Series A nos. 104 and 105), they maintained that the instant cases mainly related to access to the civil service, a right which was not guaranteed by the Convention.

43. The Government asserted that the disputed decision made by the Constitutional Court had been based on Article 84 of the Constitution. They pointed out that, since the constitutional amendment introduced in 1995, Article 84 had only continued to have that consequence in respect of members of parliament whose words and deeds had led to the dissolution of their political party.

44. The Government pointed out that freedom of association – like freedom of expression – was not absolute and often conflicted with other paramount interests in a democratic society. Accordingly, the margin of appreciation had to be gauged in the light of the legitimate aim pursued by the interference and the background to the facts of the case. They asserted that the speeches given by the DEP’s leaders to the public had been apt to incite part of the population to revolt and give rise in them to feelings of hatred, violence and ethnic discrimination, particularly when they described “Turks” as “enemies”, advocated the establishment of an independent Kurdish State and totally repudiated the Republic of Turkey as a whole. The applicants had never once criticised those speeches and had never severed their ties with the PKK, the Workers’ Party of Kurdistan.

45. The applicants maintained that the provisions on political parties and Article 84 of the Constitution, which established a system of automatic forfeiture of parliamentary office following the dissolution of

a political party, were incompatible with the Convention, in particular its Preamble and Articles 9, 10 and 11. They submitted that they had in no way caused the dissolution of the DEP by their words or deeds and concluded from that that the interference in question had not been justified under paragraph 2 of Article 11 of the Convention.

46. The applicants submitted that the forfeiture of their parliamentary seats was contrary to Article 7 of the Convention, the relevant part of which provides:

“1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. ...”

47. Having regard to its conclusion as to compliance with Article 3 of Protocol No. 1, the Court does not consider it necessary to examine these complaints.

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

48. The applicants alleged that they had been unjustly deprived of the benefit of their parliamentary remuneration in breach of Article 1 of Protocol No. 1, which provides as follows:

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

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

49. It should be pointed out that the measures about which the applicants complained were the secondary effects of the forfeiture of their parliamentary seats, which has been found by the Court to constitute a violation of Article 3 of Protocol No. 1. Consequently, there is no need to examine that complaint separately.

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

50. The applicants complained that they had not had a fair trial in the Constitutional Court in so far as their rights of defence had been restricted during those proceedings. They considered this to amount to a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

51. The Government submitted that Article 6 § 1 was not applicable to the facts of the case.

52. Having regard to its conclusion as to compliance with Article 3 of Protocol No. 1, the Court does not consider it necessary to examine this complaint.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

53. 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

54. The applicants alleged that they had sustained pecuniary damage corresponding to what they would have earned as members of parliament had they not been forced to vacate their seats and the loss of earnings they endured as a result of the restrictions to their civic rights. They assessed that damage at 882,300 United States dollars (USD) for Mahmut Kılıç, USD 573,300 for Nizamettin Toguç, USD 681,300 for Ali Yiğit, USD 413,300 for Remzi Kartal, USD 1,872,300 for Zübeyir Aydar, USD 338,500 for Naif Güneş and USD 548,700 each for Ahmet Türk, Sırrı Sakık and Sedat Yurttaş. Under the head of non-pecuniary damage, the same applicants, except for Naif Güneş, each claimed USD 5,000,000. Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle and Orhan Doğan referred to the claim they had already made in connection with applications nos. 29900/96, 29901/96, 29902/96 and 29903/96, which the Court had already examined (see *Sadak and Others v. Turkey (no. 1)*, ECHR 2001-VIII). The applicants did not produce any vouchers in support of their claims.

55. The Government argued that a member of parliament’s salary was paid for the performance of quite specific functions and that, following the forfeiture of his seat, a member of parliament no longer had that status and no longer had the right to be paid. The Government submitted that the applicants’ claim in respect of non-pecuniary damage was excessive and would be likely to lead to unjust enrichment.

56. The Court considers that irrespective of the dissolution of the DEP, because of the forfeiture of their parliamentary seats, the applicants undoubtedly sustained pecuniary damage, which, however, cannot be assessed with precision. To that must be added non-pecuniary damage, which the finding of a violation in this judgment is not sufficient to make good. That being so, the Court, making its assessment on an equitable basis as required by Article 41, awards 50,000 euros (EUR) to each applicant in respect of all heads of damage taken together.

B. Costs and expenses

57. In respect of the costs and expenses relating to their legal representation in the Constitutional Court and in Strasbourg, Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle, Orhan Doğan, Ahmet Türk, Sırrı Sakık and Sedat Yurttaş together claimed USD 33,000. With regard to Mr Alataş's and Mr Kaplan's fees, they sought an additional total of USD 200,000.

The other applicants sought 3,460 pounds sterling (GBP) for their British lawyers' fees and their costs and expenses together with GBP 20,042 for fees, administrative and translation costs and travel expenses incurred by the Kurdish Human Rights Project (KHRP) when assisting with the applications. The applicants did not produce any vouchers in support of their claims.

58. The Government argued that the costs of the applicants' representation before the Constitutional Court could not be relevant here as that was unconnected with the proceedings before the Strasbourg institutions.

The Government said these claims were manifestly excessive, particularly the amount in respect of fees. They submitted that the claims should not be accepted as this would inflate the award into unjust enrichment.

59. 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 other authorities, *Nikolova v. Bulgaria* [GC], no. 31195/96, § 79, ECHR 1999-II). In that connection, it should be pointed out that the Court may award the applicant not only the costs and expenses incurred before the Convention institutions, but also those incurred in the national courts for the prevention or redress of a violation found by the Court (see *Van Geyselghem v. Belgium* [GC], no. 26103/95, § 45, ECHR 1999-I).

60. As to the costs claimed by the KHRP, the Court is not persuaded that the latter's participation in the proceedings justifies an award and so it rejects that claim. Making its assessment on an equitable basis in the light of the evidence in its possession, the Court awards Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle, Orhan Doğan, Ahmet Türk, Sırrı Sakık and Sedat Yurttaş together EUR 10,500 and Nizamettin Toguç, Naif Güneş, Mahmut Kılınc, Zübeyir Aydar, Ali Yiğit and Remzi Kartal together EUR 9,000, in respect of all costs and expenses.

C. Default interest

61. The Court considers it appropriate to set default interest at an annual rate of 7.25%.

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 unnecessary to examine whether there has been a violation of Articles 7, 9, 10, 11 and 14 of the Convention;
3. *Holds* that it is unnecessary to examine whether there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
4. *Holds* that it is unnecessary to examine whether there has been a violation of Article 6 § 1 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, 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 50,000 (fifty thousand euros) to each of the applicants, all heads of damage taken together;
 - (ii) for costs and expenses, EUR 10,500 (ten thousand five hundred euros) to Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle, Orhan Doğan, Ahmet Türk, Sırrı Sakık and Sedat Yurttaş together and EUR 9,000 (nine thousand euros) to Nizamettin Toguç, Naif Güneş, Mahmut Kılınç, Zübeyir Aydar, Ali Yiğit and Remzi Kartal together;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 7.25% 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 French, and notified in writing on 11 June 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Sir Nicolas BRATZA
President

WILLIS v. THE UNITED KINGDOM
(Application no. 36042/97)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 11 JUNE 2002¹

1. English original.

SUMMARY¹**Unavailability of widows' allowances to widowers****Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1**

Discrimination – Sex – Unavailability of widows' allowances to widowers – Social security – Contributory benefits – Pecuniary right falling within ambit of Article 1 of Protocol No. 1 – Reasonable and objective justification – Speculative right to a pension

Article 13 of the Convention

Effective remedy – Absence of right to a remedy to challenge primary legislation

*
* *

The applicant's wife died in 1996. For most of their married life, she had been the primary breadwinner and had paid full social-security contributions as an employed person. The applicant, who had given up work to nurse his wife and care for their children, worked part-time after her death but, as this proved uneconomic, he stopped working in order to care full-time for the children. He applied for benefits equivalent to those to which a widow in similar circumstances would have been entitled, namely a widow's payment and a widowed mother's allowance, but was informed that the benefits did not exist for widowers.

Held

(1) Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1: The allowances were paid out of the national insurance fund, into which male and female earners were obliged to pay contributions. It had not been argued that the applicant did not satisfy the various statutory conditions for payment of the allowances, the refusal to recognise his entitlement being based exclusively on his sex; a woman in the same position would have had an enforceable right to the allowances. It was not necessary to address the question whether a social-security benefit had to be contributory in order to constitute a "possession" for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1. The right to the allowances was a sufficiently pecuniary right to fall within the ambit of that provision. Since the applicant was denied the allowances on the ground of a distinction covered by Article 14 of the Convention, the latter provision was also applicable. The applicant was entitled to significantly fewer financial benefits than he would have been if he were a woman. The refusal was based exclusively on the

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

fact that he was a man; it had not been argued that he failed to satisfy any of the other statutory conditions. This difference in treatment between men and women was not based on any objective and reasonable justification. As far as a widow's pension was concerned, however, a widow in the applicant's situation would not qualify until 2006 at the earliest and might never do so. Since the applicant had not been treated differently, no issue of discrimination arose in that respect, and it was unnecessary to consider whether the complaint fell within the scope of Article 1 of Protocol No. 1.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8 of the Convention or Article 1 of Protocol No. 1: In view of the above conclusion, the Court considered unanimously that it was unnecessary to examine the applicant's complaint in relation to the widow's payment and a widowed mother's allowance under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8. As to the widow's pension, it had found that no issue of discrimination arose in that respect, and it was therefore unnecessary to examine whether the complaint fell within the scope of Article 8. It concluded unanimously that there had been no violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with either Article 8 of the Convention or Article 1 of Protocol No. 1 in that respect. Finally, the Court concluded unanimously that it was not necessary to examine the applicant's complaint about discrimination suffered by his late wife.

(3) Article 13 of the Convention: This provision does not guarantee a remedy allowing primary legislation to be challenged before a national authority on the ground that it is contrary to the Convention.

Conclusion: no violation (unanimously).

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

Case-law cited by the Court

Müller v. Austria, no. 5849/72, Commission's report of 1 October 1975, Decisions and Reports 3

G. v. Austria, no. 10094/82, Commission decision of 4 May 1984, Decisions and Reports 38

James and Others v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98

Fredin v. Sweden (no. 1), judgment of 18 February 1991, Series A no. 192

Gaygusuz v. Austria, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV

Van Raalte v. the Netherlands, judgment of 21 February 1997, *Reports* 1997-I

Nikolova v. Bulgaria [GC], no. 31195/96, ECHR 1999-II

Smith and Grady v. the United Kingdom (just satisfaction), nos. 33985/96 and 33986/96, ECHR 2000-IX

Jordan v. the United Kingdom (no. 1), no. 30280/96, 14 March 2000

In the case of Willis v. the United Kingdom,

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

Mr M. PELLONPÄÄ, *President*,

Sir Nicolas BRATZA,

Mr A. PASTOR RIDRUEJO,

Mr J. MAKARCZYK,

Mrs V. STRÁŽNICKÁ,

Mr R. MARUSTE,

Mr S. PAVLOVSKI, *judges*,

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

Having deliberated in private on 21 May 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 36042/97) against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland lodged with the European Commission on Human Rights (“the Commission”) under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a British national, Mr Kevin David Willis (“the applicant”), on 24 April 1997.

2. The applicant was represented by Mr S. Wright, a legal officer with the Child Poverty Action Group, London. The United Kingdom Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr C. Whomersley.

3. The applicant alleged that British social-security legislation discriminated against him and his late wife on grounds of sex, in breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with both Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1.

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 11 May 1999 the Chamber declared the application admissible¹.

6. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections. This case was assigned to the newly composed 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.

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant is a British national born in 1956 and living in Bristol.

8. In December 1984 the applicant married Marlene Willis. They had two children: Natasha Uma, born on 24 March 1989, and Ross Amal, born on 2 August 1990. Mrs Willis died of cancer on 7 June 1996, at the age of 39. The applicant is the administrator of his late wife's estate.

9. Mrs Willis had been employed as a local authority housing officer. For the greater part of her married life, she was the primary breadwinner. She had paid full social-security contributions as an employed earner until 1994, and was subsequently entitled to contribution credits as a person unfit for work. On 3 November 1995 the applicant gave up work to nurse his wife and care for their children. Following his wife's death, he worked part time between 2 September 1996 and 6 November 1996, for an annual salary of 4,393 pounds sterling (GBP), but since this proved uneconomic he stopped working to care full time for the children.

10. On 4 November 1996 the applicant applied to the Benefits Agency for the payment of social-security benefits. He applied for benefits equivalent to those which a widow whose husband had died in similar circumstances to those of Mrs Willis would have been entitled, namely a widow's payment and a widowed mother's allowance, payable under the Social Security and Benefits Act 1992.

11. By a letter dated 18 November 1996, the Benefits Agency informed the applicant that the benefits he had claimed did not exist for widowers, and that his claim accordingly could not be accepted as valid. The letter continued:

"I am afraid I can only explain that the Government says that it has no plans to introduce a widowers' pension on the same line as the existing widows' benefits.

It may help if I explain the current policy underlying widows' benefits was established at a time when married women rarely worked. It is based on the assumption that women are more likely than men to have been financially dependent on their spouse's earnings and therefore more likely on widowhood to face greater financial hardship. The benefits themselves are concentrated on those widows who are perceived to have the greatest problems, those with children and older women who may have been out of the labour market for many years.

It is accepted that social patterns have changed considerably since the provisions were first introduced. However, it is still broadly the case that on bereavement, women are more likely than men to be in financial need. For instance, most widowers of working age will have been in employment before the death of their wives. They will not therefore have the same degree of difficulty in supporting themselves as widows who may have been out of the labour market for some time and may find it difficult to obtain paid work. Women on average earn less than men. So even for women who have been working, the financial loss on widowhood is likely to be significantly more than for men.

Widows' benefits are not means tested and are paid regardless of the level of the widows' earnings. The Government says that the extension of the benefits on the same basis to widowers would mean substantial extra expenditure in paying maintenance benefit to men who are likely to be already maintaining themselves by their earnings, and in some cases, very high earnings indeed. To make existing widows' benefits provisions available to widowers would add an estimated GBP 490 million to the annual Social Security budget. The Government is of the opinion that at a time when all areas of public expenditure are having to be carefully considered, this is simply not a best use of scarce resources.

In making these points, the Government says that it is in no way minimising the sad problems faced by widowers, in particular those left with small children to care for. For them there are already available benefits such as Child Benefit and One Parent Benefit, together with the range of income-related benefits, for example, Income Support for those not in full time work and Family Credit for low paid workers. In the Government's view this remains the fairest way of providing benefits to meet specific need rather than an extension of widows' benefits along the lines suggested. ..."

12. The applicant lodged a statutory appeal against this decision on 17 February 1997. The Social Security Appeal Tribunal declined jurisdiction on the basis that no appealable decision had been made.

13. The applicant currently receives child benefit and, in respect of his son Ross, received a disability living allowance and an invalid care allowance for a period following his wife's death. He is also in receipt of a widower's pension under Mrs Willis's occupational pension scheme. The applicant has capital, much of which is derived from a joint endowment policy (for which he and Mrs Willis had paid premiums) which matured on Mrs Willis's death, from which he obtains a further income of about GBP 150 per month. Because of his savings, the applicant does not qualify for means-tested benefits such as income support or family credit. All the social-security benefits he receives would also be received by a widow, who would in addition be paid a widow's payment and a widowed mother's allowance.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

14. Under United Kingdom law, certain social-security benefits, including widow's payment, widowed mother's allowance and widow's pension, are paid for out of the National Insurance Fund. By section 1 of the Social Security and Benefits Act 1992 ("the 1992 Act"), the funds required for paying such benefits are to be provided by means of contributions payable to the Secretary of State for Social Security by earners, employers and others, together with certain additions made to the Fund by Parliament.

15. Male and female earners are obliged to pay the same social-security contributions in accordance with their status as employed earners or self-employed earners.

Widow's payment

16. Under section 36 of the 1992 Act, a woman who has been widowed is entitled to a widow's payment (a lump sum payment of GBP 1,000) if:

- (i) she is under pensionable age at the time when her husband died, or he was not then entitled to a Category A retirement pension; and
- (ii) her husband satisfied certain specified social-security contribution conditions set out in a schedule to the 1992 Act.

Widowed mother's allowance

17. Under the relevant part of section 37 of the 1992 Act, a woman who has been widowed (and who has not remarried) is entitled to a mother's allowance on certain conditions, the following being the conditions relevant to the circumstance of the present case:

(i) her husband satisfied the contribution conditions set out in a schedule to the Act; and

(ii) she is entitled to receive child benefit in relation to a son or daughter of herself and her late husband.

The widowed mother's allowance currently amounts to GBP 72.50 per week, with an extra GBP 9.70 per week in respect of the eldest eligible child, and a further GBP 11.35 per week in respect of other children.

Widow's pension

18. Under section 38 of the 1992 Act, a woman who has been widowed (and who is not remarried) is entitled to a widow's pension if her husband satisfied the contribution conditions set out in a schedule to the Act; and

(i) at the date of her husband's death she was over the age of 45 but under the age of 65; or

(ii) she ceased to be entitled to a widowed mother's allowance at the time she was over the age of 45 but under the age of 65.

If the applicant were a woman, he could look forward to entitlement to a widow's pension at some stage between 2006 and 2009, depending on when his youngest child ceased to be a dependant, at which time he would no longer be entitled to the widowed mother's allowance.

Time-limit for applications for benefits

19. Section 1(1) of the 1992 Act, which applies to the applicant, provides that no entitlement to a benefit arises unless a claim for the benefit is made in the prescribed manner and within the prescribed time.

At the relevant time, the time-limits for claiming a widow's payment and a widowed mother's allowance were set out in the Social Security (Claims and Payments) Regulations 1987 (Statutory Instrument 1987/1968), Regulation 19 of which provided:

“(6) The prescribed time for claiming benefits not specified in column (1) of Schedule 4 shall be –

...

(b) twelve months in the case of ... widow’s benefit ...

(7) The periods of six and twelve months prescribed by paragraph (6) are calculated from any day on which, apart from satisfying the condition of making a claim, the claimant is entitled to the benefit concerned.”

In addition, section 1(2) of the Social Security Administration Act 1992 provides, in relation to claims for a widow’s payment:

“Where under subsection (1) above a person is required to make a claim or to be treated as making a claim for a benefit in order to be entitled to it –

(a) if the benefit is a widow’s payment, she shall not be entitled to it in respect of a death occurring more than 12 months before the date on which the claim is made or treated as made ... ”

The Welfare Reform and Pensions Act 1999

20. The Welfare Reform and Pensions Act 1999 (“the 1999 Act”) introduces two new social-security benefits, the widowed parent’s allowance and the bereavement allowance. The widowed parent’s allowance replaces the widowed mother’s allowance. The bereavement allowance replaces the widow’s pension. Both are payable to men and women who meet the relevant qualifying conditions. The 1999 Act also introduces a new social-security payment, called a bereavement payment, payable both to men and women in place of the widow’s payment.

21. The relevant parts of the Act came into force on 9 April 2001 and allow any man whose wife dies before, on or after that date, or any woman whose husband dies on or after that date, to apply for the widowed parent’s allowance. It also allows any man whose wife dies on or after that date to apply for the bereavement payment or the bereavement allowance in exactly the same way as a woman whose husband dies on or after that date.

22. The transitional provisions of the 1999 Act preserve the entitlements of women under the 1992 Act whose husbands died before 9 April 2001. Such women thus continue to be entitled to the widow’s payment, the widowed mother’s allowance and the widow’s pension where the relevant qualifying conditions are met.

Thomas John Hooper and Others v. Secretary of State for the Department of Work and Pensions ([2002] High Court, Administrative Court (England and Wales) 191)

23. On 14 February 2002 Mr Justice Moses delivered judgment in the High Court in a case brought by four claimants, all of whom were widowers claiming, *inter alia*, that their ineligibility for widows' benefits under the 1992 Act was discriminatory contrary to Article 14 of the Convention taken in conjunction with both Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1. Three of the claimants had been left with dependent children, with the result that the benefits at issue in their cases were the widow's payment and the widowed mother's allowance. The fourth claimant (Mr Naylor) had been left without dependent children, with the result that the benefits at issue in his case were the widow's payment and the widow's pension.

24. The defendant government department conceded before the High Court that there had been discrimination under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8 in relation to non-payment of the widowed mother's allowance. As regards the question of whether the claimants' complaints, in so far as they related to the widow's payment and the widow's pension, fell within the ambit of Article 8, Mr Justice Moses commented as follows:

"In my view, the availability of pecuniary support afforded by Widow's Payment and Widow's Pension does have a significant effect on the relationship of a family prior to the death of the spouse. They form a significant part of a family's plans for a secure future.

...

Financial planning seems to me to be a significant aspect of family life and the benefits play some part in allaying fears for the future of a surviving spouse. ...

Moreover, Widow's Payments and Widow's Pensions form part of a congeries of provisions, all of which are designed to provide support to a surviving spouse at different stages of her life. Widow's Payments ... are one-off payments made immediately on bereavement. Widowed Mother's Allowances are paid whilst she looks after dependent children and Widow's Pension payable in the longer term between the ages of 45-65 when she has finished bringing up her children. Viewed as part of a package, the payments and pensions payable to a widow are bound to be of concern to the family before the death of the husband.

Accordingly, for those reasons I conclude that the failure to make Widow's Payment and Widow's Pension available to a surviving widower falls within the ambit of Article 8(1). Thus Article 14 is itself engaged."

25. In dismissing the claimants' arguments that the same complaints fell also within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1, Mr Justice Moses commented:

"... In order to establish that the benefits in issue are their possessions, the claimants must establish a pecuniary right based upon their contributions. Absent such

contributions, they have no possession within the meaning of Article 1 of the First Protocol. There is no hint, in any of the cases that the [Strasbourg] Court intended to depart from the fundamental principle that to come within the ambit of Article 1 of the First Protocol, a property right must be established. ...

... A deceased widow's entitlement to benefits depends upon the contributions of the deceased husband. ... A widower has no entitlement under domestic legislation arising from the contributions of his deceased spouse. He thus has no entitlement and consequently no possession within the meaning of Article 1 of the First Protocol."

26. Prior to his examination of whether there was objective justification for non-payment of the widow's pension to widowers, Mr Justice Moses observed:

"Only Mr Naylor's case raises the issue of Widow's Pension. Although other claimants, in their written argument, raised the issue of future entitlement to Widow's Pension, such a claim is hypothetical, since they are too young to claim it now and may never become entitled should they re-marry, ... or should they co-habit ..."

Mr Justice Moses concluded that there was objective justification for the difference in treatment between widows and widowers as regards entitlement to a widow's pension under the 1992 Act.

COMPLAINTS

27. The applicant complained that the United Kingdom authorities' refusal to pay him the social-security benefits to which he would have been entitled had he been a woman in a similar position, namely a widowed mother's allowance and a widow's payment, constituted discrimination against him and his wife on grounds of sex contrary to Article 14 of the Convention taken in conjunction with each of Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1. He made an identical complaint as regards his future non-entitlement to a widow's pension. He complained also of a violation of Article 13 of the Convention.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

28. The applicant complained that the United Kingdom authorities' refusal to pay him the social-security benefits to which he would have been entitled had he been a woman in a similar position, namely a widowed mother's allowance and a widow's payment, constituted discrimination against him and his wife on grounds of sex contrary to Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of

Protocol No. 1. He made an identical complaint as regards his future non-entitlement to a widow's pension.

Article 14 of the Convention provides:

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

Article 1 of Protocol No. 1 provides:

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

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

A. Widow's payment and widowed mother's allowance

1. Applicability of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1

29. The Court notes that, according to its established case-law, Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of them (see, among other authorities, *Gaygusuz v. Austria*, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions 1996-IV*, p. 1141, § 36).

30. The applicant argued that the widow's payment and the widowed mother's allowance come within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 because they are both pecuniary rights payable on the satisfaction of the legislative conditions. He highlighted the fact that the right to receive the benefits in question is conditional upon the payment of contributions to the National Insurance Fund. As the contributions were clearly within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1, so must be the ensuing benefits.

31. The Government did not make any submissions on the applicability of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1 in relation to these aspects of the complaint,

other than to argue that the conclusions reached by Mr Justice Moses in the High Court in *Hooper* (see paragraph 25 above) were correct.

32. The Court notes that in *Gaygusuz* (cited above, pp. 1141-42, §§ 39-41) it considered that the right to emergency assistance, entitlement to which was linked to the payment of contributions to the unemployment insurance fund, constituted a pecuniary right for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1. Similarly, the Commission has previously assimilated the right to social-security benefits to a property right within the meaning of that Article where a person has made contributions to a social-security system from which he will later derive the benefits concerned (see, for example, *Müller v. Austria*, no. 5849/72, Commission's report of 1 October 1975, Decisions and Reports (DR) 3, p. 25, and *G. v. Austria*, no. 10094/82, Commission decision of 14 May 1984, DR 38, p. 84).

33. The Court notes that at the material time the widow's payment and the widowed mother's allowance were paid to women who had been widowed and who satisfied the various statutory conditions laid down in the 1992 Act (see paragraphs 16 and 17 above). Both these social-security benefits were paid out of the National Insurance Fund, into which male and female earners were obliged to pay contributions in accordance with their status as employed or self-employed earners.

34. In the instant case, it has not been argued that the applicant did not satisfy the various statutory conditions for payment of a widow's payment and a widowed mother's allowance. The refusal to recognise the applicant as being entitled to those benefits was based exclusively on his male sex. A female in the same position as the applicant would have had a right, enforceable under domestic law, to receive a widow's payment and a widowed mother's allowance.

35. The Court does not consider it significant that the statutory condition requiring payment of contributions into the National Insurance Fund required the contributions to have been made, not by the applicant, but by his late wife. It is not therefore necessary for the Court to address in this case the question of whether a social-security benefit must be contributory in nature in order for it to constitute a "possession" for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1.

36. The Court therefore considers that the right to a widow's payment and a widowed mother's allowance – in so far as provided for in the applicable legislation – is a sufficiently pecuniary right to fall within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1.

The Court considers further that, as the applicant was denied the right to a widow's payment and a widowed mother's allowance on the ground of a distinction covered by Article 14 of the Convention, namely sex, that provision must also be applicable to this aspect of his complaint (see, among other authorities, *Gaygusuz*, cited above, p. 1142, § 41).

2. *Compliance with Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1*

37. The applicant argued that the difference in treatment between men and women as regards entitlement to a widow's payment and a widowed mother's allowance was not based on any objective and reasonable justification. In particular, it was based upon gender-stereotyping and broad generalisations which were no longer an accurate reflection of social conditions in the United Kingdom. The fact that widows' benefits were not means-tested meant that high-earning women in a position similar to that of the applicant would benefit, while the applicant and other men would be denied such benefits regardless of their need. The fact that resources were finite did not justify concentrating all the resources which were available on the protection of bereaved women to the detriment of widowed men. Indeed, the applicant highlighted the fact that working women in his wife's position were required to pay the same proportion of their earnings to the National Insurance Fund as men, notwithstanding the more limited benefits offered to their surviving relatives in the event of their death. He pointed out the less discriminatory approaches taken by the majority of the other member States of the Council of Europe in the context of survivors' benefits.

38. The Government did not make any submissions on the compliance with Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1, of the decision to refuse the applicant the widow's payment and the widowed mother's allowance.

39. According to the Court's case-law, a difference of treatment is discriminatory for the purposes of Article 14 of the Convention if it "has no objective and reasonable justification", that is if it does not pursue a "legitimate aim" or if there is not a "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised". The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment. However, very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of sex as compatible with the Convention (see, among other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*, judgment of 21 February 1997, *Reports* 1997-I, p. 186, § 39).

40. The Court notes that the applicant's wife worked throughout the best part of her marriage to the applicant and during that time paid full social-security contributions as an employed earner in exactly the same way as a man in her position would have done. It notes also that the applicant gave up work to nurse his wife and care for their children on 3 November 1995 and that, being a relatively low earner, it proved uneconomic for him to return to work on a part-time basis following his

wife's death. Despite all this, the applicant was entitled to significantly fewer financial benefits upon his wife's death than he would have been if he were a woman and she had been a man.

41. The Court observes also that the authorities' refusal to grant the applicant a widow's payment and a widowed mother's allowance was based exclusively on the fact that he was a man. It has not been argued that the applicant failed to satisfy any of the other statutory conditions for the award of those benefits and he was accordingly in a like situation to women as regards his entitlement to them.

42. The Court considers that the difference in treatment between men and women as regards entitlement to the widow's payment and widowed mother's allowance, of which the applicant was a victim, was not based on any "objective and reasonable justification".

43. There has accordingly been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1.

B. Widow's pension

44. The applicant stated that he faced a very significant risk that he would, within the next few years, be deprived on the grounds of his sex of a widow's pension to which he would otherwise have been entitled. He argued that he was already suffering detriment due to his being deprived of the possibility of ever applying for a widow's pension.

45. The applicant maintained that a widow's pension constituted a "possession" for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1. He pointed to the fact that it was a pecuniary social benefit, entitlement to which was linked to the satisfaction of statutory conditions, including the payment of national insurance contributions. He submitted that the conditions applying to eligibility to a widow's pension were discriminatory against him and that his case was thus indistinguishable from *Gaygusuz* (cited above).

46. The Government pointed out that a widow in the applicant's position would not be entitled to a widow's pension until at least 2006, and possibly not until 2009, which is the latest date on which the applicant's youngest child will cease to be regarded as being dependent. They stated that a woman in the applicant's position might never qualify for a widow's pension because she might not, at the time of her future claim, meet the relevant statutory criteria. The Government thus considered this aspect of the complaint hypothetical and speculative.

47. The Government argued that, in any event, a widow's pension did not fall within the scope of Article 1 of Protocol No. 1 since it did not constitute a "possession" for the purposes of that Article. They highlighted the fact that entitlement to a widow's pension was dependent on the national insurance contributions of the deceased spouse of the

claimant. They indicated that Article 1 of Protocol No. 1 did not entitle a person to any particular benefit of any particular amount, nor did it entitle a person to payment of a social-security benefit unless that person had satisfied the conditions laid down by domestic law. They drew support for their submissions from the judgment of the High Court in *Hooper* (see paragraph 25 above).

48. The Court reiterates that Article 14 of the Convention affords protection against discrimination, that is treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in relevantly similar situations (see, for example, *Fredin v. Sweden (no. 1)*, judgment of 18 February 1991, Series A no. 192, p. 19, § 60).

49. In the present case, even if the applicant were a woman and the discrimination of which he complains was thus removed, he would not currently qualify for a widow's pension under the conditions set out in the 1992 Act. Indeed, a widow in the applicant's position would not qualify for the pension until at least 2006 and might never so qualify due to the effect of other statutory conditions requiring, for example, that a claimant does not re-marry before the date on which her entitlement would otherwise crystallise. Three of the four claimants in *Hooper* (cited above) were in an equivalent position to the applicant in this respect, leading Mr Justice Moses to comment that their claims to the pension were "hypothetical" (see paragraph 26 above).

50. The Court thus concludes that, since the applicant has not been treated differently from a woman in an analogous situation, no issue of discrimination contrary to Article 14 of the Convention arises as regards entitlement to a widow's pension on the facts of this case.

It follows that it is unnecessary for the Court to consider whether the applicant's complaints in this context fall within the scope of Article 1 of Protocol No. 1.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 8

51. The applicant also complained that the United Kingdom authorities' refusal to pay him the widow's payment and widowed mother's allowance to which he would have been entitled had he been a woman in a similar position constituted discrimination on grounds of sex contrary to Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8. He made an identical complaint as regards his future non-entitlement to a widow's pension.

52. The relevant part of Article 8 of the Convention provides:

"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 ... the economic well-being of the country ..."

A. Widowed mother's allowance and widow's payment

53. The Court, having concluded that there has been a breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1 as regards the applicant's non-entitlement to the widowed mother's allowance and the widow's payment, does not consider it necessary to examine his complaints in that regard under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8.

B. Widow's pension

54. The applicant argued that the provision of a widow's pension to a surviving spouse was clearly intended to promote family life. He maintained that a widow's pension was paid to, among others, a widow who had dependent children at the date of her husband's death once she was no longer in receipt of child benefits. He submitted that the provision of the pension to a surviving spouse was intended to recognise and promote the family relationship between spouses and that entitlement to it affected the way in which married partners arranged their financial affairs. He thus submitted that his complaint as regards future non-entitlement to a widow's pension fell within the ambit of Article 8 of the Convention.

55. The Government, at the outset, submitted that the widow's pension did not fall within the ambit of Article 8 of the Convention because it was payable following bereavement and, in contrast to the widowed mother's allowance, was not aimed at enhancing family or private life. However, later in the proceedings before the Court the Government accepted the applicant's argument that the widow's pension fell within the ambit of that Article.

56. The Court has already concluded (see paragraph 50 above) that no issue of discrimination contrary to Article 14 arises as regards entitlement to a widow's pension on the facts of this case.

It follows that it is unnecessary for the Court to consider whether the applicant's complaints in the context of the widow's pension fall within the scope of Article 8 of the Convention.

III. ALLEGED DISCRIMINATION SUFFERED BY THE APPLICANT'S LATE WIFE

57. The applicant complained also about discrimination suffered by his late wife in respect of the decision to refuse him a widow's payment and a

widowed mother's allowance, and in respect of his future non-entitlement to a widow's pension, notwithstanding the social-security contributions made by her during her lifetime. The Court considers that this aspect of the complaint does not raise any issues separate from those raised in respect of the discrimination alleged to have been suffered by the applicant himself. In the light of the conclusions reached above, the Court does not consider it necessary to consider this aspect of the complaint.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

58. The applicant also complained that he had no effective remedy before a national authority because the discrimination of which he complained was contained within unambiguous primary legislation.

59. 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."

60. The applicant argued that, because the discrimination of which he complained was contained in unambiguous primary legislation, and because the Convention had not at the relevant time been incorporated into domestic law, there were no means by which he could challenge the refusal of benefits before the domestic courts or other authorities.

61. The Government did not submit any observations on the merits of the applicant's complaints.

62. The Court reiterates that Article 13 does not go so far as to guarantee a remedy allowing a Contracting State's primary legislation to be challenged before a national authority on grounds that it is contrary to the Convention (see *James and Others v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, p. 47, § 85). It is therefore unable to accept the applicant's argument.

63. The facts of the present case therefore disclose no violation of Article 13 of the Convention.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

64. 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

65. In respect of pecuniary damage, the applicant claimed:

(i) 21,804.07 pounds sterling (GBP) in respect of loss of the widow's payment (GBP 1,000) and the widowed mother's allowance up to 9 April 2001, less deductions in respect of the invalid care allowance and the one-parent benefit paid to him over that period (GBP 20,804.07);

(ii) widowed mother's allowance payments in respect of an ongoing period after 9 April 2001;

(iii) widow's pension payments once his entitlement to the widowed parent's allowance ceased; and

(iv) interest at the rate of 8% per annum on the arrears of all widows' benefits found owing to him from 7 June 1996 until the date of judgment.

66. The Government accepted the applicant's calculation in respect of the widow's payment and the widowed mother's allowance payable up to 9 April 2001. It opposed the applicant's claim for interest on the basis that social-security benefits are not generally paid for investment purposes.

The Government thus concluded that the applicant was entitled to GBP 21,804.07 in respect of pecuniary damage.

67. The Court notes that the applicant's calculations as to the amount of the widow's payment and the widowed mother's allowance payable after deductions until implementation of the new scheme created by the 1999 Act on 9 April 2001 is not disputed by the Government.

68. The Court further observes that, from 10 April 2001, the applicant has been entitled to claim the widowed parent's allowance in exactly the same way as he could, had he been a woman, have claimed the widowed mother's allowance under the 1992 Act.

69. The Court considers that interest can be claimed from the dates on which each recoverable element of past pecuniary damage accrued (see, among other authorities, *Smith and Grady v. the United Kingdom* (just satisfaction), nos. 33985/96 and 33986/96, § 24, ECHR 2000-IX).

70. In these circumstances, and making an award on an equitable basis, the Court awards compensation to the applicant in the sum of GBP 25,000 in respect of the refusal to grant him the widow's payment and the loss of the widowed mother's allowance up to 9 April 2001.

B. Costs and expenses

71. The applicant also claimed GBP 19,142.94 in respect of costs and expenses, inclusive of value-added tax (VAT). This included the fees of the applicant's solicitors and counsel together with fees for liaison with other non-governmental organisations in connection with the case and the fees of an expert social economist.

72. The Government did not dispute the base hourly rates claimed by the applicant's solicitors, but submitted that a 100% uplift on those fees was unjustified. They stated that the hourly rate charged by the applicant's counsel was also excessive. They argued that sums in respect of liaison with other non-governmental organisations should not be recoverable and maintained that, if their preliminary objections as to the applicant's complaint relating to non-entitlement to the widow's pension was upheld by the Court, the applicant should not be entitled to that part of his costs and expenses connected to that complaint. The Government suggested that a reasonable sum in respect of costs and expenses would be GBP 3,000 inclusive of VAT.

73. The Court reiterates that only legal costs and expenses found to have been actually and necessarily incurred and which are reasonable as to quantum are recoverable under Article 41 of the Convention (see, among other authorities, *Nikolova v. Bulgaria* [GC], no. 31195/96, § 79, ECHR 1999-II).

74. The Court does not consider that its conclusions in respect of the applicant's complaint about non-entitlement to a widow's pension imply that the associated legal costs and expenses were unnecessarily incurred or were unreasonable as to quantum (see *Smith and Grady* (just satisfaction), cited above, § 30, and *Jordan v. the United Kingdom (no. 1)*, no. 30280/96, § 42, 14 March 2000). However, it does consider that the uplift included in the solicitor's fees was unwarranted and that the counsel's fees were excessive.

In light of the above, the Court awards the global sum of GBP 12,500 for legal costs and expenses, inclusive of VAT.

C. Default interest

75. 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 Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1 is applicable to the applicant's complaint concerning non-entitlement to the widow's payment and the widowed mother's allowance;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1 in connection with that complaint;

3. *Holds* that it is not necessary to consider that complaint under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8;
4. *Holds* that there has been no violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8 of the Convention or Article 1 of Protocol No. 1 in connection with the applicant's complaint concerning non-entitlement to a widow's pension;
5. *Holds* that it is not therefore necessary to consider whether Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 are applicable to the applicant's complaint concerning non-entitlement to a widow's pension;
6. *Holds* that it is not necessary to consider the case under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8 of the Convention or Article 1 of Protocol No. 1 in connection with the complaint about discrimination allegedly suffered by the applicant's late wife;
7. *Holds* that there has been no violation of Article 13 of the Convention;
8. *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:
 - (i) GBP 25,000 (twenty-five thousand pounds sterling) in respect of pecuniary damage;
 - (ii) GBP 12,500 (twelve thousand five hundred pounds sterling) in respect of the costs and expenses of the proceedings before the Convention organs (inclusive of value-added tax);
 - (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;
9. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 11 June 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Matti PELLONPÄÄ
President

WILLIS c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 36042/97)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 11 JUIN 2002¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Impossibilité pour les veufs de bénéficier des prestations de veuve****Article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1**

Discrimination – Sexe – Impossibilité pour les veufs de bénéficier des prestations de veuve – Sécurité sociale – Prestations contributives – Droit patrimonial tombant sous l'empire de l'article 1 du Protocole n° 1 – Justification objective et raisonnable – Droit hypothétique à une pension

Article 13 de la Convention

Recours effectif – Absence de droit à un recours pour dénoncer une législation adoptée par le Parlement

*
* *
*

L'épouse du requérant décéda en 1996. Pendant la majeure partie de sa vie conjugale avec le requérant, son traitement avait constitué la principale source de revenu du ménage et elle avait versé des cotisations à la sécurité sociale au taux plein en qualité de salariée. Le requérant abandonna son travail pour soigner son épouse et s'occuper des enfants. A la suite du décès de sa femme, il travailla à temps partiel, ce qui ne se révéla toutefois pas rentable. Il cessa donc de travailler pour s'occuper à plein temps de ses enfants. Il demanda à bénéficier des prestations auxquelles aurait pu prétendre une veuve se trouvant dans une situation analogue à la sienne, à savoir l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve, mais fut informé que ces prestations n'existaient pas pour les veufs.

1. Article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 : les prestations étaient payées par la caisse d'assurance nationale, à laquelle les hommes et les femmes étaient tenus de cotiser conformément à leur statut de salarié ou de travailleur indépendant. Nul ne soutient que le requérant ne satisfaisait pas aux diverses conditions posées par la loi pour l'attribution des prestations. Le refus de reconnaître que l'intéressé avait droit à ces prestations se fondait exclusivement sur le fait qu'il était un homme. Une femme dans la même situation que le requérant aurait eu un droit exécutoire à bénéficier de ces prestations. Il n'y a pas lieu d'examiner si une prestation de sécurité sociale doit être contributive par nature afin de constituer un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Le droit aux prestations constitue un droit de nature suffisamment patrimoniale pour tomber sous l'empire de cette disposition. Le requérant ayant

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

été exclu du bénéfice des prestations en question en vertu d'une distinction relevant de l'article 14 de la Convention, cette disposition est également applicable. Les prestations financières auxquelles l'intéressé a eu droit étaient bien moins nombreuses que celles auxquelles une femme se retrouvant dans la même situation que lui aurait pu prétendre. Les autorités ont refusé au requérant le bénéfice des prestations pour le seul motif qu'il est un homme; elles n'ont pas soutenu qu'il ne remplissait pas telle ou telle autre condition légale d'attribution. Cette différence de traitement entre hommes et femmes manque de justification objective et raisonnable. Toutefois, quant à la pension de veuve, une femme dans la situation du requérant n'aurait pas droit à cette pension avant 2006 au plus tôt et n'y aurait peut-être jamais droit. Etant donné que le requérant n'a pas fait l'objet d'une différence de traitement, aucune question de discrimination ne se pose à cet égard et il n'est pas nécessaire d'examiner si les griefs relèvent de l'article 1 du Protocole n° 1.

Conclusion: violation (unanimité).

2. Article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 de la Convention ou l'article 1 du Protocole n° 1: eu égard à sa conclusion ci-dessus, la Cour estime à l'unanimité qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les griefs du requérant relatifs à l'allocation de mère veuve et à l'indemnité forfaitaire pour veuve sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8. Quant à la pension de veuve, la Cour a conclu qu'aucune question de discrimination ne se posait à cet égard et il n'y a donc pas lieu d'examiner si les griefs se situent dans le champ d'application de l'article 8 de la Convention. La Cour conclut à l'unanimité qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 de la Convention ou l'article 1 du Protocole n° 1 à cet égard. Enfin, elle conclut à l'unanimité qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief relatif à la discrimination qu'aurait subie la défunte épouse du requérant.

3. Article 13 de la Convention: cette disposition ne garantit pas un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, une législation du Parlement comme contraire à la Convention.

Conclusion: non-violation (unanimité).

Article 41: la Cour alloue des indemnités pour préjudice matériel et pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Müller c. Autriche, n° 5849/72, rapport de la Commission du 1^{er} octobre 1975, Décisions et rapports 3

G. c. Autriche, n° 10094/82, décision de la Commission du 14 mai 1984, Décisions et rapports 38

James et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98

Fredin c. Suède (n° 1), arrêt du 18 février 1991, série A n° 192

Gaygusuz c. Autriche, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV

Van Raalte c. Pays-Bas, arrêt du 21 février 1997, *Recueil* 1997-I

Nikolova c. Bulgarie [GC], n° 31195/96, CEDH 1999-II

Smith et Grady c. Royaume-Uni (satisfaction équitable), n°s 33985/96 et 33986/96, CEDH 2000-IX

Jordan c. Royaume-Uni (n° 1), n° 30280/96, 14 mars 2000

En l'affaire Willis c. Royaume-Uni,

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

M. M. PELLONPÄÄ, *président*,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. A. PASTOR RIDRUEJO,

J. MAKARCZYK,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. R. MARUSTE,

S. PAVLOVSKI, *juges*,

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

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

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 36042/97) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant de cet Etat, M. Kevin David Willis («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 24 avril 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. Le requérant était représenté devant la Cour par M. S. Wright, juriste du Child Poverty Action Group, Londres. Le gouvernement britannique («le Gouvernement») était représenté par son agent, M. C. Whomersley.

3. Le requérant alléguait que la législation britannique sur la sécurité sociale opérait à son égard et à celui de sa défunte épouse une discrimination fondée sur le sexe, en violation de l'article 14 de la Convention combiné à la fois avec l'article 8 de la Convention et avec l'article 1 du Protocole n° 1.

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, 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 11 mai 1999, la chambre a déclaré la requête recevable¹.

6. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections. La présente requête a été attribuée à la quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre

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

chargée d'examiner 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

7. Le requérant, ressortissant britannique, est né en 1956 et réside à Bristol.

8. Il épousa Marlene Willis en décembre 1984. Le couple eut deux enfants : Natasha Uma, née le 24 mars 1989, et Ross Amal, né le 2 août 1990. M^{me} Willis décéda d'un cancer le 7 juin 1996, à l'âge de trente-neuf ans. Le requérant se retrouva alors administrateur des biens de celle-ci.

9. M^{me} Willis avait été employée comme fonctionnaire au sein d'un office local de logement. Pendant la majeure partie de sa vie conjugale, son traitement avait constitué la principale source de revenu du ménage. Elle avait versé des cotisations à la sécurité sociale au taux plein en qualité de salariée jusqu'en 1994 et, par la suite, avait bénéficié de crédits de cotisation en tant que personne en incapacité de travail. Le 3 novembre 1995, le requérant abandonna son travail pour soigner son épouse et s'occuper des enfants. A la suite du décès de sa femme, il travailla à temps partiel entre le 2 septembre et le 6 novembre 1996 pour un salaire annuel de 4 393 livres sterling (GBP), ce qui ne se révéla toutefois pas rentable. Il cessa donc de travailler pour s'occuper à plein temps de ses enfants.

10. Le 4 novembre 1996, le requérant sollicita le versement de prestations de sécurité sociale auprès de l'organisme compétent. Il demanda à bénéficier des prestations auxquelles aurait pu prétendre une veuve dont l'époux serait décédé dans des circonstances analogues à celles dans lesquelles sa propre épouse était décédée, à savoir l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve, toutes deux prévues par la loi de 1992 sur la sécurité sociale et les prestations sociales.

11. Par une lettre datée du 18 novembre 1996, l'organisme informa le requérant que les prestations dont il avait sollicité le bénéfice n'existaient pas pour les veufs, et que sa demande n'était donc pas valable. La suite de la lettre se lisait ainsi :

« Je regrette, mais je puis seulement vous dire que le gouvernement déclare n'avoir aucunement le projet d'introduire une pension de veuf dans le même esprit que les prestations de veuve existantes.

Il serait peut-être utile que je vous explique que la politique actuelle régissant l'octroi des prestations de veuve a été définie à une époque où il était rare que les femmes mariées travaillent. Cette politique se fonde sur l'hypothèse que les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'être financièrement dépendantes des revenus de leur

conjoint et donc de connaître de plus grandes difficultés financières que les hommes au moment du veuvage. Les prestations elles-mêmes visent essentiellement les veuves jugées être dans une situation extrêmement difficile, celles qui ont des enfants, et les femmes plus âgées qui n'ont peut-être pas travaillé pendant plusieurs années.

Certes, les schémas sociaux ont considérablement évolué depuis l'introduction des dispositions. Toutefois, il demeure généralement vrai qu'en cas de deuil les femmes risquent plus que les hommes de se trouver dans le besoin. A titre d'exemple, la plupart des veufs d'âge actif auront travaillé avant le décès de leur épouse. Ils ne seront donc pas confrontés au même degré de difficulté pour subvenir à leurs besoins que des veuves qui n'auront peut-être pas été actives pendant un certain temps et risquent d'avoir du mal à trouver un emploi rémunéré. Les femmes gagnent en moyenne moins que les hommes. Ainsi, même pour les femmes qui ont travaillé, la perte financière au moment du veuvage est probablement plus élevée que pour les hommes.

Les prestations de veuve ne sont pas subordonnées à une condition de ressources et sont versées quel que soit le niveau de revenu de la veuve. Le gouvernement indique que l'extension des prestations aux veufs dans les mêmes conditions entraînerait d'importantes dépenses supplémentaires pour le paiement d'une prestation d'entretien à des hommes qui subviennent probablement déjà à leurs besoins grâce à leurs propres revenus et, dans certains cas, à des revenus très élevés en fait. On estime que l'octroi aux veufs des prestations de veuve existantes exigerait d'augmenter le budget annuel de la sécurité sociale de 490 millions de GBP. Selon le gouvernement, à une époque où il faut rigoureusement peser les dépenses publiques dans tous les domaines, une telle mesure n'est tout simplement pas la meilleure utilisation de ressources limitées.

A cet égard, le gouvernement précise qu'il ne minimise en aucun cas la situation triste et difficile des veufs, en particulier de ceux qui se retrouvent avec des enfants en bas âge. Ces veufs peuvent déjà bénéficier de prestations telles que l'allocation pour enfant à charge ou l'allocation pour parent isolé, ainsi que d'une série de prestations calculées en fonction des revenus, par exemple le revenu minimum pour ceux qui ne travaillent pas à plein temps ou le complément familial pour les travailleurs à bas salaire. De l'avis du gouvernement, ces mesures, contrairement à l'extension des prestations de veuve ainsi qu'il est suggéré, demeurent la façon la plus équitable d'octroyer des prestations pour satisfaire à des besoins particuliers (...)»

12. Le 17 février 1997, le requérant forma contre cette décision un recours prévu par la loi. La commission de recours de la sécurité sociale se déclara incompétente au motif qu'aucune décision susceptible d'appel n'avait été rendue.

13. Le requérant perçoit actuellement l'allocation pour enfant à charge et, pour son fils Ross, a bénéficié de l'allocation de subsistance pour invalide et de l'allocation pour soins à invalide pendant une certaine période à la suite du décès de son épouse. Il touche également une pension de veuf dans le cadre du régime complémentaire de M^{me} Willis. Il dispose d'un capital, dont une grande partie provient d'une police conjointe d'assurance-vie à capital différé (pour laquelle lui-même et son épouse avaient payé des primes) venue à échéance au décès de M^{me} Willis et qui

lui procure un revenu supplémentaire d'environ 150 GBP par mois. En raison des économies dont il dispose, le requérant n'a pas droit aux prestations subordonnées à une condition de ressources, telles que le revenu minimum ou le complément familial. Toutes les prestations de sécurité sociale qu'il touche seraient également perçues par une veuve, qui bénéficierait en outre de l'indemnité forfaitaire pour veuve et de l'allocation de mère veuve.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

14. En vertu du droit britannique, certaines prestations de sécurité sociale, notamment l'indemnité forfaitaire pour veuve, l'allocation de mère veuve et la pension de veuve, sont payées par la caisse d'assurance nationale (*National Insurance Fund*). Conformément à l'article 1 de la loi de 1992 sur la sécurité sociale et les prestations sociales (« la loi de 1992 »), le financement de ces prestations est assuré par les cotisations salariales, patronales et autres, payables au ministre de la Sécurité sociale, ainsi que par certains suppléments versés à la caisse par le Parlement.

15. Les hommes et les femmes sont tenus de payer les mêmes cotisations de sécurité sociale, conformément à leur statut de salarié ou de travailleur non salarié.

L'indemnité forfaitaire pour veuve

16. En vertu de l'article 36 de la loi de 1992, une veuve a droit à une indemnité forfaitaire pour veuve (un versement global unique de 1 000 GBP) lorsque :

i. elle n'a pas atteint l'âge de la retraite au moment du décès de son époux et celui-ci n'avait pas droit à une pension de retraite de catégorie A au moment de son décès ; et

ii. son époux a rempli certaines conditions particulières relatives aux cotisations de sécurité sociale énoncées dans une annexe à la loi de 1992.

L'allocation de mère veuve

17. Conformément au passage pertinent de l'article 37 de la loi de 1992, une veuve (qui ne s'est pas remariée) a droit à une allocation de mère veuve sous certaines conditions, à savoir, dans les circonstances de l'espèce, que :

i. son époux ait satisfait aux conditions de cotisation énoncées dans une annexe à la loi ; et

ii. elle ait droit à une allocation pour enfant à charge pour un enfant né du mariage avec son défunt époux.

L'allocation de mère veuve s'élève actuellement à 72,50 GBP par semaine, avec un supplément de 9,70 GBP par semaine pour l'aîné des enfants ouvrant droit aux prestations, et 11,35 GBP par semaine pour les autres enfants.

La pension de veuve

18. L'article 38 de la loi de 1992 dispose qu'une veuve (qui ne s'est pas remariée) a droit à une pension de veuve si son époux a satisfait aux conditions de cotisation énoncées dans une annexe à la loi, et si

i. elle est âgée de plus de quarante-cinq ans et de moins de soixante-cinq ans au moment du décès de son époux; ou si

ii. elle est âgée de plus de quarante-cinq et de moins de soixante-cinq ans et n'a plus droit à l'allocation de mère veuve.

Si le requérant était une femme, il pourrait espérer avoir droit à une pension de veuve à un certain moment entre 2006 et 2009, selon la date à laquelle son benjamin ne serait plus à sa charge et à laquelle lui-même cesserait donc d'avoir droit à l'allocation de mère veuve.

Le délai applicable aux demandes de prestations

19. L'article 1 § 1 de la loi de 1992, qui s'applique au requérant, dispose qu'aucun droit à prestation ne peut naître sans qu'une demande ait été formulée à cet effet dans les formes et le délai prescrits.

A l'époque des faits, les délais pour solliciter l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve étaient prévus dans le règlement de 1987 de la sécurité sociale sur les demandes et paiements (instrument réglementaire 1987/1968) (*Social Security (Claims and Payments) Regulations 1987 (Statutory Instrument 1987/1968)*), dont l'article 19 disposait :

«6) Le délai prescrit pour solliciter des prestations non énumérées dans la colonne 1) de l'annexe 4 est de –

(...)

b) douze mois pour (...) la pension de veuve (...)

7) Les délais de six et douze mois prévus par le paragraphe 6) sont calculés à partir du jour où, indépendamment de la présentation d'une demande, l'intéressée a droit à la prestation concernée.»

En outre, quant à une demande d'indemnité forfaitaire pour veuve, l'article 1 § 2 de la loi de 1992 sur l'administration de la sécurité sociale stipule :

«Lorsque, conformément au paragraphe 1 ci-dessus, une personne, pour pouvoir prétendre à une prestation, est tenue d'introduire une demande tendant à l'obtention d'une telle prestation ou doit pouvoir être considérée comme ayant présenté une telle demande –

a) si la prestation dont il s'agit est une indemnité forfaitaire pour veuve, l'intéressée n'y a pas droit si le décès est survenu plus de douze mois avant la date où la demande a été présentée ou est réputée avoir été présentée (...)»

La loi de 1999 sur la réforme de la protection sociale et les pensions (Welfare Reform and Pensions Act 1999)

20. La loi de 1999 sur la réforme de la protection sociale et les pensions («la loi de 1999») introduit deux nouvelles prestations de sécurité sociale : l'allocation de parent veuf et l'allocation de deuil. La première remplace l'allocation de mère veuve et la seconde la pension de veuve. Ces deux prestations sont payables aux hommes et aux femmes qui remplissent les conditions d'attribution pertinentes. La loi de 1999 introduit également une nouvelle prestation de sécurité sociale, l'indemnité forfaitaire de deuil, payable aux hommes et aux femmes à la place de l'indemnité forfaitaire pour veuve.

21. En vertu des passages pertinents de la loi, entrée en vigueur le 9 avril 2001, tout homme dont l'épouse est décédée à cette date, avant ou après, ainsi que toute femme dont l'époux est décédé à cette date ou après peuvent solliciter l'allocation de parent veuf. En outre, conformément à cette loi, tout homme dont l'épouse est décédée à cette date ou après peut demander l'indemnité forfaitaire de deuil ou l'allocation de deuil dans les mêmes conditions qu'une femme dont l'époux est décédé à cette date ou après.

22. Les dispositions transitoires de la loi de 1999 préservent les droits ouverts par la loi de 1992 aux femmes dont le mari est décédé avant le 9 avril 2001. Ces femmes continuent donc d'avoir droit à l'indemnité forfaitaire pour veuve, à l'allocation de mère veuve et à la pension de veuve lorsque les conditions pertinentes d'attribution sont remplies.

Thomas John Hooper and Others v. Secretary of State for the Department of Work and Pensions (High Court, Administrative Court (England and Wales), 2002, p. 191)

23. Le 14 février 2002, le juge Moses rendit le jugement de la *High Court* dans le cadre d'une procédure introduite par quatre veufs qui alléguaient notamment que leur impossibilité de bénéficier des prestations pour veuve en vertu de la loi de 1992 constituait une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec les articles 8 de la Convention et 1 du Protocole n° 1. Trois des demandeurs avaient des enfants à charge ; les prestations en cause dans leurs cas étaient donc l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve. Le quatrième demandeur, M. Naylor, n'avait pas d'enfant à

charge; les prestations en jeu dans son affaire étaient donc l'indemnité forfaitaire pour veuve et la pension de veuve.

24. Devant la *High Court*, le ministère défendeur reconnut l'existence d'une discrimination contraire à l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention concernant le non-versement de l'allocation de mère veuve. Quant au point de savoir si les griefs des demandeurs, pour autant qu'ils portaient sur l'indemnité forfaitaire pour veuve et la pension de veuve, relevaient de l'article 8, le juge Moses observa :

« A mon avis, la possibilité de bénéficier de l'aide pécuniaire offerte par l'indemnité forfaitaire pour veuve et la pension de veuve a d'importantes répercussions sur les relations au sein d'une famille avant le décès du conjoint. Ces prestations jouent un rôle notable dans la préparation par la famille d'un avenir à l'abri du besoin. (...) »

La préparation de l'avenir sur le plan financier me semble être un aspect important de la vie familiale et les prestations contribuent en partie à apaiser les craintes du conjoint survivant quant au futur. (...) »

En outre, l'indemnité forfaitaire pour veuve et la pension de veuve s'inscrivent dans une série de dispositions, dont toutes visent à fournir une aide au conjoint survivant à différents stades de sa vie. L'indemnité forfaitaire pour veuve (...) est une somme unique versée dès le deuil. L'allocation de mère veuve est payée aussi longtemps que la veuve s'occupe de ses enfants à charge et la pension de veuve est payable à plus long terme, entre l'âge de 45 et celui de 65 ans, lorsque l'intéressée a fini d'élever ses enfants. Considérées comme partie d'un ensemble, les indemnités et pensions payables à une veuve constituent forcément une préoccupation de la famille avant le décès de l'époux.

Dès lors, pour ces raisons, je conclus que l'impossibilité pour les veufs survivants de bénéficier de l'indemnité forfaitaire pour veuve et de la pension de veuve relève de l'article 8 § 1. Par conséquent, l'article 14 lui-même se trouve en jeu. »

25. En rejetant les arguments des demandeurs selon lesquels les mêmes griefs se situaient également dans le champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1, le juge Moses s'exprima ainsi :

« (...) Pour établir si les prestations en question constituent des biens, les demandeurs doivent démontrer l'existence d'un droit patrimonial découlant de leurs cotisations. Faute de telles cotisations, il n'ont aucun bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il ne ressort absolument d'aucune des affaires que la Cour [de Strasbourg] entendait s'écarter du principe fondamental selon lequel pour tomber sous le coup de l'article 1 du Protocole n° 1 un droit de propriété doit être établi. (...) »

(...) Le droit d'une veuve aux prestations dépend des cotisations de son défunt époux. (...) En vertu de la législation interne, un veuf n'a aucun droit découlant des cotisations de son épouse décédée. Il n'a donc aucun droit et, dès lors, aucun bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. »

26. Avant d'examiner si le non-paiement de la pension de veuve aux veufs se fondait sur une justification objective, le juge Moses déclara :

« Seule l'affaire de M. Naylor soulève la question de la pension de veuve. Bien que les autres demandeurs évoquent dans leurs observations écrites la question de leur droit futur à une pension de veuve, une telle demande est hypothétique, puisqu'ils sont trop

jeunes pour la réclamer à l'heure actuelle et pourraient ne jamais y avoir droit s'ils se remariaient (...), ou vivaient maritalement avec une autre personne (...)

Le juge Moses conclut qu'il y avait une justification objective à la différence de traitement opérée par la loi de 1992 entre les veuves et les veufs quant au droit à une pension de veuve.

GRIEFS

27. Invoquant l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant dénonce une discrimination fondée sur le sexe à son égard et à celui de son épouse en raison du refus des autorités britanniques de lui verser les prestations de sécurité sociale auxquelles aurait droit une femme dans la même situation que lui, à savoir l'allocation de mère veuve et l'indemnité forfaitaire pour veuve. Il soulève un grief identique quant à son impossibilité future de bénéficier d'une pension de veuve. Enfin, il se plaint d'une violation de l'article 13 de la Convention.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

28. Se plaçant sur le terrain de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant dénonce une discrimination fondée sur le sexe à son égard et à celui de son épouse en raison du refus des autorités britanniques de lui verser les prestations de sécurité sociale auxquelles aurait droit une femme dans une situation analogue à la sienne, à savoir l'allocation de mère veuve et l'indemnité forfaitaire pour veuve. Il formule un grief identique quant à son impossibilité future de bénéficier d'une pension de veuve.

L'article 14 de la Convention énonce :

«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.»

L'article 1 du Protocole n° 1 dispose :

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

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

A. L'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve

1. *Applicabilité de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1*

29. La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence constante, l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour «la jouissance des droits et libertés» qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'emprise de l'une au moins desdites clauses (voir, parmi d'autres, *Gaygusuz c. Autriche*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1141, § 36).

30. Le requérant soutient que l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve se situent dans le champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 puisqu'elles représentent toutes deux des droits patrimoniaux à partir du moment où les conditions posées par la loi sont satisfaites. Il souligne que le droit de percevoir les prestations en question est subordonné au paiement des cotisations à la caisse d'assurance nationale. Les cotisations relevant clairement de la sphère de l'article 1 du Protocole n° 1, il doit également en être ainsi des prestations qui en découlent.

31. Dans ses observations sur l'applicabilité de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à ces aspects du grief, le Gouvernement se borne à faire valoir que les conclusions auxquelles a abouti le juge Moses de la *High Court* dans l'affaire *Hooper* (paragraphe 25 ci-dessus) étaient correctes.

32. La Cour rappelle que, dans l'affaire *Gaygusuz* précitée (paragraphe 39-41), elle a estimé que le droit à l'allocation d'urgence, dont l'attribution était liée au paiement de cotisations à la caisse d'assurance chômage, était un droit patrimonial au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. De même, la Commission a précédemment assimilé le droit à des prestations de sécurité sociale à un droit de propriété au sens de cette disposition dans le cas d'une personne qui avait payé des cotisations à un régime de sécurité sociale lui permettant de bénéficier ultérieurement des prestations en question (voir, par exemple, *Müller*

c. Autriche, n° 5849/72, rapport de la Commission du 1^{er} octobre 1975, Décisions et rapports (DR) 3, p. 25, et *G. c. Autriche*, n° 10094/82, décision de la Commission du 14 mai 1984, DR 38, p. 84).

33. La Cour relève qu'à l'époque des faits l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve étaient versées aux veuves qui remplissaient les diverses conditions prévues par la loi de 1992 (paragraphe 16 et 17 ci-dessus). Ces deux prestations sociales étaient payées par la caisse d'assurance nationale, à laquelle les hommes et les femmes étaient tenus de cotiser conformément à leur statut de salarié ou de travailleur indépendant.

34. En l'espèce, nul ne soutient que le requérant ne satisfaisait pas aux diverses conditions posées par la loi pour l'attribution de l'indemnité forfaitaire pour veuve et de l'allocation de mère veuve. Le refus de reconnaître que l'intéressé avait droit à ces prestations se fondait exclusivement sur le fait qu'il était un homme. Une femme dans la même situation que le requérant aurait eu un droit, exécutoire en droit interne, à bénéficier de l'indemnité forfaitaire pour veuve et de l'allocation de mère veuve.

35. Pour la Cour, il importe peu qu'en vertu de la condition légale relative à l'obligation de cotiser à la caisse d'assurance nationale les cotisations devaient avoir été payées, non par le requérant, mais par sa défunte épouse. Il n'y a donc pas lieu d'examiner en l'espèce si une prestation de sécurité sociale doit être contributive par nature afin de constituer un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

36. Dès lors, la Cour estime que le droit à l'indemnité forfaitaire pour veuve et à l'allocation de veuve – dans la mesure où ces prestations sont prévues par la législation applicable – constitue un droit de nature suffisamment patrimoniale pour tomber sous l'empire de l'article 1 du Protocole n° 1.

En outre, le requérant ayant été exclu du bénéfice des prestations en question en vertu d'une distinction relevant de l'article 14 de la Convention, à savoir son sexe, la Cour considère que cette disposition doit donc également s'appliquer à cet aspect du grief (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Gaygusuz* précité, p. 1142, § 41).

2. *Observation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1*

37. Le requérant soutient qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre hommes et femmes quant au droit à l'indemnité forfaitaire pour veuve et à l'allocation de mère veuve. En particulier, cette différence se fonde sur des stéréotypes des sexes et de vastes généralisations qui ne donnent plus une image exacte de la société britannique. Le fait que les prestations de veuve ne

soient pas subordonnées à une condition de ressources signifie que des femmes qui perçoivent un salaire élevé et se trouvent dans une situation analogue à celle du requérant bénéficient de ces prestations, alors que le requérant et d'autres hommes en sont privés, quel que soit le besoin qu'ils peuvent en avoir. La rareté des ressources ne justifie pas de consacrer l'ensemble de celles qui sont disponibles à la protection des femmes en deuil, au détriment des veufs. D'ailleurs, le requérant souligne que les femmes actives dans la situation de sa défunte épouse sont tenues de verser le même pourcentage de leur revenu que les hommes à la caisse d'assurance nationale, alors que les prestations qui sont offertes à leurs parents survivants en cas de décès sont moindres. Il observe que, dans la plupart des autres Etats membres du Conseil de l'Europe, les politiques en matière de prestations de survivant sont moins discriminatoires.

38. Le Gouvernement ne formule aucune observation sur la conformité de la décision de refuser au requérant l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve avec l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

39. Selon la jurisprudence de la Cour, une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement. Toutefois, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur le sexe (voir, parmi d'autres, *Van Raalte c. Pays-Bas*, arrêt du 21 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 186, § 39).

40. La Cour relève que l'épouse du requérant a travaillé pendant la majeure partie de sa vie maritale, versant durant cette période des cotisations à la sécurité sociale au taux plein en qualité de salariée, tout comme l'aurait fait un homme dans la même situation. Elle constate également que le requérant a cessé de travailler le 3 novembre 1995 pour soigner son épouse et s'occuper des enfants. Eu égard au salaire relativement bas que l'intéressé percevait lorsqu'il travaillait, il n'avait pas été rentable pour lui de prendre un emploi à temps partiel après le décès de son épouse. Malgré ces conditions, les prestations financières auxquelles il a eu droit après le décès de son épouse étaient bien moins nombreuses que celles auxquelles une femme se retrouvant dans la même situation que lui aurait pu prétendre.

41. La Cour note également que les autorités ont refusé au requérant le bénéfice de l'indemnité forfaitaire pour veuve et de l'allocation de mère veuve pour le seul motif qu'il est un homme. Elles n'ont pas soutenu que

l'intéressé ne remplissait pas telle ou telle autre condition légale d'attribution de ces prestations; il se trouvait donc dans une situation analogue à celle d'une femme quant à son droit à ces prestations.

42. La Cour estime que la différence de traitement entre hommes et femmes quant au droit à l'indemnité forfaitaire pour veuve et à l'allocation de mère veuve, dont le requérant a été victime, manque de «justification objective et raisonnable».

43. Il y a donc eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

B. La pension de veuve

44. Le requérant affirme qu'en raison de son sexe il court un risque considérable d'être privé ces prochaines années d'une pension de veuve à laquelle il aurait droit s'il était une femme. Il soutient qu'il subit d'ores et déjà un préjudice en ce qu'il n'a aucune perspective de pouvoir solliciter un jour une pension de veuve.

45. L'intéressé fait valoir que la pension de veuve constitue un «bien» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il souligne qu'il s'agit d'une prestation sociale pécuniaire, dont l'octroi est subordonné au respect des conditions légales, notamment le paiement de cotisations à l'assurance nationale. Il soutient que les conditions d'attribution de la pension de veuve sont discriminatoires à son égard et que son affaire n'est donc pas différente de l'affaire *Gaygusuz* susmentionnée.

46. Le Gouvernement souligne qu'une veuve dans la situation du requérant n'aurait pas droit à la pension en question avant 2006 au plus tôt, voire 2009, c'est-à-dire le moment le plus éloigné auquel le benjamin des enfants de l'intéressé cessera d'être considéré comme étant à la charge de celui-ci. Il affirme qu'une femme dans la situation du requérant n'aurait peut-être jamais droit à ladite pension car il se peut qu'au moment de sa demande future elle ne remplisse pas les conditions légales pertinentes. Pour le Gouvernement, cet aspect du grief revêt donc un caractère hypothétique et spéculatif.

47. Le Gouvernement soutient que, quoi qu'il en soit, la pension de veuve se situe en dehors du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 puisqu'elle ne constitue pas un «bien» au sens de cette disposition. Il souligne que le droit à cette pension dépend des cotisations à l'assurance nationale payées par le défunt conjoint de la personne qui la sollicite. Il affirme que l'article 1 du Protocole n° 1 ne donne pas droit à une prestation particulière d'un montant déterminé, pas plus qu'il ne donne droit au versement d'une prestation sociale si l'intéressé n'a pas rempli les conditions prévues par le droit interne. A l'appui de ces arguments, il invoque l'arrêt rendu par la *High Court* en l'affaire *Hooper* (paragraphe 25 ci-dessus).

48. La Cour rappelle qu'en prohibant la discrimination l'article 14 de la Convention interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées en la matière dans des situations comparables (voir, par exemple, *Fredin c. Suède (n° 1)*, arrêt du 18 février 1991, série A n° 192, p. 19, § 60).

49. En l'espèce, même si le requérant était une femme et que la discrimination dont il se plaint se trouvait donc supprimée, il ne remplirait pas actuellement les conditions requises pour pouvoir prétendre à une pension de veuve en vertu de la loi de 1992. En effet, une veuve dans la situation de l'intéressé n'aurait pas droit à la pension avant 2006 au plus tôt et n'y aurait peut-être jamais droit en raison de l'effet d'autres conditions légales exigeant, par exemple, que la demanderesse ne se remarie pas avant la date à laquelle son droit est censé se concrétiser. Parmi les quatre demandeurs dans l'affaire *Hooper* susmentionnée, trois se trouvaient dans une position analogue à celle du requérant à cet égard, ce qui a conduit le juge Moses à déclarer que leur demande d'attribution de la pension était « hypothétique » (paragraphe 26 ci-dessus).

50. Etant donné que le requérant n'a fait l'objet d'aucune différence de traitement par rapport à une femme se trouvant dans une situation analogue, la Cour conclut qu'aucune question de discrimination contraire à l'article 14 de la Convention ne se pose en l'espèce quant au droit de l'intéressé à une pension de veuve.

Dès lors, il n'est pas nécessaire que la Cour examine si les griefs du requérant à cet égard relèvent de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 8

51. Invoquant l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8, le requérant dénonce également une discrimination fondée sur le sexe en raison du refus des autorités britanniques de lui verser l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve auxquelles il aurait eu droit s'il avait été une femme se trouvant dans une situation analogue. Il formule un grief identique quant à son impossibilité future de bénéficier d'une pension de veuve.

52. Le passage pertinent de l'article 8 de la Convention est ainsi libellé :

« 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 (...) au bien-être économique du pays (...)

A. L'allocation de mère veuve et l'indemnité forfaitaire pour veuve

53. Ayant conclu à la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 quant à l'impossibilité pour le requérant de bénéficier de l'allocation de mère veuve et de l'indemnité forfaitaire pour veuve, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner les griefs de l'intéressé à cet égard sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

B. La pension de veuve

54. Le requérant soutient que l'octroi d'une pension de veuve au conjoint survivant est manifestement destiné à promouvoir la vie familiale. Il fait valoir que cette pension est notamment versée aux veuves ayant des enfants à charge à la date du décès de leur époux dès lors qu'elles ne bénéficient plus des prestations pour enfant. Selon lui, l'attribution de la pension au conjoint survivant a pour but de reconnaître et de promouvoir les relations familiales entre les époux, et la possibilité d'en bénéficier a des incidences sur les dispositions financières que prennent les couples. Il estime donc que son grief quant à son impossibilité future de bénéficier d'une pension de veuve relève de la sphère de l'article 8 de la Convention.

55. Le Gouvernement a d'abord soutenu que la pension de veuve ne tombait pas sous l'empire de l'article 8 de la Convention car elle était payable à la suite d'un deuil et, contrairement à l'allocation de mère veuve, ne visait pas à renforcer la vie familiale ou privée. Toutefois, à un stade ultérieur de la procédure devant la Cour, il a souscrit à l'argument du requérant selon lequel ladite pension relevait de cette disposition.

56. La Cour a déjà conclu (au paragraphe 50 ci-dessus) qu'aucune question de discrimination contraire à l'article 14 ne se posait quant au droit à une pension de veuve en l'espèce.

Il n'y a donc pas lieu que la Cour examine si les griefs du requérant relatifs à la pension de veuve se situent dans le champ d'application de l'article 8 de la Convention.

III. SUR LA DISCRIMINATION QU'AURAIT SUBIE LA DÉFUNTE ÉPOUSE DU REQUÉRANT

57. Le requérant dénonce également une discrimination à l'égard de sa défunte épouse quant à la décision de lui refuser l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve, et quant à son impossibilité future de bénéficier d'une pension de veuve, nonobstant les cotisations de

sécurité sociale versées par son épouse. La Cour considère que cet aspect du grief ne soulève aucune question distincte de celles posées quant à la discrimination que le requérant lui-même aurait subie. Eu égard à ses conclusions ci-dessus, elle estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner cet aspect du grief.

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

58. Le requérant se plaint en outre de n'avoir disposé d'aucun recours effectif devant une instance nationale car la discrimination dénoncée par lui était prévue par une législation non équivoque du Parlement.

59. L'article 13 de la Convention se lit ainsi :

« 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. »

60. Le requérant soutient qu'il n'a disposé d'aucun moyen pour contester devant les juridictions ou autres instances nationales le refus de lui octroyer les prestations, étant donné que la discrimination qu'il dénonce était prévue par une législation non équivoque du Parlement et que la Convention n'était pas incorporée au droit interne au moment des faits.

61. Le Gouvernement ne formule aucune observation sur le bien-fondé des griefs de l'intéressé.

62. La Cour rappelle que l'article 13 ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un Etat contractant comme contraires en tant que telles à la Convention (*James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, p. 47, § 85). Elle ne peut donc retenir l'argument du requérant.

63. Partant, les faits de l'espèce ne révèlent aucune violation de l'article 13 de la Convention.

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

64. 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

65. Le requérant réclame pour dommage matériel :

i. 21 804,07 livres sterling (GBP), montant correspondant à l'indemnité forfaitaire pour veuve (1 000 GBP) et à l'allocation de mère veuve dont il a été privé jusqu'au 9 avril 2001, moins certaines sommes qu'il a perçues au titre de l'allocation pour soins à invalide et de l'allocation de parent isolé durant cette période (20 804,07 GBP) ;

ii. les versements au titre de l'allocation de mère veuve à partir du 9 avril 2001 ;

iii. les versements au titre de la pension de veuve à la fin de son droit à l'allocation de parent veuf ; et

iv. des intérêts au taux de 8 % par an sur les arriérés de l'ensemble des prestations de veuvage dont il est constaté qu'elles lui étaient dues à partir du 7 juin 1996 jusqu'à la date de l'arrêt.

66. Le Gouvernement accepte les calculs effectués par le requérant en ce qui concerne l'indemnité forfaitaire pour veuve et l'allocation de mère veuve due jusqu'au 9 avril 2001. En revanche, il conteste la demande de paiement d'intérêts au motif que les prestations de sécurité sociale ne sont généralement pas versées à des fins d'investissement.

Le Gouvernement conclut donc que le requérant a droit à 21 804,07 GBP pour dommage matériel.

67. La Cour relève que le Gouvernement ne conteste pas les calculs du requérant relatifs à l'indemnité forfaitaire pour veuve et au montant de l'allocation de mère veuve dû, après déductions, jusqu'à la mise en œuvre du nouveau régime introduit le 9 avril 2001 par la loi de 1999.

68. Elle constate en outre que, depuis le 10 avril 2001, le requérant peut prétendre à l'allocation de parent veuf exactement de la même façon qu'il aurait pu solliciter l'allocation de mère veuve en vertu de la loi de 1992 s'il avait été une femme.

69. La Cour estime que des intérêts peuvent être réclamés à compter de la date à laquelle est survenu chaque élément recouvrable de la perte pécuniaire passée (voir, parmi d'autres, *Smith et Grady c. Royaume-Uni* (satisfaction équitable), n^{os} 33985/96 et 33986/96, § 24, CEDH 2000-IX).

70. Dès lors, statuant en équité, la Cour alloue au requérant une réparation de 25 000 GBP au titre de l'indemnité forfaitaire pour veuve qui lui a été refusée et de l'allocation de mère veuve dont il n'a pu bénéficier jusqu'au 9 avril 2001.

B. Frais et dépens

71. Le requérant réclame également 19 142,94 GBP pour frais et dépens, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) incluse. Cette somme comprend les honoraires des *solicitors* et du conseil du requérant, les frais

de liaison avec d'autres organisations non gouvernementales dans le cadre de l'affaire et les honoraires d'un expert en économie sociale.

72. Le Gouvernement ne conteste pas les taux horaires de base réclamés par les *solicitors* du requérant, mais soutient qu'une majoration de 100 % de ces honoraires n'est pas justifiée. Selon lui, le taux horaire facturé par le conseil du requérant est également excessif. Il soutient que les sommes sollicitées pour la liaison avec d'autres organisations non gouvernementales ne devraient pas être remboursables et affirme que si la Cour accueille ses exceptions préliminaires quant au grief du requérant relatif à son impossibilité de bénéficier de la pension de veuve, l'intéressé ne devrait pas avoir droit au remboursement de cette partie de ses frais et dépens afférents à ce grief. Une somme de 3 000 GBP, TVA incluse, lui semblerait raisonnable pour les frais et dépens.

73. La Cour rappelle qu'au titre de l'article 41 de la Convention elle ne rembourse que les frais et dépens dont il est établi qu'ils ont été réellement exposés, qu'ils correspondaient à une nécessité, et qu'ils sont d'un montant raisonnable (voir, parmi d'autres, *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 79, CEDH 1999-II).

74. La Cour n'estime pas que ses conclusions sur le grief du requérant relatif à l'impossibilité d'obtenir une pension de veuve impliquent que les frais et dépens y afférents aient été exposés inutilement ou aient été d'un montant déraisonnable (*Smith et Grady* (satisfaction équitable), précité, § 30, et *Jordan c. Royaume-Uni* (n° 1), n° 30280/96, § 42, 14 mars 2000). Toutefois, pour la Cour, la majoration des honoraires du *solicitor* est injustifiée et ceux du conseil sont excessifs.

Eu égard à ce qui précède, la Cour alloue au requérant la somme globale de 12 500 GBP pour frais et dépens, TVA incluse.

C. Intérêts moratoires

75. 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* que l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 est applicable au grief du requérant concernant son impossibilité de bénéficier de l'indemnité forfaitaire pour veuve et de l'allocation de mère veuve ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 quant à ce grief ;

3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner ce grief sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8;
4. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 de la Convention ou l'article 1 du Protocole n° 1 quant au grief du requérant relatif à son impossibilité de bénéficier d'une pension de veuve;
5. *Dit* qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner si l'article 8 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 s'appliquent au grief du requérant relatif à son impossibilité de bénéficier d'une pension de veuve;
6. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 de la Convention ou l'article 1 du Protocole n° 1 quant au grief relatif à la discrimination qu'aurait subie la défunte épouse du requérant;
7. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention;
8. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt deviendra définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention:
 - i. 25 000 GBP (vingt-cinq mille livres sterling) pour dommage matériel,
 - ii. 12 500 GBP (douze mille cinq cents livres sterling) pour les frais et dépens afférents à la procédure devant les organes de la Convention (taxe sur la valeur ajoutée incluse);
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 7,5 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;
9. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 11 juin 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Matti PELLONPÄÄ
Président

ANGUELOVA v. BULGARIA
(Application no. 38361/97)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 13 JUNE 2002¹

1. English original.

SUMMARY¹

Death in police custody and effectiveness of subsequent investigation
Ill-treatment of detainee
Detention in breach of domestic-law requirement of written detention order

Article 2

Life – Death in police custody – Absence of plausible explanation for injuries sustained in custody – Discrepancies between forensic reports – Failure to investigate suspect behaviour of police – Failure to provide adequate medical care – Effectiveness of investigation into death in police custody

Article 3

Inhuman treatment – Ill-treatment of detainee

Article 5

Lawful detention – Detention in breach of domestic-law requirement of written detention order – Deficiencies in custody records

*
* *

The applicant belongs to the Roma ethnic group. In 1996 her 17-year-old son, Anguel Zabchekov, died in police custody following his arrest on suspicion of attempted theft. He had been seen hanging around parked cars and had been chased and apprehended by an off-duty policeman. Witnesses later testified that Mr Zabchekov, who had been drinking, had slipped and fallen several times. Following the arrival of the police, Mr Zabchekov was handcuffed to a tree while police officers carried out a search of the area. He was then taken to the police station. However, no written detention order was issued. The register did not have any entry for him, although it mentioned an unidentified detainee; it subsequently transpired that the register had been altered. During the night, the police noticed that Mr Zabchekov's condition was deteriorating. Some time later, an officer drove to the hospital to fetch an ambulance and a doctor. Mr Zabchekov was then taken to hospital, where he was pronounced dead shortly afterwards. According to a hospital doctor, the police officers stated that Mr Zabchekov had been brought to the police station in the same condition as on his arrival at the hospital. An investigator was appointed. He questioned numerous witnesses,

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

organised a reconstruction of events and ordered an autopsy, which established that the cause of death was internal bleeding as a result of a fractured skull around the left eyebrow, due to a blow either by or against a blunt object. Marks were also noted on the chest and wrists. The investigation was transferred to a military investigator because the death had occurred in police custody and five medical experts were appointed to re-examine these conclusions on the basis of the documentary material. The experts' report confirmed the cause of death but stated that the haematoma had been there for at least ten hours prior to death, rather than between four and six hours, as stated in the first report. On that basis, the investigation was closed.

Held

(1) Article 2: (a) Death of the applicant's son: Since the death occurred in police custody, it was for the Government to provide a plausible explanation. The second forensic report, which relied solely on documentary material, departed in important respects from the conclusions of the first report, without giving reasons, and this significantly reduced the reliability of its conclusions. It was unlikely that Mr Zabchekov would have been out drinking, decided to steal car parts and been capable of running away if, as the second report suggested, he had already sustained a fractured skull ten hours before he died. The first report was consistent with the blow having been sustained while Mr Zabchekov was in police custody and there were other injuries which could have been the result of the same events. The suggestion that the blow was sustained in a fall was not supported by the forensic evidence and none of the witnesses who had seen Mr Zabchekov before he was taken to the police station had reported any complaint of an ailment on his part. Moreover, significant weight had to be attached to the suspect behaviour of the police officers who, *inter alia*, appeared to have delayed access to a doctor and made an apparently false statement at the hospital, and to the fact that the detention records had been tampered with, Mr Zabchekov being registered *post factum* as an unidentified person although the police in fact knew who he was. These matters required thorough investigation but no such investigation was undertaken. The Government's explanation was thus implausible and no other explanation had been offered.

Conclusion: violation (unanimously).

(b) Failure to provide timely medical care: The police delayed the provision of medical assistance and this contributed in a decisive manner to the fatal outcome. Furthermore, it was particularly significant that the case file contained no trace of criticism or disapproval of the way in which the matter was handled. There had therefore been a violation of the State's obligation to protect the life of persons in custody.

Conclusion: violation (unanimously).

(c) Effectiveness of the investigation: The investigation commenced promptly and the authorities worked actively on it. However, failings in the autopsy prevented any possibility of identifying the object which might have caused the skull fracture. Furthermore, it was highly significant that the police officers were never asked to explain why the detention records had been forged, why they had not called for an ambulance straight away or why they had given apparently false information at the hospital. There were also other failings in the investigation, in particular with

regard to the limited purpose of the reconstruction and the lack of attention paid to the other traces of injury. Finally, the testimony of the police officers was considered fully credible despite their suspect behaviour and, notwithstanding the obvious contradictions between the two forensic reports, the authorities accepted the conclusions of the second without seeking clarification. The investigation thus lacked the requisite objectivity and thoroughness and its effectiveness could not be gauged on the basis of the number of reports made, witnesses questioned or other investigative measures.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 3: The Government had not provided a plausible explanation for the injuries on Mr Zabchekov's body, injuries which were indicative of inhuman treatment. It was unnecessary to make a separate finding under Article 3 in respect of the deficiencies in the investigation.

Conclusion: violation (unanimously).

(3) Article 5: It was undisputed that Mr Zabchekov's detention was not based on a written order as required by domestic law. The law could not reasonably be interpreted as permitting confinement without a lawful order where there existed doubts as to the detainee's identity, and such interpretation ran contrary to the elementary guarantees of Article 5. In any case, the police identified Mr Zabchekov at the time of his arrest. His detention was therefore unlawful. As the possible attempt to conceal the detention was in any event unsuccessful, it was unnecessary to address the question whether an issue of State responsibility for an unacknowledged detention might arise. The lack of a written order and of a proper record of the detention was sufficient to find that Mr Zabchekov's confinement was in breach of domestic law and contrary to the requirements implicit in Article 5 for the proper recording of deprivations of liberty.

Conclusion: violation (unanimously).

(4) Article 13: The criminal investigation was ineffective and that undermined the effectiveness of any other remedy that may have existed, including the possibility for the applicant of joining the criminal proceedings as a civil party.

Conclusion: violation (unanimously).

(5) Article 14: While the applicant's complaint that the authorities' perception of her son as a Gypsy was decisive in their attitudes and actions was grounded on serious arguments, it could not be concluded that proof beyond reasonable doubt had been provided.

Conclusion: no violation (six votes to one).

Article 41: The Court dismissed the Government's objection based on the assertion that the Code of Criminal Procedure provided for the possibility of criminal proceedings being reopened in cases in which the Court had found a violation, opening the possibility for the applicant to submit a claim for damages. It made awards in respect of non-pecuniary damage and costs and expenses.

Case-law cited by the Court

De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium (Article 50), judgment of 10 March 1972, Series A no. 14

Ireland v. the United Kingdom, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25

- McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324
- Kaya v. Turkey*, judgment of 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I
- Kurt v. Turkey*, judgment of 25 May 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
- Nikolova v. Bulgaria* [GC], no. 31195/96, ECHR 1999-II
- Oğur v. Turkey* [GC], no. 21594/93, ECHR 1999-III
- Tanrıkulu v. Turkey* [GC], no. 23763/94, ECHR 1999-IV
- Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, ECHR 1999-IV
- Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, ECHR 1999-V
- Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, ECHR 2000-III
- Velikova v. Bulgaria*, no. 41488/98, ECHR 2000-VI
- İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII
- Salman v. Turkey* [GC], no. 21986/93, ECHR 2000-VII
- Grauslys v. Lithuania*, no. 36743/97, 10 October 2000
- Gül v. Turkey*, no. 22676/93, 14 December 2000
- McKerr v. the United Kingdom*, no. 28883/95, ECHR 2001-III
- T.P. and K.M. v. the United Kingdom* [GC], no. 28945/95, ECHR 2001-V

In the case of Anguelova v. Bulgaria,

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 23 May 2002,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 38361/97) against the Republic of Bulgaria 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 Bulgarian national, Mrs Assya Anguelova (“the applicant”), on 20 September 1997.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented before the Court by Mr Y. Grozev, a lawyer practising in Sofia. The Bulgarian Government (“the Government”) were represented by their Agents, Mrs V. Djidjeva and Mrs G. Samaras, of the Ministry of Justice.

3. The applicant alleged that her son had been ill-treated by police officers and had died as a result, that the police had failed to provide adequate medical treatment for her son’s injuries, that the authorities had failed to carry out an effective investigation, that her son’s detention had been unlawful, that she did not have an effective remedy and that there had been discrimination on the basis of her son’s Roma/Gypsy origin.

The applicant relied on Articles 2, 3, 5, 13 and 14 of the Convention.

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 Fourth Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court).

6. By a decision of 6 June 2000, having regard to all the submissions of the parties on the admissibility and merits of the case, the Chamber

constituted within that Section in accordance with Rule 26 § 1 declared the application admissible¹.

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).

8. The Chamber constituted within that Section decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 2 *in fine*). The applicant, but not the Government, filed observations on the merits (Rule 59 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant, Mrs Assya Anguelova, is a Bulgarian national who was born in 1959 and lives in Razgrad.

10. On 29 January 1996 her son, Anguel Zabchekov, aged 17, who had been known to the police as a suspect on theft charges, died after having spent several hours in police custody in Razgrad following his arrest for attempted theft. The ensuing investigations conducted by the prosecution authorities ended with the conclusion that the death must have been caused by an accidental injury which pre-dated Mr Zabchekov's arrest. The applicant contested that conclusion.

The applicant describes herself and her late son as belonging to the Roma/Gypsy ethnic group.

A. Evidence about the whereabouts of Mr Zabchekov on 28 January 1996

11. According to the statements of several witnesses, on 28 January 1996 Mr Zabchekov spent part of the day doing some odd jobs for a neighbour. In the evening he went home for a while and then went out with his sister, her boyfriend and a Mr M., another friend of his. He then spent most of the evening in their company at a local bar. He consumed alcohol.

At about 10.30 p.m. or 11.30 p.m. Mr Zabchekov's sister and her boyfriend left the bar, leaving him there with Mr M. The bar closed shortly afterwards. Mr M. stated that he had then left the bar with Mr Zabchekov and that they had parted at the door, Mr M. returning home.

All the witnesses (the owner of the bar, the person for whom Mr Zabchekov had worked that day, his sister and her boyfriend, and

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

Mr Zabchekov's father, who was at home when his son dropped in on his way to the bar) were unanimous that he had been in good health, that he had no visible injuries on his body, that he had not been involved in any quarrel or fight, and that he had consumed alcohol.

B. The chase in Beli Lom Street and Mr Zabchekov's arrest

12. At about midnight on 29 January 1996 a Ms I.A., who lived in a block of flats in Beli Lom Street in Razgrad, noticed from her balcony a man later identified as Mr Zabchekov hanging around by parked cars, bending over and "doing something". Ms I.A. telephoned a neighbour, Ms I.M. The two women shouted at Mr Zabchekov from their balconies to ask him what he was doing. At that moment Sergeant Mutafov ("C"), a police officer who was not on duty that day, and a young man ("D"), both of whom also lived in the same block of flats, were passing by in the street and were alerted by their neighbours.

13. Mr Zabchekov attempted to run away, and C ran after him. The chase apparently continued for a minute or two. Then D and his two neighbours saw C appearing from around the corner, holding Mr Zabchekov and leading him back to the entrance of the building. The witnesses stated that there had been snow on the ground.

14. C later stated that while trying to run away Mr Zabchekov had slipped and fallen down but had quickly stood up again. This was confirmed by Ms I.A. and Ms I.M., who had been watching from their balconies. They explained that Mr Zabchekov had fallen on a patch of grass. However, D, who had remained in the street and had also observed the incident, stated that he had not seen Mr Zabchekov falling at any moment before his arrest. He repeated that statement at a confrontation with the other witnesses.

15. C was the only witness of the events between the moment when Mr Zabchekov and he had turned round the corner and the moment when they had reappeared in front of the building in Beli Lom Street. C stated that Mr Zabchekov had slipped and fallen down two more times. As a result, C had been able to catch up with him and, while Mr Zabchekov was back on his feet and running, C had tripped him up, Mr Zabchekov had fallen to the ground and C had pounced on him. C had then pulled Mr Zabchekov up by the arm and had led him back. Asked to specify the part of his body on which Mr Zabchekov had fallen, C replied that the boy had fallen on his face. C could not remember whether Mr Zabchekov had protected his face with his hands. C also stated that he had had difficulty in running and apprehending Mr Zabchekov because he had had a leg injury and his shoelaces had been untied.

16. Sergeant Dimitrov (“G”), one of the police officers who arrived later, stated as follows: “When we arrived on the spot [C] told us that while he was trying to arrest Mr Zabchekov the latter ran away and fell two or three times and that if he had not fallen C would not have been able to catch up with him.”

C. Events between Mr Zabchekov’s arrest and the arrival of the police

17. The witnesses were unanimous that, while C had been leading Mr Zabchekov back to the entrance of the block of flats, the latter had slipped and fallen. There were discrepancies as to precisely how that had happened. Ms I.M., who observed the incident from her balcony, stated that when C and Mr Zabchekov had reappeared from around the corner of the building, the latter had slipped, fallen and rolled over. D stated, however, that Mr Zabchekov’s leg had slipped and he had fallen on his buttocks. C maintained that Mr Zabchekov had in fact only slipped but had not fallen, because he had been holding him.

18. C stated that he had not hit Mr Zabchekov and had not seen anyone hitting him. That was confirmed by Ms I.A. and Ms I.M. The latter, who was also the owner of one of the cars in the car park, clarified that she had indeed seen Mr Zabchekov rolling on the ground when C was leading him back after the chase, but stated that she had not seen anyone kicking him or beating him. D did not mention whether he had seen anyone hitting Mr Zabchekov.

19. C also stated that when he had been in close contact with Mr Zabchekov after arresting him he had not noticed any traces of blood or any grazes on his face. He added that Mr Zabchekov’s hair covered part of his forehead and that the colour of his face was dark. D stated that he had not noticed any blood or grazing on Mr Zabchekov’s face. He added that the latter smelled of alcohol.

20. Having apprehended Mr Zabchekov, C asked Ms I.M. to call the police, which she did at about 12.20 a.m. Afterwards, she remained inside her flat.

21. C, D and Mr Zabchekov waited at the entrance of the block of flats, apparently for about ten or twenty minutes. It appears that Ms I.A., who stayed on her balcony, did not have a view of the entrance.

22. The witnesses’ statements contain few details as to whether there was any kind of verbal exchange between Mr Zabchekov and any of them before the arrival of the police. Some of the witnesses stated that Mr Zabchekov had been mumbling something barely comprehensible. According to Ms I.M., who was watching from her balcony, Mr Zabchekov had repeated several times that he was drunk. Ms I.A., Ms I.M. and C stated

that, when Mr Zabchekov had fallen to the ground after being arrested, C had told him: "Get up, I'm not going to drag you." D stated that he had not heard any such words being uttered. None of the witnesses' statements indicates whether C or D spoke with Mr Zabchekov during the time when they were alone with him at the entrance of the block of flats.

23. In the statement he gave on 29 January 1996, C said that, after the police had left with Mr Zabchekov, he had found a wrench on the spot where D, Mr Zabchekov and himself had been waiting for the police to arrive. C thought that it must have belonged to Mr Zabchekov as it was the right size for removing a car battery. C explained in his statement that he had kept the wrench and had handed it over to the investigator in the morning on 29 January 1996 when he had been summoned to the police station after the death of Mr Zabchekov. However, in a statement taken on 31 January 1996 Sergeant Atanassov ("H"), who had been on duty at the police station when Mr Zabchekov was brought there, said that he had noticed the wrench on a desk at the police station no later than 1.30 a.m., shortly after Mr Zabchekov had arrived there. At a confrontation with the other police officers on 26 April 1996, H recalled that he had in fact first seen the wrench at a later stage.

D. The arrival of the police at Beli Lom Street

24. When the telephone call was received at the local police station a patrol car with two police officers, Sergeants Penchev ("A") and Kolev ("B"), was dispatched to the address. When the police officers arrived they saw C and Mr Zabchekov at the entrance of the block of flats. D was also standing nearby.

25. A recognised Mr Zabchekov, whom he knew as a suspect in several pending theft investigations, and addressed him by name. He handcuffed him. A and some of the other police officers later asserted that at that moment A warned the others to be careful as Mr Zabchekov had a "brain disease".

26. Another police car, with three police officers, Sergeants Ignatov ("E"), Georgiev ("F") and Dimitrov ("G"), arrived shortly afterwards. The officers then proceeded to search the area for evidence of attempts by Mr Zabchekov to break into cars. At some point, A led Mr Zabchekov to one of the cars which appeared to have been broken into and asked him whether he had been trying to steal anything. Mr Zabchekov allegedly denied this. He was then handcuffed to a small tree and the police officers continued to search the area. Having identified two cars which had been broken into, the police officers rang the owners' doorbells. One of them came out and went to see the damage done to his car. During that time Mr Zabchekov remained handcuffed to the tree.

27. The only witnesses who gave details about the events between the police's arrival and their departure with Mr Zabchekov were the police officers on duty. Ms. I.A., and D merely stated that the police officers had searched the area. C stated that he had gone to alert the owners of the cars. He had only seen that at a certain point Mr Zabchekov was with the police officers at the car park, where his colleagues were comparing the soles of Mr Zabchekov's shoes with traces visible in the snow. One of the car owners was questioned, but only in respect of the damage caused to his car, by a police officer who visited the site later, at about 11 a.m. on 29 January 1996.

28. According to some of the police officers, at some point when they were searching the area they had noticed Mr Zabchekov lying or sitting on the ground. A stated that at that point he had released Mr Zabchekov from the tree, placed him on the back seat of the police car and handcuffed both his hands. All the police officers who were present in Beli Lom Street stated that at that time they had not noticed any trace of injury on Mr Zabchekov's face. Some of them stated that he appeared to be drunk, and that he had been mumbling and had not been communicative.

E. Events after Mr Zabchekov's arrival at the police station

29. At about 12.50 a.m. Mr Zabchekov was taken to the police station by A and B.

The sergeant on duty, H, stated that he had seen A and B enter the police station with Mr Zabchekov walking between them. The latter's hands had been handcuffed behind his back. A and B had been holding him by the arms and leading him in. Mr Zabchekov had been put in office no. 1. A stated that at that point he had removed the handcuffs from the boy.

30. No written order for Mr Zabchekov's detention was issued.

31. According to the statements of A, B and H, Mr Zabchekov stayed in office no. 1 with B and H, while A went to report to the senior officer on duty, Colonel Iordanov ("I"). H further stated that at that moment he had noticed a bruise on Mr Zabchekov's eyebrow. A and B did not mention any injury. H also stated that Mr Zabchekov's clothes had been wet. They all noticed that Mr Zabchekov had been drunk and mumbling.

Colonel I stated that A had informed him that Mr Zabchekov had been brought to the police station; A had said that the arrested person had been identified, but was too drunk for questioning. Colonel I had not seen Mr Zabchekov until about 4.30 a.m. According to the sergeants' statements, Colonel I had ordered that Mr Zabchekov should be given a seat in the passage to sober up. A had then instructed H to call him over

the radio as soon as Mr Zabchekov was able to communicate. At an unspecified time A and B had left the police station and returned to their patrol duties.

32. H stated that Mr Zabchekov had fallen asleep soon afterwards, on a chair in the passage, and had been snoring. At about 3 a.m. H had allegedly noticed that Mr Zabchekov had been lying asleep on the floor. H had woken him and put him back on the chair, thinking that “he might catch a cold”. H further stated that at about 3.50 a.m. he had again gone to see Mr Zabchekov who had been sitting on the chair, sleeping and shivering. H had decided to move him back to office no. 1, where it was warmer. He had woken him and helped him enter the room. Shortly afterwards Mr Zabchekov had slipped from the chair. H had noticed that he had been breathing heavily. H stated that at that point he had contacted Sergeant Dontchev (“J”), and had told him “to call Sergeant Penchev [A] or an ambulance”.

33. J stated that, in accordance with the duty schedule, he had slept on the premises of the police station until 2 a.m. on 29 January 1996, when he had been woken for duty. He had not been informed that anyone was being detained. J’s statement did not mention whether, between 2 a.m. and 3.50 a.m., he had gone down the passage where, at that time, according to H, Mr Zabchekov had been sleeping on a chair. J stated that he had only become aware of Mr Zabchekov’s presence when at 3.50 a.m. H had reported that the boy’s condition seemed to be deteriorating. J had then seen him, noticing injuries on his forehead, and had called A and B by radio.

34. At approximately the same time H or J had alerted Colonel I, the senior officer on duty. I stated that at that moment he had noticed injuries on Mr Zabchekov’s face.

35. A and B stated that at 4.30 a.m. they had been contacted by radio and had been told that Mr Zabchekov’s condition was rapidly deteriorating. Arriving at the police station, the sergeants had seen Mr Zabchekov lying on the ground, breathing heavily. B had then driven to the hospital and had returned, with Dr Mihailov, the paediatrician on duty, following in an ambulance.

36. Dr Mihailov later stated that at about 5 a.m. the hospital employee in charge of emergencies had asked him to go to the police station “for a 15-year-old boy”. Dr Mihailov explained that he had seen that employee talking to the police officers. He also pointed out that he had not been given any prior information about the boy’s condition.

37. Dr Mihailov examined Mr Zabchekov at the police station and advised that he should be taken to hospital as his pulse rate was low. Mr Zabchekov was driven to the hospital in the ambulance, with A and B following in their police car. When they arrived at the hospital, A and B helped to bring Mr Zabchekov to the corridor in front of the office of the

doctor on duty. According to the statements of A and B, when Mr Zabchekov was examined several minutes later by Dr Ivanova, the intern on duty, there had followed a heated discussion between her and Dr Mihailov. The police officers had then been informed that Mr Zabchekov had died.

38. B stated that Dr Ivanova had said to him and his colleague: “You must have known Mr Zabchekov’s condition”, and that she had insisted that she had not seen him breathing.

39. Dr Mihailov stated that in the police station he had noticed bruises on Mr Zabchekov’s chest and that at that time the boy had still been alive but had been unconscious with a weak pulse.

Dr Mihailov had then asked the police officers how long the boy had been in such a condition. The police officers had replied: “He was brought to the police station in that condition.”

40. Dr Ivanova stated that at about 5 a.m. she had been asked by Dr Mihailov to verify whether a patient who had been brought to the hospital had died. Having found that no cardiac activity was noticeable she had attempted cardiac massage, but to no avail. She further stated that, when she had asked why Dr Mihailov, and not herself, as the intern on duty, had been dispatched to the police station, the hospital employee in charge of emergencies had replied that the request for an ambulance had been said to concern a child, and so it had been decided to send the paediatrician on duty.

F. The register kept at the Razgrad police station

41. According to normal practice, all detentions are recorded in a register kept at the police station. The register contains a series of entries organised in columns: the number assigned to the detainee, the name of the officer entering information into the register, the name of the detainee, the reasons for detention, the action taken and the time of release. Information corresponding to each detainee is entered in chronological order.

42. At the Court’s request the Government submitted a copy of the Razgrad police station’s register for 29 January 1996. The register does not contain an entry for Mr Zabchekov. However, it contains an entry for an “unidentified person” who was assigned number 72.

43. The register does not contain a separate column recording the time of detention. In respect of some of the detainees listed on the same page the time of detention is mentioned together with the date. In respect of the “unidentified person”, as with some of the other detainees listed on the same page, there is no mention of the time of detention in the column indicating the date. However, immediately after the words “unidentified

person”, there appears, spread over two columns and two lines, the entry “29 I 96, 01.⁰⁰”. A visual examination of the copy of the register shows that the figure “1.⁰⁰” has been written over a figure which, as far as legible, had originally read “3.⁰⁰” or “5.⁰⁰”.

44. It can be also observed that the registration numbers on the same page have been written over. From the copy provided by the Government it is difficult to see the original numbers that were altered. Nevertheless, it can clearly be seen that there are equal spaces between each of the entries except the numbers “72” and “73”, between which there is a significantly smaller space.

45. The entry under number 72 for the detention of an unidentified person states that that person was brought to the police station by A. On the right-hand side of the same line there appears a signature which, in so far as it is legible, appears to be that of Colonel I.

46. In the course of the investigation Colonel I, the senior officer on duty, and J, his assistant that night, were questioned in relation to the registration of Mr Zabchekov’s presence at the police station. Colonel I stated that he had not instructed A to register the detainee since A was familiar with the procedure. J stated that shortly after 3.50 a.m., when he had been alerted by H about Mr Zabchekov’s deteriorating condition, he had checked the register of detainees but had not seen any entry concerning him. Colonel I further denied having made an entry in the register and stated that the entry for an unknown person had not been there when he had left the police station after Mr Zabchekov’s death.

G. Investigation by the general prosecution and investigation authorities

47. Early in the morning of 29 January 1996 the police officers involved submitted a written account of the night’s events to the head of the local police.

Towards the end of his handwritten report C stated, with no apparent connection with the surrounding text: “The person I apprehended was swarthy (Gypsy)” (“Този когото задържах беше мургав (циганин)”).

48. The head of the local police opened file ZM-I no. 128 which contained a summary of the events, the reports of seven police officers and the written statements by D and one of the owners of the cars which Mr Zabchekov had allegedly tried to break into.

Also early in the morning of 29 January 1996 Mr Neshev, an investigator from the Regional Investigation Service (Окръжна следствена служба) in Razgrad opened criminal proceedings under file no. 13/1996 to investigate the death of Mr Zabchekov.

49. According to the applicant, at 8 a.m. on the same day Mr Neshev, accompanied by two uniformed police officers, went to the house of the applicant's family to inform them of Mr Zabchekov's death. They spoke to the boy's stepfather. According to the applicant, the investigator stated that during the night Mr Zabchekov had tried to break into two cars, that the police had chased him, and that, during the chase, Mr Zabchekov had fallen down and had hit his head against the asphalt.

50. Also on 29 January 1996, Mr Neshev questioned the police officers involved and D, the young man who had been with Sergeant Mutafov (C) during the brief chase on Beli Lom Street. The investigator also visited the hospital and saw Mr Zabchekov's body. Pictures of the body were taken.

51. On the same day at about 11.45 a.m. an officer from the local police went to Beli Lom Street in connection with the reported car-theft attempt. He noted that two cars bore signs of attempted theft and questioned their owners. At about 5 p.m., this time apparently acting in connection with the investigation into the death of Mr Zabchekov, he took a sample from a large red patch in the snow. Laboratory analysis revealed that it was animal blood.

52. Also on 29 January 1996 Mr Neshev ordered an autopsy. He put the following questions to the medical experts:

"What are the causes of Zabchekov's death? Are there any traumatic injuries on Zabchekov's body? Do they have any causal relation to the death? How were the injuries inflicted? How long was the period between the infliction of the lethal injury and the death and is it possible, as witnesses claimed, that Zabchekov was conscious until 4.30 a.m.? Is the lethal injury related to injuries in places where the skin was broken? Are there any other visible injuries and did they require, in view of their visible characteristics, immediate medical treatment?"

53. The autopsy was carried out on 29 January 1996 (starting at 11.30 a.m.) by three doctors at the Regional Hospital in Razgrad. These were Dr Minchev, head of the forensic department, Dr Militerov, head of the pathology department, and Dr Marinov, a doctor in the forensic department.

54. In their report, dated 29 January 1996 ("the first report"), the experts described their findings in detail. Photographs were taken.

55. The external inspection of the body revealed, *inter alia*:

"At the outer end of the left eyebrow, over the orbital rim, a superficial wound of longish shape, measuring 1 cm by 0.4 cm, with slightly uneven and grazed edges, and covered by a thin brownish scab. The soft tissue around the wound is slightly swollen, the skin being of bluish-purple colour. The eyeball of the left eye is slightly protruded (outwardly) ...

A slight surface scar 3.5 cm long, with mild bruising ... on ... the left wrist ...

Two surface bruises measuring 7.5 cm by 0.5 cm and 3.5 cm by 0.6 cm, of brownish colour, covered by a reddish scab on the right wrist ..."

56. In the concluding part of the report the experts summarised the injuries on Mr Zabchekov's body as follows:

"[1.] Skull and cerebral trauma: Superficial lacerated contusion (a deep bruise) located on the outer side of the left eyebrow along its orbital rim; haematomas on the skin and in the soft tissue around this wound and on the left eyelid, fracture of the back wall of the left 'eye bone' reaching its lower external side, with a bow-like fissure under the external injury described above; epidural haematoma on the left side (haemorrhage between the brain and the skull bones – 110 ml; epidural oedema ... [identified as the cause of death]).

[2.] Haematoma on the skin, spotted in a characteristic manner, and haematoma in the soft tissue on the right side of the chest, along the anterior axillary line.

[3.] Surface skin grazes on the right side of the forehead and on the upper surface of the left wrist with a limited haematoma in the soft tissue under the skin.

[4.] Haematoma of an oval shape and diameter of 0.5 cm on the mucous membrane of the left lower lip.

[5.] Two strip-like surface bruises on the skin of typical shape, and haematoma in the soft inner tissue, in the area of the wrist joint of the right hand."

57. The experts further concluded:

"[The death was caused by] accumulated epidural cerebral haematoma on the left-hand side of the forehead, containing 110 ml of blood, followed by a cerebral oedema, with wedging of the cerebellar tonsils into the *foramen magnum*; this oedema led to the suppression and detachment of vital brain centres (those of breathing and heart activity, which in turn caused a pulmonary oedema), and was the direct cause of death."

58. Addressing the question of the manner in which the injuries had been inflicted, the experts stated:

"1. The injury in the area of the left orbital rim and the left eyeball and the epidural haematoma were caused by a blow by, or against, a blunt object, or an object with a blunt edge, [which had] a delineated [limited] and uneven surface. The blow was sudden and sufficiently strong. It caused the fracture of the back wall of the left 'eye bone' reaching its lower external side (furthermore, the skull bones are 0.2 cm thick);

2. [The injury to the right side of the chest was caused by] a blow by, or against, a hard blunt object, or an object with a blunt edge, having a larger impact surface. The marks in this area are spotted in a manner characteristic of an imprint of the victim's clothes.

3. [The injuries to the right side of the forehead and to the wrists were the result of] blows, or pressing, by or against sharp-edged objects. [The injury to the left part of the lower lip was caused by] a blow by or against a hard blunt object having a delineated [limited] surface."

59. The experts also stated that in cases of epidural haematoma of the kind Mr Zabchekov had suffered there was characteristically a lucid interval of four to six hours during which no visible signs would be displayed, except that

“the victim gradually becomes feeble, apathetic and sleepy, after which he falls into a coma and dies – as happened in the present case (during the period between 1 a.m. and 5 a.m. on 29 January 1996).”

The report concluded that Mr Zabchekov’s death had been inevitable in the absence of urgent surgical intervention.

60. The laboratory analysis found an alcohol level of 1.42‰ in Mr Zabchekov’s blood and 2.40‰ in his urine, corresponding to a medium level of alcohol intoxication.

61. According to the applicant, in the morning of 30 January 1996 she went to the office of the Regional Investigation Service in Razgrad and requested information about the circumstances surrounding her son’s death. Mr Neshev, the investigator, informed the applicant that her son had died of a skull fracture. According to the applicant, he explained that her son had been trying to steal car parts and that, when the police had sought to apprehend him, he had run away, had fallen down and had hit his head.

According to the applicant, during this meeting Mr Neshev asserted that her son had been taken to hospital, omitting the fact that he had been in police custody. When asked how Mr Zabchekov’s skull could have been fractured as a result of his fall, Mr Neshev had allegedly explained that the autopsy had found an “abnormally thin skull”.

62. In the afternoon of 30 January 1996, upon receiving Mr Zabchekov’s body from the hospital, the applicant and other family members noticed bruises on his body. The applicant went to the office of a local newspaper, spoke with two journalists and took them to her home, where they took pictures of Mr Zabchekov’s body and clothes. Late in the afternoon of 30 January 1996 Mr Zabchekov was buried.

63. On 31 January and 1 February 1996 the investigator questioned Ms I.M. and Ms I.A.

64. On 31 January 1996, by order of the regional prosecutor, Ms Hadzhidimitrova, the investigation was transferred to the Regional Military Prosecutor’s Office (Окръжна военна прокуратура). That decision was based on the finding that Mr Zabchekov had died after having been in police detention. The regional prosecutor stated, *inter alia*:

“... for several hours immediately preceding [his] death, the minor Zabchekov, apprehended at 1 a.m. on 29 January 1996 while attempting to steal car parts, was taken by [police] officers ... and placed within the premises of the unit on duty in order to restrict his freedom of movement. Therefore, although he was not detained pursuant to section 35(1) taken in conjunction with section 33(1)(1) of the National Police Act [Закон за националната полиция], as a matter of fact Zabchekov was forcibly held in the police station for about three hours and in the course of his stay [there] ... his condition suddenly deteriorated, and he lost consciousness.”

H. Investigation by the military prosecution and investigation authorities

65. On 31 January 1996, having received the file on the case, the Regional Military Prosecutor's Office opened an investigation under a new file number (3-VIII/96, prosecutor's file 254/96). The case was assigned to a military investigator (военен следовател).

During the following weeks the military investigator conducted new examinations of the police officers involved, questioned five persons who had spent the afternoon and evening of 28 January 1996 with Mr Zabchekov, and also heard Dr Mihailov and Dr Ivanova.

66. Two of the police officers, Sergeant Penchev (A) and Sergeant Georgiev (F), mentioned Mr Zabchekov's ethnic origin in their oral evidence to the military investigator.

A stated that when he had arrived at Beli Lom Street he had seen two persons emerging from the entrance of the building, one of whom had been "a Gypsy with a criminal record – Anguel Zabchekov".

In his statement F. referred to the applicant's son as "the Gypsy" (three times), "the arrested" (seven times) and "Zabchekov" (twice).

67. On 12 March 1996 the investigator conducted examinations of the witnesses Ms I.A., Ms I.M., C and D. His questions related solely to the number of times Mr Zabchekov had fallen to the ground during the chase on Beli Lom Street and the places where this had happened.

On 18 March 1996 the investigator appointed an expert to analyse the clothes which Mr Zabchekov had been wearing on 28 and 29 January 1996. In his report of 20 March 1996 the expert stated that no traces of shoe soles could be found but explained that microscopic remains from particles from a shoe sole would not normally be left on soft fabric.

68. On 20 March 1996 the investigator conducted a reconstruction of the events during Mr Zabchekov's arrest in order to clarify the witnesses' evidence. Those taking part were Sergeant Mutafov (C), the young man who had been with him on 28 and 29 January (D), and the two persons who had observed the scene from their balconies, Ms I.A. and Ms I.M. The police officers who had arrived at Beli Lom Street after Mr Zabchekov was arrested by C did not participate in the reconstruction, which was almost exclusively concerned with the events before the arrival of the two police cars. The reconstruction was videotaped.

69. On 11 April 1996 the applicant submitted to the Varna Military Prosecutor's Office a request for the exhumation of her son's body and for the assignment of a new medical expert, stating that her son had been buried in haste and that exhumation of his body was essential. The applicant suspected that her son's ribs might have been broken. She also submitted to the investigator, Mr Atanasov, two X-ray photographs of her son's head taken several months before his death, to

be used for the purpose of establishing whether his skull had been “soft” or “thin”.

70. On 17 or 18 April 1996 five medical experts were appointed to re-examine the conclusions as regards the causes of Mr Zabchekov’s death. One of them, Dr Minchev, had participated in the initial group of experts. The other four were Professor Pavlov, head of the forensic department at the Medical University in Varna, Dr Kiuchukov, from the university’s neurosurgery department, and Dr Dokov and Dr Radoinova, senior assistants in the forensic department of the same university. The experts were asked the following questions:

“1. What injuries did Zabchekov sustain? What was the cause of death?

2. In what manner were the injuries sustained and by how many blows could they have been caused? Could the injuries have been caused by consecutive falls (in accordance with the witnesses’ statements and the findings of the investigation reconstruction as recorded on video), or were they the result of direct blows?

3. When were these injuries inflicted?

4. What was Anguel Zabchekov’s blood alcohol level at the time of his arrest, at about 12.15 a.m.?”

71. On 26 April 1996 the investigator held a confrontation between all the police officers involved. On the same day three additional witnesses were questioned.

On 23 May 1996 the applicant repeated her request for an exhumation. On 29 May 1996 another witness was questioned.

On 11 June 1996 Mr Dimitrov, a prosecutor from the Regional Military Prosecutor’s Office, sent the applicant a copy of his information note on the proceedings. The note stated, *inter alia*, that exhumation could be envisaged if this was considered necessary by the five medical experts, who had not yet submitted their opinion.

72. On 28 June 1996 the five experts delivered their report (“the second report”), which was based on an examination of the material in the investigation file. They had also seen the videotape of the reconstruction of Mr Zabchekov’s arrest, which had been recorded on 20 March 1996.

73. The experts confirmed that Mr Zabchekov’s death had been caused by an epidural oedema resulting from a skull fracture. They also stated, *inter alia*, that the fatal injury could have been inflicted by a kick, a punch or a blow by a blunt object, or also by a fall and a collision against a “flat broad surface” (широка удряща повърхност). They noted that the autopsy had not recorded any morphological data to allow the identification of the object which had caused the injuries.

The second report indicated that the blow which had caused the skull fracture had not been very strong. That conclusion was based on the “particular features of the skull structure (as witnessed by the X-ray

photographs enclosed and the thickness as described [in the autopsy report]).”

74. Contrary to the first medical report, which had stated that the interval between the skull injury and Mr Zabchekov’s death had been approximately four to six hours, the report of the five experts concluded:

“The haematoma ... which caused the death of Zabchekov, had been present for at least ten hours before the time of death. The basis for this conclusion is the appearance of the haematoma (blood clot of dark red colour), which is clearly visible on the photographs attached to the file. Clots of that kind, without the presence of liquid blood, are formed during a period of more than ten hours from the moment when they were caused. During this period the patients’ condition is usually characterised by the so-called ‘lucid interval’ – the time during which they do not display visible warning signs. Their condition gradually deteriorates ... they develop a headache, speech disturbances and problems of coordination of movement, [they] become unstable and sleepy, they stagger, etc., until they fall into a coma.”

75. The photographs relied on by the experts were taken at the time of the autopsy, which began at 11.30 a.m. on 29 January 1996.

76. The experts also found, in view of the amount of alcohol found in Mr Zabchekov’s blood, that the symptoms resulting from the head injury had been masked by the effects of alcohol.

77. The report of the five experts also dealt with the other injuries to Mr Zabchekov’s body:

“The haematoma on the right side of the chest is the result of a blow by or against a flat object with a broad hitting surface, which could have taken the form of a kick, a fall and a collision against a larger object and other objects. The general appearance of the bruise corresponds to the imprint of the clothes of the deceased, which indicates that the blow was inflicted through the clothes ... The bruises and injuries to the right side of the forehead, the two wrist joints and the lower lip are the result of the use of hard, blunt and/or sharp-edged objects with a limited hitting surface. The characteristics of the injuries to the two wrist joints make it possible to conclude that they were caused when the handcuffs were put on, in accordance with the available information ...”

78. On 25 July 1996 the investigator drew up a report proposing to terminate the proceedings.

79. On 31 July 1996 the Regional Military Prosecutor’s Office closed the investigation as there was no connection between the acts of the police and the death of Mr Zabchekov. That conclusion was based on the finding of the second medical report that at least ten hours had passed between the injury and death.

80. On 6 August 1996 the applicant lodged an appeal with the National Military Prosecutor’s Office (Прокуратура на въоръжените сили). She contended that the investigation had been incomplete and pointed to the repeated refusal to carry out an exhumation, to the alleged discrepancies between the evidence of different witnesses and to the lack of explanation for certain facts, including all the injuries to Mr Zabchekov’s body.

81. On 18 December 1996 the National Military Prosecutor's Office confirmed the closure of the investigation and refused the applicant's requests. Its decision stated, *inter alia*:

“[A]part from the physical force used during the arrest of Zabchekov for attempting to steal from cars, there is no evidence that any violence was used against him by police officers, whether ... inside or outside the ... police station. Furthermore, the firm conclusion of the report of the five experts, who are highly qualified in their field, is that the lethal injury was caused more than ten hours prior to death.”

82. It was also decided to refer the case back to the Regional Prosecutor's Office in Razgrad, which was competent to deal with the question whether a criminal act had been committed by a person other than a police officer.

I. Additional investigation by the general prosecution and investigation authorities

83. On 20 January 1997 the regional prosecutor, Ms Hadzhidimitrova, referred the case to the investigator, Mr Neshev. She noted that the investigation in respect of the police had been closed on the basis of the finding that the fatal injury had been inflicted more than ten hours prior to the death of Mr Zabchekov. Therefore, further evidence needed to be collected as regard the whereabouts and the condition of Mr Zabchekov before 7 p.m. on 28 January 1996.

84. The additional investigation entailed the examination of the applicant and six other witnesses on 23 January 1997 by Mr Neshev.

85. On 23 and 24 January 1997 the applicant made further requests for the exhumation of the body and for a fresh forensic examination, claiming that there were inconsistencies in the evidence. That was rejected by the Razgrad Regional Prosecutor's Office on 31 January 1997 as being unnecessary.

86. The applicant complained to the Chief Public Prosecutor's Office (Главен прокуруп). She stated, *inter alia*, that the prosecutors had consistently failed to explain why the police had not taken proper care of Mr Zabchekov following his arrest.

87. On 17 February 1997 Mr Neshev summoned the applicant (represented by counsel) to allow her to consult the file on the investigation. The applicant made a number of requests and objections concerning shortcomings in the investigation. In particular, she stated that there had been fundamental contradictions between the first and the second medical reports, and that it was clearly impossible for a person suffering from such a grave injury as that found by the autopsy to steal car parts and resist arrest. The applicant again requested the

exhumation of the body and the appointment of experts to answer the questions raised in her previous requests.

88. On 18 February 1997 Mr Neshev drew up a report stating that the additional investigation ordered on 20 January 1997 had not disclosed evidence that Mr Zabchekov had been beaten prior to his arrest. It was therefore proposed to suspend the investigation.

89. By an order of 4 March 1997 the regional prosecutor, Ms Hadzhidimitrova, suspended the criminal proceedings as all available evidence had been collected and it was not possible to determine the precise circumstances under which the fatal head injury had been inflicted.

90. The decision noted the findings of the military prosecutors, in particular those concerning the skull fracture, and confirmed them. In respect of the other bodily injuries, the prosecutor stated that they had not placed Mr Zabchekov's life in danger.

The decision also mentioned that when he had been taken to the police station Mr Zabchekov had been in good health.

91. On 10 March 1997 the applicant appealed to the Chief Public Prosecutor against the decision to suspend the proceedings. On 20 March 1997 the Chief Public Prosecutor's Office confirmed the suspension of the proceedings.

J. Other evidence submitted by the parties

92. The applicant has submitted four colour photographs of the dead body of Mr Zabchekov and a photograph of the jacket which he was wearing before his death. The photographs were taken by journalists on 30 January 1996 at the applicant's home, after the autopsy and the return of the body for burial.

93. Two of the photographs are of Mr Zabchekov's face. The hair covers half of the forehead. Above and over the left eyebrow can be seen a bluish-purple bruise. The left eyelid is of a bluish colour. A bruise can also be seen on the lips, on the left side of the mouth.

94. On the other two photographs a purple bruise colour can be seen on Mr Zabchekov's chest, on its right side, partly under the right armpit. Wounds are visible on Mr Zabchekov's right wrist.

95. On an unspecified date the applicant, acting through the European Roma Rights Centre, a non-governmental organisation based in Budapest, solicited the opinion of Professor Jorgen Thomsen, State Pathologist, Institute of Forensic Medicine, University of Southern Denmark, Odense, a member of the United Nations Standing Team of Forensic Experts. Professor Thomsen gave a written opinion dated 4 February 1999. Professor Thomsen had at his disposal, *inter alia*, the

description of what had allegedly happened in the case and extracts from the autopsy report and the reports of the forensic experts.

Professor Thomsen stated, *inter alia*:

“An epidural haematoma is usually caused by a fall against a hard surface or a strong blow with a blunt object. It is well known that a fall against a hard surface will often leave so-called *contre-coup* lesions. It is regrettable that the presence or absence of such lesions have not been mentioned. It has been mentioned that the deceased had a thin skull. In my opinion that is not an apologising factor in cases of interpersonal violence, as it is usually not known if a skull is thick or thin and it is inherent in the possible effects of violence that a person may have a thin skull. Together with the epidural haematoma there is usually a fracture (fissure) in the temporal bone and a rupture of the middle meningeal artery. The haemorrhage is thus arterial. It is in the beginning limited by the attachment of the *dura* to the inside of the bone. There is thus often a lucid interval that may last several hours, but often the interval is not longer than a couple of hours. If the traumatic lesion involves the brain with a concussion or contusions there is usually not a lucid interval.

I agree with the two forensic reports that the cause of death was the epidural haematoma and that it was caused by one of the types of traumas mentioned. It may well have happened before the victim was arrested, but it can in no way be excluded that he sustained the fatal lesion during his stay in the police centre. I do not agree with the statement that there was a lapse of ten hours from the trauma until death. It was based on the appearance of the blood clot. It is known that the blood after death can take various forms and even after death there is enzymatic biochemical activity that may change the blood in an unpredictable way and in various ways in different locations.

With reference to the other lesions these are not likely to have been sustained from the same trauma as the epidural haematoma. They are the result of blunt violence such as beating, kicking and/or falls, and may have been sustained during the stay in police detention.

The marks on the wrists are characteristically the results of handcuffing. Handcuffs will usually not leave marks, but may if they are too tight, if the person is struggling, or if he is dragged by the handcuffs.

In summary, it cannot be determined if the epidural haematoma was caused by a fall or other types of blunt violence. It may well have been sustained just before or during the stay in police detention. An epidural haematoma is curable if an operation with evacuation of the haematoma is performed soon enough. If admitted to hospital sooner, Mr Zabchekov might have been saved.”

96. The Government submitted that Mr Zabchekov had a record at the Juvenile Offenders Pedagogic Centre (Детска педагогическа стая) and at the police in Razgrad on account of numerous alleged thefts.

97. A note dated 3 July 1995, issued by the Juvenile Centre and addressed to the police in Razgrad, stated that Mr Zabchekov, who at that time was 16 years old, had a speech defect and was mentally retarded. Another note, dated 18 November 1995, reiterated those findings.

The Government explained that on 7 November 1995 the applicant had been heard by an investigator in Razgrad in connection with a criminal

investigation into thefts allegedly committed by her son, Mr Zabchekov. She had stated, *inter alia*, that her son had always had a stammer. He had been ill since the age of 3. In particular, he had had moments when he could not breathe and his skin became bluish. His eyes had often been swollen and he had fainted during moments of sudden fear. Mr Zabchekov had seen doctors who had stated that he had problems with his spine. The applicant had mentioned the name of a Dr Miceva who had all the documents concerning the medical examinations carried out in respect of her son.

98. On 14 December 1995 Mr Zabchekov had been questioned in connection with criminal proceedings concerning thefts. Asked about his health, he had stated that he had been prone to fainting and pain in his head and eyes. On 4 January 1996 an investigator from the District Investigation Service in Razgrad had opened criminal proceedings against Mr Zabchekov and other persons on charges of theft. On 15 January 1996 Mr Zabchekov had been questioned and had stated, *inter alia*, that he had been treated by Dr Miceva, a psychiatrist, and that he had been taking medication. Mr Zabchekov's lawyer had requested a psychiatric examination, which had been scheduled for 30 January 1996.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

A. National Police Act (Закон за полицията), as in force at the relevant time

99. Section 35(1) of the Act provided as follows:

“The police authorities shall issue a written order for an arrested person to be taken to the [place of detention].”

B. Code of Criminal Procedure (Наказателно-процесуален кодекс)

100. By virtue of Article 388 of the Code, the military courts hear criminal cases in which the accused is, for example, a police officer. Where a case would fall within the competence of the military courts, the preliminary investigation is handled by military investigators and prosecutors.

101. Article 362 § 1 (4) taken in conjunction with Article 359 provides that, in the event of a judgment of the European Court of Human Rights finding a violation of the Convention “of significant importance” to a criminal case that has ended by virtue of a judicial decision, the prosecuting authorities shall request the reopening of the case by the competent court.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLE 2 OF THE CONVENTION

102. The applicant alleged that her son had been ill-treated and had died as a result of injuries inflicted by police officers, that he had not been provided with timely medical treatment while in custody and that the State authorities had failed to undertake a thorough and effective investigation.

Article 2 of the Convention provides as follows:

“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. Whether Mr Zabchekov died as a result of ill-treatment while in police custody

1. The parties’ submissions

(a) The applicant

103. The applicant submitted that the Government’s explanation, which was based on two main arguments – that the fatal skull injury had been sustained long before Mr Zabchekov’s arrest and that the remaining injuries on his body had been received during the chase – was implausible as it did not accord with the evidence.

104. As regards the skull injury, the applicant asserted that the conclusions of the second forensic report had been highly suspect as they had deviated from the findings of the first forensic report without any explanation. The authorities had been quick to rely on the second report, ignoring the contradictions. The second report’s conclusion as to the timing of the fatal injury had been based only on the shape of the blood clot as seen on photographic images taken almost six hours after the time of death.

The suggestion that the skull injury had been inflicted ten hours before Mr Zabchekov’s death, at about 6.45 p.m. on 28 January 1996, was, in the applicant’s submission, incompatible with the evidence and highly unrealistic. The occurrence of an injury serious enough to eventually

cause death could not have gone completely unnoticed by so many persons who had talked to Mr Zabchekov at length and observed him. Furthermore, the Government had not offered any serious evidence in support of their implied theory that Mr Zabchekov's alleged "permanent, chronic, neurotic condition" had increased the chances that the fatal injury had been caused by "falling on a ... broad, even surface".

The Government's explanation of the other injuries found on Mr Zabchekov's body – on his chest, face and right wrist – was clearly implausible in the applicant's view. Such injuries could not be inflicted by falling to the ground while running or by the normal use of handcuffs. Indeed, the origin of those injuries had never been investigated and the Government had developed their own arbitrary theory for the purposes of the present case. In reality, it was obvious that the injuries were the result of ill-treatment and that, in the absence of any evidence to the contrary, they must have been inflicted at the same time as the fatal skull injury.

105. The applicant also considered it particularly striking that no explanation had been provided concerning the suspect behaviour of the police officers and their conspicuous attempt to forge the detention register.

(b) The Government

106. The Government, referring to the second forensic report, stated that the fatal injury had been inflicted more than ten hours prior to Mr Zabchekov's death and, therefore, long before his arrest.

It was undisputed that Mr Zabchekov had consumed a large quantity of alcohol before his arrest. He had been drunk and staggering. Furthermore, there was clear evidence that he had fallen several times while running.

In the Government's view the evidence concerning his behaviour at the time of his arrest and detention – which corresponded to the typical symptoms of a "lucid interval" after a skull fracture – confirmed the medical experts' conclusions about the timing of the fatal injury.

107. The Government pointed out that the statements of the witnesses relating to the whereabouts of Mr Zabchekov prior to his arrest contained contradictions.

Furthermore, on several occasions in 1995 the applicant had stated that her son was ill and – when younger – had sometimes lost consciousness and suffocated. Mr Zabchekov himself had confirmed in 1995 that he had suffered from headaches and fainting. On that basis, the Government concluded that the experts' finding that Mr Zabchekov might have received the fatal injury by falling on a broad hard surface was plausible.

108. The Government stressed that there was no evidence of any ill-treatment by the police. In their view, the injuries to Mr Zabchekov's

chest and face must have been the result of his falling on the ground, and those to his wrists must have been caused by the normal use of handcuffs.

2. *The Court's assessment*

(a) **General principles**

109. Article 2 of the Convention, which safeguards the right to life, ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention. Together with Article 3, it enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe. The object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings also requires that Article 2 be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective (see *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, pp. 45-46, §§ 146-47; *Salman v. Turkey* [GC], no. 21986/93, § 97, ECHR 2000-VII; and *Velikova v. Bulgaria*, no. 41488/98, ECHR 2000-VI).

110. In the light of the importance of the protection afforded by Article 2, the Court must subject complaints about deprivations of life to the most careful scrutiny, taking into consideration all relevant circumstances.

Persons in custody are in a vulnerable position and the authorities are under an obligation to account for their treatment. Consequently, where an individual is taken into police custody in good health but later dies, it is incumbent on the State to provide a plausible explanation of the events leading to his death (see, *mutatis mutandis*, *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 87, ECHR 1999-V, and *Salman* and *Velikova*, cited above).

111. In assessing evidence, the Court adopts the standard of proof "beyond reasonable doubt" (see *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, pp. 64-65, § 161). However, such proof may follow from the co-existence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar unrebutted presumptions of fact. Where the events in issue lie wholly, or in large part, within the exclusive knowledge of the authorities, as in the case of persons within their control in custody, strong presumptions of fact will arise in respect of injuries and death occurring during that detention. Indeed, the burden of proof may be regarded as resting on the authorities to provide a satisfactory and convincing explanation (see *Salman*, cited above, § 100).

(b) **Application of those principles to the present case**

112. The Court observes that Mr Zabchekov died after being detained for several hours at the Razgrad police station, where he had been brought after being briefly chased by an off-duty police officer.

It is incumbent on the Government, therefore, to provide a plausible explanation for Mr Zabchekov's death.

113. The Government's explanation is that Mr Zabchekov's death could not possibly have been the result of police ill-treatment as the second forensic report had concluded that the fatal injury, a skull fracture, had been inflicted at least ten hours prior to the time of death. It followed that the skull fracture had occurred before 7 p.m. on 28 January 1996, whereas Mr Zabchekov's encounter with the police occurred about five hours later.

114. The Court observes that the conclusion of the second report as to the time at which the injury occurred was based on a visual examination of photographs of the blood clot taken six hours after Mr Zabchekov's death. The experts did not even mention why they considered that no changes had occurred in the blood clot after the boy's death. According to the medical opinion submitted by the applicant – uncontested by the Government – such changes did occur and had to be taken into account.

Furthermore, the second forensic report, which relied solely on documentary material, departed in significant respects from the conclusions of the first report without stating why that report's findings concerning the strength of the blow and the time of the skull fracture had been incorrect. The first forensic report, in contrast, had been based on a direct observation of the body (see paragraphs 53-59, 70 and 72-77 above).

The Court finds that all of the above significantly reduces the reliability of the second report's conclusions.

115. It is true that certain facts in the present case cannot be unequivocally explained: Mr Zabchekov's reported staggering and mumbling at the time of his arrest may be seen as an indication that he had already been injured at that time, but it may also have been the result of his apparently high level of alcohol intoxication (see paragraphs 11, 22, 28, 59, 60, 74, 76 and 95 above).

116. However, if Mr Zabchekov was indeed injured before 7 p.m. on 28 January 1996, as was suggested by the conclusions of the second medical report, that would mean that he went out with friends, visited a bar and then decided to steal car parts while suffering from a skull fracture. That may appear unlikely even if the so-called "lucid interval" between the injury and the death is taken into account. In particular, it is not disputed that Mr Zabchekov was able to run when C attempted to apprehend him and was walking normally when brought to the police station (see paragraphs 12-14, 16 and 29 above).

117. The Court notes that the first forensic report considered that the skull injury had most likely been inflicted between four and six hours prior to Mr Zabchekov's death and, therefore, possibly at a time when he was in police custody, either before or after he was taken to the police station (see paragraph 59 above).

Furthermore, there were a number of other injuries to Mr Zabchekov's body which could have been the result of the same events that caused the skull fracture (see paragraphs 55, 56, 58, 77 and 92-94 above).

118. The Government stated that Mr Zabchekov might have sustained his injuries by falling to the ground – before he encountered the police or during the chase – as he was drunk and had a history of health problems. The traces on his wrists were allegedly caused by the normal use of handcuffs.

119. That supposition is not, however, supported by forensic evidence, as the presence or absence of “*contre-coup* lesions” characteristic of falls was not recorded by the autopsy (see paragraphs 73 and 95 above).

Furthermore, the Court considers it significant that none of the witnesses who were in contact with the applicant's son until he was taken to the police station reported any complaint of an ailment on his part.

As regards the use of handcuffs, according to the medical opinion submitted by the applicant, handcuffs may leave marks if they are too tight or the person is struggling or is dragged. The autopsy found a very slight mark on Mr Zabchekov's left hand and severe bruising on his right hand (see paragraphs 55, 56, 58 and 95 above). It was also reported that at some point he was handcuffed to a tree. It seems unlikely, therefore, that the injury to his right wrist was the result of normal use of tight handcuffs. The other two possible explanations – that Mr Zabchekov was struggling or was dragged – may suggest that he was ill-treated.

Finally, the Court does not find the information about Mr Zabchekov's alleged illness reliable or particularly pertinent. It was based on statements made by him and by his mother in the context of questioning on criminal charges and, in any event, cannot lead to any reasonable conclusion as regards the skull fracture or the other injuries (see paragraphs 96-98 above).

The Government's proposed conclusion that Mr Zabchekov might have injured himself by falling is thus improbable when examined in the light of all the surrounding facts.

120. In assessing the evidence in the present case, the Court, moreover, attaches significant weight to the information that the police officers behaved in a suspect manner and to the fact that the authorities accepted the credibility of their evidence despite serious indications calling for caution.

Examples of the police's suspect behaviour are: between 3 a.m. and 5 a.m. on 29 January 1996, when they delayed contact between Mr Zabchekov and a doctor and possibly attempted to choose which doctor saw him (see paragraphs 32-40 above); their apparently false statement, in answer to a question by Dr Mihailov, that Mr Zabchekov had been taken to the police station in the same condition as that in which the doctor had seen him at about 5 a.m. (see paragraph 39 above);

and that the detention records were tampered with (see paragraphs 41-46 above) and that Mr Zabchekov was registered *post factum* as an “unidentified person” although he had been well known to the police officers as a suspect on theft charges and had been recognised by them at the very moment of their encounter (see paragraphs 25, 42 and 96-98 above).

These facts were important indications that required thorough investigation; such an investigation was not undertaken.

121. Having regard to all the relevant circumstances, the Court thus finds implausible the Government’s explanation of Mr Zabchekov’s death, which was based on the conclusion of the second forensic report as to the timing of the injury and a supposition that the boy might have injured himself by falling to the ground. The Government have not offered any other explanation.

122. Accordingly, there has been a violation of Article 2 of the Convention.

B. The alleged failure to provide timely medical care

1. The parties’ submissions

123. The applicant alleged that, although the police officers had seen the boy shivering and shaking, they had considerably delayed medical intervention through a series of suspect acts between 3 a.m. and 5 a.m. In the applicant’s view, the most likely explanation was that there had been an attempt to avoid contact between Mr Zabchekov and an independent doctor who might have revealed evidence of ill-treatment. Alternatively, there had been a reckless disregard for the well-being of a detainee. In either case the delay had been fatal.

124. The Government maintained that the police could not be held responsible for not having realised that Mr Zabchekov had been in need of urgent medical attention. When the police officers had first seen him it had been dark. Furthermore, he had been drunk, there had been dirt all over his body and his hair had covered the bruise over his left eyebrow. Mr Zabchekov’s condition had been interpreted as symptomatic of the effects of alcohol. He had never complained of an ailment. The fact that no signs of any major problems had been apparent during the lucid interval had been confirmed by the medical experts.

2. The Court’s assessment

125. The Court, referring to its findings as regards the suspect conduct of the police (see paragraph 120 above), observes that they delayed the

provision of medical assistance to Mr Zabchekov and that that contributed in a decisive manner to the fatal outcome.

126. The Government's position is that the police officers, not being medical professionals, could not be criticised for having failed to detect that there was a medical emergency.

127. That argument is, however, irrelevant, as it is not disputed that at a certain point after 3 a.m. the police officers realised that Mr Zabchekov's condition was deteriorating. Even then, instead of calling for an ambulance, they contacted their colleagues who had arrested the boy. Those officers, who were on patrol duty, saw fit to abandon their patrolling tasks and drive back to the police station to verify the situation. Having seen Mr Zabchekov's condition, they took the time to drive to the hospital and then return, followed by an ambulance, instead of calling for one (see paragraphs 32-40 above).

128. It is particularly significant, furthermore, that the case file does not contain any trace of criticism or disapproval of that manner of dealing with a detainee's medical problem.

129. The first medical report and the expert whose opinion was submitted by the applicant found that the delay in providing medical assistance had been fatal (see paragraphs 59 and 95 above).

130. The Court thus finds that the behaviour of the police officers between 3 a.m. and 5 a.m. on 29 January 1996 and the lack of any reaction by the authorities constituted a violation of the State's obligation to protect the lives of persons in custody.

131. There has been therefore a violation of Article 2 § 1 of the Convention in that respect.

C. The alleged ineffectiveness of the investigation

1. The parties' submissions

132. The applicant considered that the investigation into the death of her son had been inadequate as the authorities had failed to investigate, *inter alia*: the *post hoc* doctoring of the detention records; the non-fatal injuries; the police officers' strange behaviour between 3 a.m. and 5 a.m.; the reason why the two doctors had quarrelled at about 5 a.m.; and the fact that the first information the applicant's family had received about Mr Zabchekov's death had failed to mention that the boy had been detained.

133. The applicant further submitted that because of the traditional ties between prosecutors, investigators and the police and the absence, at the material time, of judicial review in respect of decisions not to prosecute, the decision-making authorities responsible for investigating

ill-treatment by the police were not sufficiently independent and impartial.

Furthermore, this allegedly reflected a broader pattern that had been noted by international organisations. The applicant referred to the Report of the Special Rapporteur on Torture to the United Nations Commission on Human Rights (Document E/CN.4/1997/7 of 10 January 1997), which stated at p. 9:

“The Special Rapporteur is concerned by the frequency of allegations of torture or ill-treatment, sometimes followed by death, of persons in police custody [in Bulgaria]. The rarity of any disciplinary measures and of investigations leading to criminal prosecutions, as well as the virtual absence of successful prosecutions of those responsible, can only lead to a climate of impunity. He believes the Government should establish measures to ensure the independent monitoring, on a sustained basis, of the arrest, detention, and interrogation practices of the relevant law enforcement agencies.”

134. The applicant lastly alleged that she had on several occasions been misinformed by the authorities about the course of the investigation and its findings and had not been given full access to the case file before February 1997, more than a year after her son’s death.

135. The Government asserted that the investigation had been prompt and thorough, referring to the numerous interrogations, expert reports and other investigative measures. The applicant had been provided with an opportunity to consult the case file and to submit appeals and requests for further investigation. Her request for an exhumation had rightly been refused as it had been clearly established that Mr Zabchekov’s ribs had been intact.

2. *The Court’s assessment*

(a) **General principles**

136. The Court reiterates that 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”, 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. The investigation must be, *inter alia*, thorough, impartial and careful (see *McCann and Others*, cited above, p. 49, §§ 161-63; *Kaya v. Turkey*, judgment of 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, p. 329, § 105; and *Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, § 86, ECHR 1999-IV).

137. The essential purpose of such an 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 (see, for example, *mutatis mutandis*, *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 63, ECHR 2000-VII).

138. For an investigation into 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. 21594/93, §§ 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, where the public prosecutor investigating the death of a girl during an alleged clash showed a lack of independence through his heavy reliance on the information provided by the gendarmes implicated in the incident).

139. The investigation must also be effective in the sense that it is capable of leading to the identification and punishment of those responsible. 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 which provides a complete and accurate record of injury and an objective analysis of clinical findings, including the cause of death (see, for example, concerning autopsies, *Salman*, cited above, § 106; concerning witnesses, *Tanrikulu v. Turkey* [GC], no. 23763/94, § 109, ECHR 1999-IV; concerning forensic evidence, *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 responsible will risk falling foul of this standard.

140. 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, maintain public confidence in the authorities' adherence to the rule of law and prevent any appearance of collusion in or tolerance of unlawful acts. 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, where the father of the victim was not informed of the decisions not to prosecute; *Oğur*, cited above, § 92, where the family of the victim had no access to the investigation and court documents; and *Gül*, cited above, § 93; for a full summary of the relevant case-law see *McKerr v. the United Kingdom*, no. 28883/95, §§ 111-15, ECHR 2001-III).

(b) Application of those principles to the present case

141. The Court agrees with the Government that numerous acts of investigation were undertaken in the present case. The investigation commenced promptly and the authorities worked actively on it. An autopsy was carried out, most of the witnesses were questioned repeatedly, two confrontations and a reconstruction of the events were organised and other relevant evidence was collected and analysed.

142. The Court notes, however, that the failure of the autopsy to record morphological data and the absence or presence of “*contre-coup* lesions” made it impossible to establish what object might have caused the skull fracture.

It is highly significant, furthermore, that the police officers were never asked to explain why the detention register had been forged, why they had not called for an ambulance right away or why they had given apparently false information to Dr Mihailov. These were crucial questions which obviously had to be raised in examinations and confrontations.

The reconstruction of the events conducted on 20 March 1996 was, for reasons that are unclear, exclusively concerned with the number of times and the places where Mr Zabchekov had fallen to the ground when he had been trying to escape and ignored the events that took place at the police station, the moments between the boy’s arrest and his arrival at the police station and the times when he had been lying on the ground, handcuffed to a tree or was alone with Sergeant Mutafov (C) and his friend D (see paragraphs 21, 26, 29-40 and 68 above).

Furthermore, there is no record of any timely visit of the investigator to the scene of Mr Zabchekov’s arrest in Beli Lom Street. The site was visited at about 11 a.m. on 29 January 1996 by a police officer from the same police station as the implicated officers.

Finally, the investigation concentrated on the origin and timing of the skull injury and paid scant attention to the other traces left on the boy’s body.

The Government have not explained these omissions.

143. The Court also refers to its findings above that the testimony of the police officers was considered fully credible despite their suspect behaviour and that, notwithstanding the obvious contradiction between the two medical reports, the authorities accepted the conclusions of the second report without seeking to clarify the discrepancies (see paragraph 120 above). Indeed, the decisions of the prosecution authorities to put an end to the investigation relied exclusively on the opinion in the second medical report about the timing of the injury, an opinion that had been based on a questionable analysis (see paragraphs 79, 81, 84 and 88-90 above).

144. The Court finds, therefore, that the investigation lacked the requisite objectivity and thoroughness, a fact which decisively undermined

its ability to establish the cause of Mr Zabchekov's death and the identity of the persons responsible. Its effectiveness cannot, therefore, be gauged on the basis of the number of reports made, witnesses questioned or other investigative measures taken.

145. The applicant alleged, in addition, that the failings of the investigation in her case were the result of a general problem of lack of independence, impartiality and public accountability on the part of the authorities handling investigations of police ill-treatment.

In these particular circumstances, having already found that the investigation into the death of the applicant's son was not sufficiently objective and thorough, the Court does not need to rule on these additional aspects of her complaint.

146. The Court finds that there has been a violation of the respondent State's obligation under Article 2 § 1 of the Convention to conduct an effective investigation into the death of Mr Zabchekov.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION

147. The applicant complained that her son had been ill-treated before his death. She relied on Article 3 of the Convention, which provides:

“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

148. The parties' submissions are summarised in paragraphs 103-08 above.

149. The Court found above that the Government had not provided a plausible explanation for the injuries to Mr Zabchekov's body.

Those injuries were indicative of inhuman treatment beyond the threshold of severity required by Article 3 of the Convention.

There has therefore been a violation of that provision.

150. The Court does not deem it necessary to make a separate finding under Article 3 in respect of the deficiencies in the investigation (see *Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, § 120, ECHR 2000-III), having already dealt with that question under Article 2 of the Convention (see paragraphs 132-46 above).

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 5 OF THE CONVENTION

151. Relying on Article 5 of the Convention, the applicant alleged that the detention of her son during the night of 28 to 29 January 1996 had been unlawful as there had been no lawful detention order and it had not been properly recorded.

Article 5 of the Convention, in its relevant parts, 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:

...

(c) the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so;

...”

152. The applicant stated that it was absurd to consider – as the Government did – that the statutory 24-hour time-limit for police detention ran from the moment when the arrested person’s identity was established. No such rule existed under Bulgarian law. Any detention without a written order was in violation of section 35 of the National Police Act. Furthermore, in the present case the police officers recognised Mr Zabchekov right away and addressed him by name.

153. The Government submitted that at the time he was taken to the police station Mr Zabchekov had not been a “detained person” within the meaning of section 35 of the National Police Act as his identity had not been known. It had been necessary to await his sobering up to allow his identification and decide whether detention was necessary. Therefore, a written order for his detention was not required. Such an order could not be issued in respect of a person whose identity was unknown.

The Government further stated that the material legal conditions for a lawful detention had existed in any event: Mr Zabchekov had been apprehended while trying to steal and had been taken to the police station for identification.

154. The Court reiterates that the expressions “lawful” and “in accordance with a procedure prescribed by law” in Article 5 § 1 of the Convention essentially refer back to national law and state the obligation to conform to the substantive and procedural rules thereof. They require in addition that any deprivation of liberty should be consistent with the purpose of Article 5, namely to protect the individual against arbitrariness. The Court must moreover ascertain whether domestic law itself is in conformity with the Convention, including the general principles expressed or implied therein (see, among other authorities, *Grauslys v. Lithuania*, no. 36743/97, § 39, 10 October 2000).

The unacknowledged detention of an individual is a complete negation of the fundamentally important guarantees contained in Article 5 of the Convention and discloses a most grave violation of that provision. The absence of a record of such matters as the date, time and location of detention, the name of the detainee, the reasons for the detention and the name of the person effecting it must be seen as incompatible with the

requirement of lawfulness and with the very purpose of Article 5 of the Convention (see *Kurt v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, *Reports* 1998-III, pp. 1185-86, § 125, and *Çakıcı*, cited above, §§ 104-05).

155. In the present case it is not disputed that Mr Zabchekov's detention was not based on a written order as required by section 35 of the National Police Act. Contrary to the Government's view, that provision cannot be reasonably interpreted as permitting confinement without a lawful order where there are doubts as to the identity of the detainee: such an interpretation runs contrary to the elementary guarantees of Article 5 of the Convention as it would mean a blanket authorisation for unacknowledged detentions. Furthermore, in the present case the police identified Mr Zabchekov at the very moment of his arrest.

It follows that the applicant's detention was unlawful.

156. The applicant stated that, in an effort to conceal the very fact that her son had been detained, the first information to the family about his death had omitted any reference to his confinement (see paragraphs 49 and 61 above).

The Court observes that Mr Zabchekov's deprivation of liberty was not recorded initially and that the register at the police station was later forged. The suspect behaviour of the police officers between 3 a.m. and 5 a.m. on 29 January 1996 is another element which may lead to a conclusion that there was an attempt to conceal the fact that the applicant's son had been detained (see paragraphs 30, 32-40 and 41-46 above).

As that attempt was in the event unsuccessful, the Court will not deal with the question whether an issue of State responsibility for an unacknowledged detention may arise.

157. The lack of a written order and of a proper record of Mr Zabchekov's detention is sufficient for the Court to find that his confinement for several hours on 29 January 1996 was in breach of domestic law and contrary to the requirements implicit in Article 5 of the Convention for the proper recording of deprivations of liberty.

There has, therefore, been a violation of Article 5 § 1 of the Convention.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

158. The applicant complained under Article 13 of the Convention of the alleged lack of an effective remedy in respect of the violations of Articles 2 and 3. 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."

159. The applicant stated that the criminal investigation had not been effective, referring to her complaints under Articles 2 and 3 of the Convention. She added that at the relevant time there had been no judicial remedy against a prosecutor's decision to discontinue criminal proceedings.

160. The Government referred to their submissions under Articles 2 and 3 and stated that the applicant could have applied to join the criminal investigation into her son's death as a private prosecutor or a civil plaintiff.

161. Article 13 of the Convention guarantees the availability at 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.

Where an arguable breach of one or more of the rights under the Convention is in issue, there should be available to the victim a mechanism for establishing any liability of State officials or bodies for that breach. Furthermore, in appropriate cases, compensation for the pecuniary and non-pecuniary damage flowing from the breach should in principle be available as part of the range of redress (see, as a recent authority, *T.P. and K.M. v. the United Kingdom* [GC], no. 28945/95, §107, ECHR 2001-V).

In cases of suspicious deaths, given the fundamental importance of the right to the protection of life, Article 13 requires, in addition to the payment of compensation where appropriate, a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible for the deprivation of life, including effective access for the complainant to the investigation procedure (see *Kaya*, cited above, p. 330, § 107; *Ergi*, cited above, p. 1782, § 98; *Salman*, cited above, § 123; and *Velikova*, cited above, § 89).

162. The Court finds that the applicant had an arguable claim under Articles 2 and 3 of the Convention in respect of her son's death and ill-treatment and that, for the purposes of Article 13, she should accordingly have been able to avail herself of effective and practical remedies capable of leading to the identification and punishment of those responsible and to an award of compensation.

However, in circumstances where – as here and as in *Velikova*, cited above – the criminal investigation into the suspicious death was ineffective as it lacked sufficient objectivity and thoroughness (see paragraphs 141-46 above), and the effectiveness of any other remedy that may have existed, including the remedy suggested by the Government (the possibility of the applicant’s joining the criminal proceedings as a civil party) was consequently undermined, the Court finds that the State has failed in its obligation under Article 13 of the Convention.

There has therefore been a violation of that Article.

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION

163. The applicant complained under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Articles 2, 3 and 13 that the police officers’ and the investigating authorities’ perception of her son as a Rom/Gypsy was a decisive factor in their attitude and acts.

Article 14 of the Convention provides:

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

164. The applicant considered it striking that some of the police officers had been unable to refrain from referring to Mr Zabchekov as “the Gypsy”, even in their official statements. She considered that the reference to her son’s origin and the acts of the police and the investigation authorities had to be seen against the broader context of systematic racism and hostility which law-enforcement bodies in Bulgaria had repeatedly displayed. This attitude had been widely documented by intergovernmental and human rights organisations.

165. The Government submitted that there was no evidence of any racially motivated act on the part of the authorities. The fact that some statements referred to Mr Zabchekov as “the Gypsy” did not constitute such evidence.

166. The Court reiterates that proof “beyond reasonable doubt” may follow from the coexistence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar un rebutted presumptions of fact (see paragraph 111 above and the case-law cited there).

The Court must therefore assess all the relevant facts, including any inferences that may be drawn from the general information adduced by the applicant about the alleged existence of discriminatory attitudes.

167. It recalls that in *Velikova* it examined a very similar complaint in paragraph 94 of that judgment and held:

“The Court observes that the applicant’s complaint under Article 14 is grounded on a number of serious arguments. It also notes that the respondent State failed to provide a plausible explanation as to the circumstances of Mr Tsonchev’s death and as to the reasons why the investigation omitted certain fundamental and indispensable steps which could have shed light on the events ...

The Court recalls, however, that the standard of proof required under the Convention is ‘proof beyond reasonable doubt’. The material before it does not enable the Court to conclude beyond reasonable doubt that Mr Tsonchev’s killing and the lack of a meaningful investigation into it were motivated by racial prejudice, as claimed by the applicant.

It follows that no violation of Article 14 has been established.”

168. The Court finds that in the present case the applicant’s complaints are likewise based on serious arguments. It is unable, however, to reach the conclusion that proof beyond reasonable doubt has been established.

There has therefore been no violation of Article 14 of the Convention.

VI. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

169. 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

170. The applicant claimed 19,050 euros (EUR) for non-pecuniary damage, a sum comprising EUR 15,250 in respect of the pain and suffering caused by the violation of her son’s rights under the Convention and EUR 3,800 in respect of the distress she endured because of the ill-treatment and death of her son and the inadequacy of the authorities’ reaction.

171. The Government objected that since Article 362 § 1 (4) of the Bulgarian Code of Criminal Procedure provided for the possibility of reopening criminal proceedings in cases where the European Court of Human Rights had found a violation of the Convention the applicant should, if the Court found a violation in the present case, submit a civil claim for damages once the criminal proceedings were reopened.

Alternatively, the Government maintained that the claim was excessive, regard being had to the economic situation in the country. The amount claimed was allegedly 371 times the minimum monthly wage. In the Government’s view, the comparison with Turkish cases proposed by

the applicant was incorrect as in Turkey the minimum monthly wage was 50% higher than in Bulgaria.

Finally, the Government warned against the dangers of excessive awards being made by the Court.

172. The Court notes that the provision of the Code of Criminal Procedure referred to by the Government concerns the reopening of criminal proceedings which were ended by a judicial decision, whereas the investigation in the applicant's case was terminated by a decision of the prosecuting authorities. It is therefore unclear whether the Code of Criminal Procedure requires the reopening of the investigation after the Court's findings in the present case.

Furthermore, Article 41 of the Convention does not require applicants to exhaust domestic remedies a second time in order to obtain just satisfaction if they have already done so in vain in respect of their substantive complaints. The wording of that provision – where it refers to the possibility of reparation under domestic law – establishes a rule going to the merits of the just satisfaction issue (see *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium* (Article 50), judgment of 10 March 1972, Series A no. 14, pp. 8-9, § 16).

In this connection, the Court considers that the hypothetical possibility that the investigation may resume, many years after the death of the applicant's son in police custody and after the first ineffective investigation, and that the applicant may then have the opportunity to bring a civil claim, which would only be successful if the fresh investigation produced results, cannot reasonably be interpreted as *restitutio in integrum* under domestic law.

173. The Court, having regard to its judgments in similar cases (see *Velikova*, cited above) and to the fact that the present case concerns the death of a 17-year-old boy in police custody, awards the claim for non-pecuniary damage in full.

B. Costs and expenses

174. The applicant claimed 3,800 United States dollars ("USD") for 95 hours of legal work at an hourly rate of USD 40. She submitted a copy of a contract between her and her lawyer and a time-sheet.

175. The Government considered that the contingency-fee agreement between the applicant and her lawyer was "absurd" and that the rate of USD 40 per hour was excessive and even immoral, as lawyers were under an obligation to help people of limited financial resources.

176. The Court reiterates that only legal costs and expenses which are found to have been actually and necessarily incurred and which are reasonable as to quantum are recoverable under Article 41 of the

Convention (see, among other authorities, *Nikolova v. Bulgaria* [GC], no. 31195/96, § 79, ECHR 1999-II).

It further notes that the Government have not disputed the time-sheet presented by the applicant's lawyer. The Court does not find any indication that the number of hours claimed exceeds the legal work which was actually done and which was necessary to be done for the representation of the applicant.

As to the hourly rate of USD 40, it has not been claimed that this is a rate higher than the rates charged, for example, by the leading law firms in Bulgaria.

Converting into euros the sum claimed and deducting the amount of EUR 762.25 (5,000 French francs) paid in legal aid by the Council of Europe, the Court awards the applicant EUR 3,500 in respect of costs and expenses.

C. Default interest

177. According to the information available to the Court, the statutory rate of interest in Bulgaria applicable to claims expressed in foreign convertible currency at the date of adoption of the present judgment is 13.65% per annum.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 2 of the Convention in respect of the death of the applicant's son;
2. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 2 of the Convention in respect of the authorities' failure to provide timely medical care;
3. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 2 of the Convention in respect of the respondent State's obligation to conduct an effective investigation;
4. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 3 of the Convention;
5. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 5 of the Convention;
6. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 13 of the Convention;
7. *Holds* by six votes to one that there has been no violation of Article 14 of the Convention;

8. *Holds* unanimously

(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, the following amounts, together with any value-added tax that may be chargeable:

(i) EUR 19,050 (nineteen thousand and fifty euros) in respect of non-pecuniary damage;

(ii) EUR 3,500 (three thousand five hundred euros) in respect of costs and expenses;

and that both sums are to be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement;

(b) that simple interest at an annual rate of 13.65% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;

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

Done in English, and notified in writing on 13 June 2002, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Erik FRIBERGH
Registrar

Christos ROZAKIS
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 Bonello is annexed to this judgment.

C.L.R.
E.F.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE BONELLO

1. I concurred with my colleagues in all the votes but one. I could not subscribe to the majority view that, in the present case, there has been no infringement of the prohibition against discrimination (Article 14).

2. I consider it particularly disturbing that the Court, in over fifty years of pertinacious judicial scrutiny, has not, to date, found one single instance of violation of the right to life (Article 2) or the right not to be subjected to torture or to other degrading or inhuman treatment or punishment (Article 3) induced by the race, colour or place of origin of the victim¹. Leafing through the annals of the Court, an uninformed observer would be justified to conclude that, for over fifty years democratic Europe has been exempted from any suspicion of racism, intolerance or xenophobia. The Europe projected by the Court's case-law is that of an exemplary haven of ethnic fraternity, in which peoples of the most diverse origin coalesce without distress, prejudice or recrimination. The present case energises that delusion.

3. Frequently and regularly the Court acknowledges that members of vulnerable minorities are deprived of life or subjected to appalling treatment in violation of Article 3; but not once has the Court found that this happens to be linked to their ethnicity. Kurds, coloureds, Muslims, Roma and others are again and again killed, tortured or maimed, but the Court is not persuaded that their race, colour, nationality or place of origin has anything to do with it. Misfortunes punctually visit disadvantaged minority groups, but only as the result of well-disposed coincidence.

4. At the root of this injurious escape from reality lies the evidentiary rule which the Court has inflicted on itself: "The Court recalls ... that the standard of proof required under the Convention is 'proof beyond reasonable doubt'."² The majority found that in the present case it had not been established "beyond reasonable doubt" that in the death of the 17-year-old Rom, Anguel Zabchekov that followed the devoted attentions of police officers, his ethnicity was "a determining factor" with those police officers who facilitated the young Rom's access to the fastest lane from Razgrad to eternity.

5. This inability to establish a link between physical abuse and ethnicity comes notwithstanding that the red light about the special treatment of Roma by the Bulgarian police in breach of Articles 2 and 3

1. The Commission held, in 1973, that "differential treatment of a group of persons on the basis of race might therefore be capable of constituting degrading treatment when different treatment on some other ground would raise no such question" (*East African Asians v. the United Kingdom*, Commission's report of 14 December 1973, Decisions and Reports 78-A).

2. *Velikova v. Bulgaria*, no. 41488/98, ECHR 2000-VI.

has been flashing insistently and alarmingly: this is the third case of death or brutality of Roma at the hands of Bulgarian police officers decided by the Court (see *Asenov and Others* and *Velikova*). According to reports of inter-governmental organisations and human rights groups, the Bulgarian law-enforcement services boast of an unenviable primacy in racially prejudiced ill-treatment of Roma.

Amnesty International, in a chillingly detailed account, focused on the predilection displayed by police officers for savaging Roma. “Many of the victims of beatings and other ill-treatment by police officers are Roma ... Amnesty International expressed concern to the Bulgarian authorities about two other incidents of mass beatings during police raids on Roma neighbourhoods, five incidents of racial violence where Roma were inadequately protected, five cases of deaths in suspicious circumstances and nine incidents of torture and ill-treatment involving twenty-one victims.”

“The problem” adds the report, “is further compounded by a pattern of impunity of law-enforcement officers responsible for human rights violations”¹. On immunity of police officers from prosecution, Amnesty International added that it was “concerned that police impunity which prevails as Bulgarian authorities consistently fail to investigate such incidents properly and impartially places at ever greater risk of racist violence the most vulnerable ethnic community in Bulgaria”².

Another report emphasises that “Roma throughout Bulgaria have been subjected to beatings and other ill-treatment by law-enforcement officers. Amnesty International believes that in most instances such treatment is racially motivated and is concerned that the ill-treatment of Roma is one of the major human rights problems in Bulgaria”³.

6. It has not only been human rights groups that have sounded the alarm. Intergovernmental organisations such as the Council of Europe and the United Nations have also noted the problem. The Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions to the United Nations Commission on Human Rights, too, “expresses concern about reports indicating that persons belonging to the Roma minority [in Bulgaria] are the main victims of police violence, in particular of violations to the right to life”⁴. The report by Alvaro Gil-Robles, the Council of Europe’s Commissioner for Human Rights, on his visit to Bulgaria in December 2001 also contributes to the overall perception of Roma as a disadvantaged and targeted minority in that country.

1. “Bulgaria, Shooting, Death in Custody, Torture and Ill-treatment”. AI Index: EUR 15/07/96.

2. AI Index: EUR 01/06/97.

3. “Bulgaria: Concerns about Ill-treatment of Roma by Bulgarian Police”. AI Index: EUR 15/05/95.

4. Report of 25 January 1996 (E/CN.4/1996/4).

7. The publication “Profession: prisoner. Roma in detention in Bulgaria” also documents in detail the systems of conduct massively employed in Bulgaria by law-enforcement officers, fortified by almost automatic impunity¹.

8. Similar negative assessments of systematic police brutality against Roma in Bulgaria has been expressed and recorded by other human rights watchdogs, like the Human Rights Project, the Bulgaria Helsinki Committee and Human Rights Watch.

9. Nowhere does the Convention mandate the “proof beyond reasonable doubt” standard today required of the victim to convince the Court that death or ill-treatment were induced by ethnic prejudice. Article 32, on the contrary, gives the Court the widest possible discretion as to the interpretation and the application of the Convention. What the Convention *does* mandate is quite the opposite: that its provisions should be given thorough implementation. Any exercise in interpreting the Convention must be geared to “securing the universal and effective recognition and observation” of the guarantees enumerated, unless it is to turn into a betrayal of the spirit and the letter of its momentous preamble.

The Convention has to be applied by the Court in such a way as to guarantee “not rights that are theoretical or illusory, but rights that are practical and effective”². No more effective tool could be devised to ensure that the protection against racial discrimination becomes illusory and inoperative than requiring from the victim a standard of proof that, in other civil-law disputes, is required of no one else.

10. The Court has never explained, let alone justified, why the standard of proof weighting the applicant in human rights disputes should be equivalent to that required of the State to obtain a safe and dependable criminal conviction. I have elsewhere disassociated myself from any adherence to a standard that I find legally untenable and, in practice, unachievable; a standard that only serves to ensure that human rights harm, however flaunted and forbidding, remains unharmed³. This doctrine only rewards those the Convention would fain not see rewarded.

11. It is cheerless for me to discern that, in the cornerstone protection against racial discrimination, the Court has been left lagging behind other leading human rights tribunals. The Inter-American Court of Human Rights, for instance, has established standards altogether more reasonable: “The international protection of human rights should not be confused with criminal justice. States do not appear before the Court as defendants in a criminal action. The objective of international human rights law is not to punish those individuals who are guilty of violations,

1. European Roma Rights Centre, Country Reports Series no. 6, December 1997.

2. *Artico v. Italy*, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37.

3. *Vezenardoğlu v. Turkey*, no. 32357/96, 11 April 2000.

but rather to protect the victims and to provide for the reparation of damages resulting from the acts of States responsible”¹.

12. So also the Supreme Court of the United States, in cases in which the standard and the burden of proof to establish racial discrimination are at issue, works from a more effective and efficient platform: it is for the applicant to make out a prima facie issue of discrimination. Once the applicant has established what, in our Court’s language, could be called “an arguable claim”, the burden of proof then shifts to the defendant to satisfy the court of the legitimacy and justification of the action impugned². This attainable and equitable level of proof appears light-years away from the “proof beyond reasonable doubt” which is stunting European human rights protection in areas where the highest level of protection, rather than the highest level of proof, should be the priority.

13. So long as the Court persists in requiring in human rights disputes a standard of proof that fifty years experience has shown it to be as unreal as it is unrealistic and unrealisable, it will, in effect, only continue to pay lip-service to the guarantees it then makes impossible to uphold. The way forward, in my view, lies in a radical and creative rethinking of the Court’s approach, leading to the removal of the barriers which, in some important human rights domains, make the Court an inept trustee of the Convention. The Court has often risen to the challenge in spectacularly visionary manners, and ought, in matters of ethnic discrimination, to succumb with pride to its own tradition of trail blazing.

14. Various well-trying ways come to mind to achieve a new and better balance between the claims of the applicant and those of the state. One is the shift of the burden of proof: a device the Court has already adopted successfully when the alternative would have made the search for truth impossible. Thus, for instance, death or injury during police custody raises a presumption (engineered by the Court’s case-law) that shifts the burden of providing a satisfactory explanation to the State³.

15. Thus also the Court, in a forward-looking decision, has held that the failure by the Government to submit information to which only it could have access, may give rise to inferences that the applicant’s charges are well-founded⁴.

16. Reliance on inferences, legal presumptions and a shift in the onus of evidence also proved decisive in the recent *Çonka* case, in which the

1. *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Inter-American Court of Human Rights, 29 July 1988, § 134.

2. *Griggs v. Duke Power Co.* 401 US 424, 427 (1971); *McDonnell Douglas Corp. v. Green* 411 US 792, 802 (1973).

3. See, for example, *Asenov and Others v. Bulgaria*, judgment of 28 October 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VIII, and some recent Turkish cases.

4. *Timurtaş v. Turkey*, no. 23531/94, ECHR 2000-VI, and *Taş v. Turkey*, no. 24396/94, 14 November 2000.

Court, rather than requiring from the applicants proof beyond reasonable doubt that their expulsion was in pursuance of a collective expulsion policy, found a violation by starting from the opposite end of the syllogism: “The procedure followed [by the State authorities] did not enable it [the Court] to eliminate all doubt that the expulsion might have been collective”¹.

17. The Court has also, by an admirable process of judicial activism “created” the concept of a “procedural violation” of Article 2², and, more recently, of Article 3³. The selfsame rationale that found in a non-investigation, or an inadequate investigation of death or inhuman treatment by the State, a “procedural violation” of those guarantees, should inspire and would justify the finding of a violation of Article 14 taken in conjunction with Articles 2 or 3 where no proper investigation of the alleged violation has been carried out.

18. The Court has thus at its disposal a notable arsenal of weapons with which to break the stalemate that has not allowed it, throughout fifty years of activity, to censure one single act of racial discrimination in areas of deprivation of life or inhuman treatment. Ideally it should reconsider whether the standards of proof should not be the more juridically justifiable ones of preponderance of evidence or of a balance of probabilities. Alternatively it should, in my view, hold that when a member of a disadvantaged minority group suffers harm in an environment where racial tensions are high and impunity of State offenders epidemic, the burden to prove that the event was not ethnically induced shifts to the Government.

Subordinately, in the sphere of Article 14, as it has done in the case of Articles 2 and 3, the Court ought to invest in its own doctrine of “procedural violation” when the record shows that the injury suffered by a member of a disadvantaged minority has not been adequately investigated.

19. This would help bring the Court in line with its own case-law that “very weighty reasons would have to be put forward (by the Government) before the Court could regard a difference in treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention”⁴.

20. For the reasons sketched briefly above, I found it inescapable to vote for a violation of Article 14 of the Convention.

1. *Čonka v. Belgium*, no. 51564/99, ECHR 2002-I.

2. *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324.

3. *Assenov and Others*, cited above.

4. *Gaygusuz v. Austria*, judgment of 16 September 1996, *Reports* 1996-IV.

ANGUELOVA c. BULGARIE
(Requête n° 38361/97)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 13 JUIN 2002¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹

Décès en garde à vue et effectivité de l'enquête ultérieure
Mauvais traitement à détenu
Détention contraire à l'exigence en droit interne d'une ordonnance écrite de mise en détention

Article 2

Vie – Décès en garde à vue – Absence d'explication plausible pour des blessures occasionnées pendant une garde à vue – Différences entre les rapports de médecine légale – Absence d'enquête sur le comportement suspect des policiers – Soins médicaux adéquats non fournis à l'intéressé – Effectivité de l'enquête sur un décès en garde à vue

Article 3

Traitement inhumain – Mauvais traitement à détenu

Article 5

Détention régulière – Détention contraire à l'exigence en droit interne d'une ordonnance écrite de mise en détention – Lacunes dans les registres de garde à vue

*
* *

La requérante appartient au groupe ethnique des Roms. En 1996, son fils, Anguel Zabtchekov, âgé de dix-sept ans, décéda en garde à vue à la suite de son arrestation pour tentative de vol. Il avait été aperçu en train de traîner autour de voitures en stationnement et avait été poursuivi et appréhendé par un policier qui n'était pas en service. Des témoins affirmèrent plus tard que M. Zabtchekov, qui avait bu, avait trébuché et était tombé à plusieurs reprises. A l'arrivée de la police il fut attaché à l'aide de menottes à un arbre, puis les policiers fouillèrent la zone. L'intéressé fut ensuite emmené au commissariat. Toutefois, aucune ordonnance écrite de mise en détention ne fut délivrée. Aucune entrée concernant M. Zabtchekov ne fut portée au registre, qui mentionnait néanmoins un détenu non identifié; il apparut ultérieurement que le registre avait été falsifié. Pendant la nuit, les policiers relevèrent que l'état du jeune homme se détériorait. Par la suite, un policier partit en voiture à l'hôpital chercher une ambulance et un médecin. M. Zabtchekov fut alors conduit à l'hôpital, où son décès fut prononcé peu après. Selon un médecin de l'hôpital, les policiers déclarèrent que le jeune homme avait été amené au commissariat dans le même état que celui dans

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

lequel il se trouvait à son arrivée à l'hôpital. Un enquêteur fut nommé pour conduire des investigations. Il interrogea de nombreux témoins, organisa une reconstitution des faits et ordonna une autopsie, laquelle établit que le décès avait été causé par une hémorragie interne résultant d'une fracture du crâne dans la région de l'arcade sourcilière gauche, due à un coup avec ou contre un objet contondant. La présence de marques fut également constatée sur la poitrine et les poignets. L'enquête fut confiée à un enquêteur militaire car le décès était survenu en garde à vue, et cinq experts médicaux furent désignés pour examiner à nouveau ces conclusions à partir des preuves documentaires. Dans leur rapport, les experts confirmèrent la cause de la mort, mais déclarèrent que l'hématome était présent depuis au moins dix heures avant le décès, et non depuis quatre à six heures comme l'énonçait le premier rapport. Sur cette base, l'enquête fut close.

1. Article 2: a) Décès du fils de la requérante – Le décès étant survenu en garde à vue, il incombe au Gouvernement de fournir une explication plausible. Le second rapport de médecine légale, qui s'appuyait uniquement sur des preuves documentaires, s'écartait sur d'importants points des conclusions du premier rapport sans donner de motifs, ce qui met sérieusement en question la fiabilité des conclusions qui y sont énoncées. Il est improbable que M. Zabtchekov se soit rendu dans un bar, ait décidé de voler des pièces automobiles et ait été capable de s'enfuir tout en souffrant, comme le suggère le second rapport, d'une fracture du crâne survenue dix heures avant sa mort. Le premier rapport semble indiquer que le coup a été reçu alors que M. Zabtchekov se trouvait en garde à vue, et il y avait d'autres blessures pouvant résulter des mêmes événements. La supposition selon laquelle il se serait blessé en tombant n'est pas étayée par les éléments médicaux et aucun des témoins l'ayant vu avant qu'il n'arrive au commissariat n'a rapporté qu'il se soit plaint d'une quelconque douleur. Il convient en outre d'attacher une grande importance au comportement suspect des policiers, lesquels, semble-t-il, ont notamment tardé à mettre M. Zabtchekov en contact avec un médecin et fait de fausses déclarations à l'hôpital, ainsi qu'à la falsification du registre de détention, le jeune homme ayant été enregistré après coup en tant que personne non identifiée, alors qu'il était en fait connu des services de police. Ces questions appelaient une enquête approfondie, laquelle n'a pas été entreprise. Dès lors, l'explication donnée par le Gouvernement est peu plausible; aucune autre n'a été offerte.

Conclusion : violation (unanimité).

b) Fait que des soins médicaux n'ont pas été dispensés à temps – Les policiers ont tardé à fournir des soins médicaux et ce retard a contribué de manière décisive à l'issue fatale. Par ailleurs, il est particulièrement révélateur que le dossier de l'affaire ne contienne aucune trace de critique ou de désapprobation quant à la manière de traiter le problème. Partant, il y a eu violation de l'obligation qu'a l'Etat de protéger la vie des personnes en garde à vue.

Conclusion : violation (unanimité).

c) Effectivité de l'enquête – L'enquête a commencé rapidement et les autorités y ont travaillé activement. Toutefois, les lacunes de l'autopsie ont empêché toute possibilité d'établir quel objet pouvait avoir causé la fracture du crâne. Il est en outre très significatif que les policiers n'aient jamais été invités à expliquer

pourquoi le registre de détention avait été falsifié, pourquoi ils n'avaient pas appelé une ambulance immédiatement et pourquoi ils avaient apparemment donné de faux renseignements à l'hôpital. L'enquête présente également d'autres lacunes, notamment quant à la reconstitution partielle des événements et au peu d'attention suscitée par les autres lésions. Enfin, les témoignages des policiers ont été jugés pleinement crédibles malgré le comportement suspect des intéressés et, nonobstant les contradictions évidentes entre les deux rapports médicaux, les autorités ont admis les conclusions du second rapport sans chercher à élucider les différences. L'enquête a donc manqué de l'objectivité et de la méticulosité nécessaires, et son effectivité ne saurait être jugée sur la base du nombre de rapports établis, de témoins interrogés ou des autres mesures d'enquête prises.

Conclusion : violation (unanimité).

2. Article 3 : le Gouvernement n'a pas donné d'explication plausible pour les blessures présentes sur le corps de M. Zabtchekov, lesquelles étaient le signe d'un traitement inhumain. Il n'est pas nécessaire d'examiner séparément sous l'angle de l'article 3 les allégations de carences de l'enquête.

Conclusion : violation (unanimité).

3. Article 5 : il ne prête pas à controverse que la détention de M. Zabtchekov ne se fondait pas sur une ordonnance écrite comme le requiert le droit interne. Une interprétation raisonnable de cette disposition ne saurait conduire à autoriser l'incarcération d'une personne sans ordonnance légale lorsqu'il y a des doutes sur l'identité de cette personne : pareille interprétation va à l'encontre des garanties élémentaires exigées par l'article 5. Quoiqu'il en soit, la police a identifié M. Zabtchekov au moment de son arrestation. Sa détention était donc irrégulière. La tentative de dissimuler la détention n'ayant de toute façon pas abouti, il n'y a pas lieu d'examiner si la responsabilité de l'Etat pour une détention non reconnue pourrait être engagée. L'absence d'ordonnance écrite et le défaut d'enregistrement en bonne et due forme de la détention suffisent pour estimer que l'incarcération de M. Zabtchekov était contraire au droit interne et aux exigences implicitement posées par l'article 5 concernant un enregistrement convenable des privations de liberté.

Conclusion : violation (unanimité).

4. Article 13 : l'enquête pénale était inefficace, ce qui a compromis l'effectivité de tout autre recours pouvant exister, y compris la possibilité pour la requérante d'intervenir dans la procédure pénale en tant que partie civile.

Conclusion : violation (unanimité).

5. Article 14 : si le grief de la requérante selon lequel la façon dont les autorités ont catalogué son fils en tant que Tzigane a influé de manière décisive sur leur attitude et leurs actes se fonde sur des arguments sérieux, on ne peut cependant pas conclure que la preuve au-delà de tout doute raisonnable a été établie.

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

Article 41 : la Cour rejette l'exception du Gouvernement fondée sur l'affirmation selon laquelle le code de procédure pénale prévoit la possibilité de rouvrir une procédure pénale dans les cas où la Cour a constaté une violation, ce qui permettrait à la requérante de présenter une demande d'indemnisation. Elle alloue à l'intéressée une indemnité au titre du dommage moral et des frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

- De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique* (article 50), arrêt du 10 mars 1972, série A n° 14
Irlande c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25
McCann et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324
Kaya c. Turquie, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I
Kurt c. Turquie, arrêt du 25 mai 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
Nikolova c. Bulgarie [GC], n° 31195/96, CEDH 1999-II
Oğur c. Turquie [GC], n° 21594/93, CEDH 1999-III
Tanrıkulu c. Turquie [GC], n° 23763/94, CEDH 1999-IV
Çakıcı c. Turquie [GC], n° 23657/94, CEDH 1999-IV
Selmouni c. France [GC], n° 25803/94, CEDH 1999-V
Mahmut Kaya c. Turquie, n° 22535/93, CEDH 2000-III
Velikova c. Bulgarie, n° 41488/98, CEDH 2000-VI
Ilhan c. Turquie [GC], n° 22277/93, CEDH 2000-VII
Salman c. Turquie [GC], n° 21986/93, CEDH 2000-VII
Graushys c. Lituanie, n° 36743/97, 10 octobre 2000
Gül c. Turquie, n° 22676/93, 14 décembre 2000
McKerr c. Royaume-Uni, n° 28883/95, CEDH 2001-III
T.P. et K.M. c. Royaume-Uni [GC], n° 28945/95, CEDH 2001-V

En l'affaire Anguelova c. Bulgarie,

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^{mes} N. VAJIĆ,

S. BOTOCHAROVA,

M. V. ZAGREBELSKY,

M^{me} E. STEINER, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 mai 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 38361/97) dirigée contre la République de Bulgarie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Assia Anguelova («la requérante»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 20 septembre 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, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée devant la Cour par M^e Y. Grozev, avocat à Sofia. Le gouvernement bulgare («le Gouvernement») est représenté par ses agentes, M^{me} V. Djidjeva et M^{me} G. Samaras, du ministère de la Justice.

3. La requérante allègue que son fils a été maltraité par des policiers et en est mort, que la police n'a pas veillé à ce que des soins médicaux appropriés soient dispensés à celui-ci pour soigner ses blessures, que les autorités n'ont pas mené d'enquête effective, que la détention de son fils était illégale, qu'elle-même n'a pas disposé d'un recours effectif et que son fils a été victime d'une discrimination fondée sur son origine rom (tzigane).

Elle invoque les articles 2, 3, 5, 13 et 14 de la Convention.

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

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

6. Eu égard à l'ensemble des observations des parties sur la recevabilité et le fond de l'affaire, la chambre, constituée au sein de

ladite section conformément à l'article 26 § 1 du règlement, a déclaré la requête recevable par une décision du 6 juin 2000¹.

7. 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 première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

8. La chambre constituée au sein de cette section a décidé, après consultation des parties, qu'une audience sur le fond n'était pas nécessaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement). Seule la requérante a déposé des observations sur le fond de l'affaire (article 59 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. La requérante, M^{me} Assia Anguelova, est une ressortissante bulgare née en 1959 et résidant à Razgrad.

10. Le 29 janvier 1996, son fils, Anguel Zabtchekov, âgé de dix-sept ans, déjà connu des services de police pour des accusations de vol, décéda après avoir passé plusieurs heures en garde à vue à Razgrad à la suite de son arrestation pour tentative de vol. Les investigations ultérieures conduites par les autorités de poursuite aboutirent à la conclusion que le décès devait avoir été causé par une blessure accidentelle antérieure à l'arrestation de M. Zabtchekov, ce que conteste la requérante.

Celle-ci précise qu'elle-même et son défunt fils appartiennent au groupe ethnique des Roms (Tziganes).

A. Les témoignages sur les faits et gestes de M. Zabtchekov le 28 janvier 1996

11. Selon les déclarations de plusieurs témoins, le 28 janvier 1996, M. Zabtchekov consacra une partie de la journée à des travaux de bricolage pour un voisin. Dans la soirée, il resta un moment chez lui puis sortit avec sa sœur, le petit ami de celle-ci et un certain M. M., un autre de ses amis. Il passa alors la majeure partie de la soirée en leur compagnie dans un bar du quartier. Il consomma de l'alcool.

Vers 22 h 30 ou 23 h 30, la sœur de M. Zabtchekov quitta le bar avec son petit ami, y laissant son frère en compagnie de M. M. L'établissement ferma peu après. Selon les déclarations de M. M., M. Zabtchekov et lui partirent ensemble du bar et se séparèrent à la porte, M. M. rentrant chez lui.

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

Tous les témoins (le propriétaire du bar, la personne pour laquelle M. Zabtchekov avait travaillé ce jour-là, sa sœur et le petit ami de celle-ci ainsi que le père de M. Zabtchekov, qui se trouvait à son domicile lorsque son fils y passa avant de se rendre au bar) s'accordent à dire que l'intéressé était en bonne santé, qu'il n'avait aucune blessure visible sur le corps, qu'il n'avait pas été impliqué dans une querelle ou une bagarre, et qu'il avait consommé de l'alcool.

B. La poursuite dans la rue Beli Lom et l'arrestation de M. Zabtchekov

12. Le 29 janvier 1996, vers minuit, une certaine M^{me} I.A., qui résidait dans un immeuble de la rue Beli Lom à Razgrad, aperçut de son balcon un homme, ultérieurement identifié comme étant M. Zabtchekov, qui tournait autour de voitures garées dans la rue, se penchait dessus et «trafiquait quelque chose». M^{me} I.A. téléphona à une voisine, M^{me} I.M. Les deux femmes hélèrent M. Zabtchekov de leurs balcons, lui demandant ce qu'il faisait. Au même moment, le sergent Moutafov («C»), un policier qui n'était pas de service ce jour-là, et un jeune homme («D»), qui habitaient tous deux également dans le même immeuble, arrivèrent dans la rue et furent alertés par leurs voisines.

13. M. Zabtchekov tenta de s'enfuir, et C se lança à sa poursuite. Il semble que la course-poursuite dura une minute ou deux. Puis D et ses deux voisines virent C apparaître au coin de la rue, tenant M. Zabtchekov et le conduisant à l'entrée de l'immeuble. Les témoins déclarèrent que le sol était enneigé.

14. C indiqua ultérieurement qu'en essayant de s'enfuir M. Zabtchekov avait trébuché et était tombé mais qu'il s'était relevé rapidement. Cela fut confirmé par M^{mes} I.A. et I.M., qui observaient la scène de leurs balcons. Elles expliquèrent que M. Zabtchekov était tombé sur un chemin herbeux. Toutefois, D, qui était resté dans la rue et avait également assisté à l'incident, affirma n'avoir vu à aucun moment M. Zabtchekov tomber avant son arrestation. Il réitéra cette déclaration lors d'une confrontation avec les autres témoins.

15. C fut le seul témoin des événements entre le moment où M. Zabtchekov et lui tournèrent le coin de la rue et le moment où ils réapparurent devant l'immeuble dans la rue Beli Lom. C déclara que M. Zabtchekov avait glissé et était tombé à deux autres reprises. C avait donc pu le rejoindre et, alors que M. Zabtchekov s'était relevé et était en train de courir, il lui avait fait un croc-en-jambe; M. Zabtchekov était tombé à terre et C avait bondi sur lui. Il l'avait alors ceinturé puis ramené. Lorsqu'on lui demanda de préciser sur quelle partie du corps M. Zabtchekov avait chuté, C répondit qu'il était tombé face contre

terre, mais ne put se rappeler si le garçon s'était protégé le visage avec les mains. C déclara également qu'il avait eu des difficultés à courir et à appréhender M. Zabtchekov parce qu'il était blessé à la jambe et que ses lacets étaient défaits.

16. Le sergent Dimitrov («G»), l'un des policiers qui se rendirent sur place ultérieurement, fit la déclaration suivante : «Lorsque nous sommes arrivés sur les lieux, [C] nous a dit qu'alors qu'il essayait d'arrêter M. Zabtchekov celui-ci s'était enfui et était tombé à deux ou trois reprises et que sans cela il n'aurait pas pu le rattraper.»

C. Les événements survenus entre l'arrestation de M. Zabtchekov et l'arrivée de la police

17. Tous les témoins s'accordèrent à dire qu'alors que C ramenait M. Zabtchekov à l'entrée de l'immeuble, celui-ci avait trébuché et était tombé. Il y a des variantes entre les déclarations quant à savoir précisément comment cela était arrivé. M^{me} I.M., qui avait observé l'incident de son balcon, déclara que lorsque C et M. Zabtchekov étaient réapparus au coin de l'immeuble, le second avait glissé, était tombé et avait roulé sur lui-même. D affirma quant à lui que M. Zabtchekov avait trébuché et était tombé sur les fesses. C soutint que M. Zabtchekov avait seulement trébuché mais n'était pas tombé parce qu'il l'avait retenu.

18. C déclara qu'il n'avait pas frappé M. Zabtchekov et qu'il n'avait vu personne le faire. Cela fut confirmé par M^{mes} I.A. et I.M. Cette dernière, qui était également la propriétaire de l'une des voitures garées dans le parking, précisa qu'elle avait en fait aperçu M. Zabtchekov rouler sur le sol alors que C le ramenait après l'avoir poursuivi, mais déclara qu'elle n'avait vu personne lui donner des coups de pied ou le frapper. D ne mentionna pas s'il avait vu quelqu'un frapper ou non M. Zabtchekov.

19. C déclara également qu'alors qu'il se trouvait en contact étroit avec M. Zabtchekov après l'avoir appréhendé, il n'avait remarqué ni traces de sang ni égratignures sur son visage. Il ajouta que les cheveux de M. Zabtchekov couvraient en partie son front et qu'il avait le teint basané. D indiqua qu'il n'avait remarqué ni traces de sang ni égratignures sur le visage de M. Zabtchekov. Il précisa que celui-ci sentait l'alcool.

20. Après avoir appréhendé M. Zabtchekov, C demanda à M^{me} I.M. d'appeler la police, ce qu'elle fit vers 0 h 20. Elle resta par la suite dans son appartement.

21. C, D et M. Zabtchekov attendirent devant l'entrée de l'immeuble, apparemment pendant dix ou vingt minutes. Il semble que M^{me} I.A., qui demeura sur son balcon, ne voyait pas l'entrée.

22. Les déclarations des témoins contiennent peu de détails quant à savoir s'il y avait eu un échange verbal quelconque entre M. Zabtchekov

et tel ou tel d'entre eux avant l'arrivée de la police. Certains des témoins déclarèrent que M. Zabtchekov bredouillait quelque chose d'à peine compréhensible. Selon M^{me} I.M., qui regardait de son balcon, M. Zabtchekov répéta à plusieurs reprises qu'il était ivre. M^{me} I.A., M^{me} I.M. et C déclarèrent qu'alors que M. Zabtchekov était à terre après avoir été rattrapé, C lui dit : « Lève-toi, je ne vais pas te traîner. » D déclara qu'il n'avait entendu personne marmonner ces mots. Aucun des témoins n'indiqua dans sa déposition si C ou D parlèrent avec M. Zabtchekov pendant qu'ils se trouvaient seuls avec lui devant l'entrée de l'immeuble.

23. Dans la déposition qu'il fit le 29 janvier 1996, C déclara qu'après le départ des policiers avec M. Zabtchekov il avait trouvé une clé à écrous à l'endroit où lui-même, D et M. Zabtchekov avaient attendu l'arrivée de la police. C pensa que cela devait appartenir à M. Zabtchekov car l'outil était de la bonne taille pour démonter une batterie de voiture. C expliqua dans sa déposition qu'il avait gardé la clé et l'avait donnée à l'enquêteur dans la matinée du 29 janvier 1996, lorsqu'il avait été convoqué au commissariat après le décès de M. Zabtchekov. Toutefois, dans une déposition recueillie le 31 janvier 1996, le sergent Atanassov («H»), qui était de permanence au commissariat où M. Zabtchekov avait été emmené, déclara qu'il avait remarqué la clé sur un bureau à 1 h 30 au plus tard, peu après l'arrivée de M. Zabtchekov au commissariat. Lors d'une confrontation avec d'autres policiers conduite le 26 avril 1996, H se rappela qu'en fait il avait vu la clé à écrous pour la première fois ultérieurement.

D. L'arrivée de la police dans la rue Beli Lom

24. Lorsque l'appel téléphonique parvint au commissariat de la ville, une voiture de patrouille avec deux policiers à son bord, les sergents Pentchev («A») et Kolev («B»), fut envoyée à l'adresse en question. A leur arrivée, les policiers virent C et M. Zabtchekov devant l'entrée de l'immeuble. D se tenait également non loin de là.

25. A reconnut M. Zabtchekov, qu'il avait vu en qualité de suspect dans le cadre de plusieurs enquêtes en cours sur des vols, et s'adressa à lui par son nom. Il lui passa les menottes. A et certains autres policiers affirmèrent ultérieurement qu'à ce moment A avait averti les autres d'être prudents car M. Zabtchekov avait «une maladie du cerveau».

26. Une autre voiture de police avec trois policiers à son bord, les sergents Ignatov («E»), Gueorgiev («F») et Dimitrov («G»), arriva peu après. Les policiers commencèrent alors à fouiller la zone à la recherche d'éléments démontrant que M. Zabtchekov avait tenté de pénétrer par effraction dans certains véhicules. A un moment donné, A conduisit M. Zabtchekov à l'une des voitures qui semblait avoir été forcée et lui demanda s'il avait essayé de voler quelque chose. Selon lui,

M. Zabtchekov nia le vol. L'intéressé fut alors attaché à l'aide des menottes à un arbuste, tandis que les policiers continuaient de fouiller la zone. Ayant constaté que les serrures de deux voitures avaient été forcées, les policiers sonnèrent à la porte des propriétaires. L'un d'eux sortit pour constater les dommages causés à son véhicule. Pendant ce temps, M. Zabtchekov était toujours attaché à l'arbuste.

27. Les policiers en service sont les seuls qui témoignèrent sur les événements survenus entre leur arrivée et leur départ avec M. Zabtchekov. M^m I.A. et D se bornèrent à déclarer que les policiers avaient fouillé la zone. C déclara qu'il était allé prévenir les propriétaires des voitures. Il avait seulement vu qu'à un certain moment M. Zabtchekov se trouvait avec les policiers dans le parking, où ses collègues comparaient les semelles des chaussures de M. Zabtchekov avec des traces visibles dans la neige. Le propriétaire d'une des voitures fut interrogé, mais uniquement à propos des dommages causés à sa voiture, par un policier qui se rendit sur les lieux ultérieurement, vers 11 heures, le 29 janvier 1996.

28. Certains policiers déclarèrent que, alors qu'ils fouillaient la zone, ils avaient constaté que M. Zabtchekov était allongé ou assis sur le sol. A précisa qu'à ce moment-là il avait libéré M. Zabtchekov de l'arbuste, l'avait conduit sur le siège arrière de la voiture de police et lui avait menotté les deux mains. Tous les policiers présents dans la rue Beli Lom assurèrent n'avoir alors remarqué aucune blessure sur le visage de M. Zabtchekov. Certains d'entre eux déclarèrent qu'il semblait ivre, qu'il bredouillait et qu'il n'était pas très communicatif.

E. Les événements survenus après l'arrivée de M. Zabtchekov au commissariat

29. A et B emmenèrent M. Zabtchekov au commissariat vers 0 h 50.

Le sergent de service, H, déclara qu'il avait vu A et B entrer au commissariat en encadrant M. Zabtchekov. Celui-ci avait les mains menottées derrière le dos. A et B le tenaient par le bras et le soutenaient. M. Zabtchekov avait été mis dans le bureau n° 1. A déclara qu'à ce moment-là il avait enlevé les menottes au jeune homme.

30. Aucune ordonnance écrite de placement en détention ne fut émise pour M. Zabtchekov.

31. Selon les déclarations de A, B et H, M. Zabtchekov demeura dans le bureau n° 1 avec B et H, tandis que A allait faire son rapport à l'officier de permanence le plus gradé, le colonel Iordanov («I»). H indiqua en outre qu'à cet instant il avait remarqué une ecchymose sur l'arcade sourcilière de M. Zabtchekov. A et B ne mentionnèrent aucune blessure. H précisa

également que les vêtements de M. Zabtchekov étaient mouillés. Ils remarquèrent tous que M. Zabtchekov était ivre et qu'il bredouillait.

Le colonel I déclara que A l'avait informé que M. Zabtchekov avait été amené au commissariat ; A avait dit que la personne arrêtée avait été identifiée mais qu'elle était trop ivre pour être interrogée. Le colonel I n'avait pas vu M. Zabtchekov avant 4 h 30. Selon les déclarations des sergents, le colonel I ordonna que l'on procurât un siège à M. Zabtchekov dans le couloir pour qu'il dessoûlât. A avait alors dit à H de l'appeler par radio dès que M. Zabtchekov serait capable de communiquer. A un moment non précisé, A et B avaient quitté le commissariat pour retourner en patrouille.

32. H déclara que M. Zabtchekov s'était endormi peu après, sur une chaise dans le couloir, et qu'il ronflait. Vers 3 heures du matin, H avait remarqué, selon lui, que M. Zabtchekov était endormi allongé sur le sol. H l'avait réveillé et l'avait remis sur la chaise, pensant qu'«il pourrait attraper un rhume». H déclara en outre que, vers 3 h 50, il était de nouveau allé voir M. Zabtchekov qui était assis sur la chaise, endormi et agité de frissons. H avait décidé de le ramener dans le bureau n° 1, où il faisait plus chaud. Il l'avait réveillé et l'avait aidé à entrer dans la pièce. Peu après, M. Zabtchekov avait glissé de la chaise. H avait remarqué qu'il respirait lourdement. H déclara qu'à ce moment-là il avait pris contact avec le sergent Dontchev («J»), et lui avait demandé d'«appeler le sergent Pentchev [A] ou une ambulance».

33. J déclara que conformément au tableau de service il avait dormi au commissariat jusqu'à 2 heures du matin le 29 janvier 1996, heure à laquelle il avait été réveillé pour prendre son service. Il n'avait pas été informé que quelqu'un était en détention. Dans sa déposition, J n'indiqua pas si, entre 2 heures et 3 h 50, il était passé dans le couloir où, selon H, M. Zabtchekov dormait alors sur une chaise. J déclara qu'il avait seulement eu connaissance de la présence de M. Zabtchekov à 3 h 50, lorsque H avait rapporté que le garçon présentait des symptômes donnant à penser que sa santé se détériorait. J l'avait alors vu, avait remarqué des blessures sur son front, et avait appelé A et B par radio.

34. A peu près au même moment, H ou J alerta le colonel I, l'officier de permanence le plus gradé. I déclara qu'à cet instant, il avait remarqué les blessures sur le visage de M. Zabtchekov.

35. A et B déclarèrent qu'à 4 h 30 ils avaient été joints par radio et qu'on leur avait dit que la santé de M. Zabtchekov se détériorait rapidement. A leur arrivée au commissariat, les sergents avaient vu M. Zabtchekov allongé par terre, respirant lourdement. B s'était alors rendu à l'hôpital en voiture puis était revenu, suivi par une ambulance ayant à son bord le docteur Mikhaïlov, le pédiatre de garde.

36. Le docteur Mikhaïlov déclara ultérieurement que, vers 5 heures du matin, l'agent hospitalier chargé de gérer les urgences lui avait demandé

de se rendre au commissariat « pour un garçon de quinze ans ». Le docteur Mikhaïlov précisa qu'il avait vu cet agent en conversation avec les policiers. Il souligna également qu'on ne lui avait donné aucune information préalable sur la santé du jeune homme.

37. Le docteur Mikhaïlov examina M. Zabtchekov au commissariat et recommanda de l'emmener à l'hôpital car son pouls était faible. M. Zabtchekov fut conduit à l'hôpital en ambulance, A et B suivant dans leur voiture de police. A leur arrivée, A et B aidèrent à porter M. Zabtchekov dans le couloir où se trouvait le bureau du médecin de garde. Selon les déclarations de A et B, lorsque M. Zabtchekov fut examiné quelques minutes après par le docteur Ivanova, l'interne de permanence, il y eut entre celle-ci et le docteur Mikhaïlov une discussion animée. Les policiers furent alors informés du décès de M. Zabtchekov.

38. B déclara que le docteur Ivanova leur avait dit, à lui et à son collègue: « Vous deviez être au courant de l'état de M. Zabtchekov », et qu'elle avait souligné qu'elle ne l'avait pas vu respirer.

39. Le docteur Mikhaïlov indiqua qu'au commissariat il avait remarqué des ecchymoses sur la poitrine de M. Zabtchekov et qu'à ce moment-là le garçon était toujours vivant mais inconscient, avec un pouls faible.

Le docteur Mikhaïlov avait alors demandé aux policiers depuis combien de temps le garçon se trouvait dans cet état. Les policiers avaient répondu: « Il a été amené au commissariat dans cet état. »

40. Le docteur Ivanova déclara que, vers 5 heures, le docteur Mikhaïlov lui avait demandé de vérifier si le patient qui avait été conduit à l'hôpital était décédé. Ayant constaté qu'il n'y avait aucune activité cardiaque perceptible, elle avait tenté un massage cardiaque, mais en vain. Elle dit également que lorsqu'elle avait demandé pourquoi c'était le docteur Mikhaïlov qui avait été envoyé au commissariat, et non elle en sa qualité d'interne de permanence, l'agent hospitalier chargé des urgences avait répondu qu'on lui avait précisé que la demande d'ambulance concernait un enfant et qu'il avait donc décidé d'envoyer le pédiatre de garde.

F. Le registre tenu au commissariat de Razgrad

41. Selon la pratique ordinaire, toutes les détentions font l'objet d'une inscription dans un registre tenu au commissariat. Ce registre renferme une série d'entrées organisées en colonnes: le numéro attribué au détenu, le nom du policier qui inscrit les informations dans le registre, le nom du détenu, les motifs de la détention, les mesures prises et le moment de la libération. Les renseignements correspondant à chaque détenu sont enregistrés par ordre chronologique.

42. A la demande de la Cour, le Gouvernement a soumis une copie du registre tenu au commissariat de Razgrad pour la journée du 29 janvier 1996. Il n'y figure aucune entrée pour M. Zabtchekov. Toutefois, il y en a une correspondant à une « personne non identifiée » à qui l'on a attribué le numéro 72.

43. Le registre ne contient pas de colonne séparée où serait précisée la durée de détention. Pour certains des détenus figurant sur la même page, cette durée est mentionnée avec la date. Quant à la « personne non identifiée », comme pour certains des autres détenus inscrits sur la même page, il n'y a aucune mention de la durée de détention dans la colonne indiquant la date. Toutefois, immédiatement après les termes « personne non identifiée » s'étend, sur deux colonnes et deux lignes, l'entrée « 29 I 96, 01.⁰⁰ ». Un examen visuel de la copie du registre montre que le chiffre « 1.⁰⁰ » a été écrit sur un autre chiffre qui devait être à l'origine, pour autant que l'on puisse le lire, « 3.⁰⁰ » ou « 5.⁰⁰ ».

44. On peut également observer que les numéros d'enregistrement sur la même page ont été raturés. Il est difficile de voir à partir de la copie fournie par le Gouvernement quels sont les numéros originaux qui ont été modifiés. Néanmoins, on aperçoit clairement que des intervalles égaux séparent les entrées, sauf entre les nombres 72 et 73, entre lesquels l'espace est beaucoup plus petit.

45. L'entrée portant le numéro 72 et relative à la détention d'une personne non identifiée énonce que cette dernière a été amenée au commissariat par A. Sur la même ligne, à droite, apparaît une signature qui, pour autant que l'on puisse la lire, semble être celle du colonel I.

46. Au cours de l'enquête, le colonel I, l'officier de permanence le plus gradé, et J, son adjoint cette nuit-là, furent interrogés sur l'enregistrement de la présence de M. Zabtchekov au commissariat. Le colonel I déclara qu'il n'avait pas donné l'ordre à A d'enregistrer le détenu puisque A connaissait la procédure. J déclara que peu après 3 h 50, lorsqu'il avait été averti par H de la détérioration de l'état de santé de M. Zabtchekov, il avait vérifié le registre des détenus mais n'avait vu aucune entrée concernant l'intéressé. Le colonel I dit en outre qu'il n'avait rien inscrit dans le registre et que l'entrée concernant une personne inconnue n'y figurait pas lorsqu'il avait quitté le commissariat après le décès de M. Zabtchekov.

G. L'enquête menée par les autorités ordinaires de poursuite et d'enquête

47. Tôt dans la matinée du 29 janvier 1996, les policiers concernés présentèrent au chef de la police locale un rapport écrit des événements de la nuit.

Vers la fin de son rapport manuscrit, C déclara, sans qu'il y ait aucun lien apparent avec le contexte : «La personne que j'ai arrêtée avait le teint basané (tzigane) [Този когото задържах беше мургав (циганин)].»

48. Le chef de la police locale ouvrit le dossier ZM-I n° 128, qui contenait un résumé des faits, les rapports de sept policiers et les dépositions écrites de D et du propriétaire d'une des voitures que M. Zabtchekov avait prétendument essayé de forcer.

Egalement tôt dans la matinée du 29 janvier 1996, M. Nechev, un enquêteur appartenant au bureau régional d'enquêtes (Окръжна следствена служба) à Razgrad, ouvrit une procédure pénale sous le numéro de dossier 13/1996 pour enquêter sur le décès de M. Zabtchekov.

49. Au dire de la requérante, à 8 heures le même jour, M. Nechev, accompagné par deux policiers en uniforme, se rendit au domicile de la famille de la requérante pour faire part du décès du M. Zabtchekov. Ils parlèrent au beau-père du garçon. Selon la requérante, l'enquêteur déclara que, pendant la nuit, M. Zabtchekov avait essayé d'entrer par effraction dans deux véhicules, que des policiers l'avaient poursuivi, et que pendant cette course-poursuite M. Zabtchekov était tombé et s'était cogné la tête contre l'asphalte.

50. Le 29 janvier 1996, M. Nechev interrogea les policiers concernés et D, le jeune homme qui se trouvait avec le sergent Moutafov (C) pendant la brève poursuite dans la rue Beli Lom. L'enquêteur se rendit également à l'hôpital et vit le corps de M. Zabtchekov. Des photographies du corps furent prises.

51. Le même jour, vers 11 h 45, un officier de la police locale se rendit dans la rue Beli Lom relativement à la tentative de vol de véhicules qui avait été signalée. Il constata que deux voitures montraient des traces d'effraction et interrogea leurs propriétaires. Vers 17 heures, agissant cette fois apparemment dans le cadre de l'enquête sur le décès de M. Zabtchekov, il préleva un échantillon d'une large tache rouge sur la neige. L'analyse du laboratoire releva qu'il s'agissait de sang animal.

52. Egalement le 29 janvier 1996, M. Nechev ordonna une autopsie. Il posa les questions suivantes aux médecins légistes :

«Quelles sont les causes du décès de M. Zabtchekov? Son corps présente-t-il des lésions traumatiques? Existe-t-il un lien de causalité entre ces lésions et le décès? Comment les blessures constatées sur le corps ont-elles été causées? Combien de temps s'est-il écoulé entre le moment où la blessure fatale a été infligée et le décès, et est-il possible, comme le prétendent les témoins, que M. Zabtchekov ait été conscient jusqu'à 4 h 30? La blessure fatale est-elle liée aux plaies ouvertes présentes sur le corps? Y a-t-il d'autres blessures visibles et exigeaient-elles, compte tenu de leurs caractéristiques apparentes, des soins médicaux immédiats?»

53. L'autopsie fut pratiquée le 29 janvier 1996 (elle débuta à 11 h 30) à l'hôpital régional de Razgrad par trois médecins, à savoir le docteur Minteliev, chef du département de médecine légale, le docteur Militerov,

chef du département de pathologie, et le docteur Marinov, travaillant dans le département de médecine légale.

54. Dans leur rapport, daté du 29 janvier 1996 («le premier rapport»), les experts décrivirent leurs constatations en détail. Des photographies furent prises.

55. L'examen externe du corps révéla notamment :

«A l'extrémité de l'arcade sourcilière gauche, sur l'orbite, une blessure superficielle de forme allongée, mesurant 1 cm sur 0,4 cm, avec des bords légèrement inégaux et écorchés, et recouverte d'une fine croûte pourpre-bleuâtre. Les tissus mous autour de la blessure sont légèrement enflés, la peau est de couleur brunâtre. Le globe oculaire gauche est légèrement protubérant (vers l'extérieur) (...)

Une petite cicatrice superficielle de 2,5 cm de long, avec une légère contusion (...) sur (...) le poignet gauche (...)

Deux ecchymoses superficielles mesurant 7,5 cm sur 0,5 cm et 3,5 cm sur 0,6 cm, de couleur brunâtre, recouvertes d'une croûte rougeâtre sur le poignet droit (...)

56. Dans la conclusion de leur rapport, les experts résumèrent les blessures constatées sur le corps de M. Zabtchekov de la façon suivante :

«[1.] Traumatisme crânien et cérébral: lacération superficielle (profonde ecchymose) située sur l'extérieur de l'arcade sourcilière gauche, le long de l'orbite; hématomes présents sur la peau et les tissus mous autour de cette blessure et sur la paupière gauche, fracture de la paroi arrière de l'orbite allant jusqu'au côté externe inférieur, avec une fissure en arc de cercle en dessous de la lésion externe décrite ci-dessus; hématome épidural sur le côté gauche (hémorragie entre le cerveau et la boîte crânienne – 110 ml; œdème épidural (...) [identifié comme la cause du décès]).

[2.] Hématome sur la peau, pigmenté de manière caractéristique, et hématome dans les tissus mous du côté droit de la poitrine, le long de la ligne axillaire antérieure.

[3.] Egratignures superficielles sur le côté droit du front et sur la face dorsale du poignet gauche, accompagnées d'un hématome limité des tissus mous sous-cutanés.

[4.] Hématome de forme ovale, de 0,5 cm de diamètre, sur la muqueuse de la lèvre inférieure, à gauche.

[5.] Deux ecchymoses en bande sur la peau de forme typique, et hématome sur les tissus sous-cutanés, au niveau de l'articulation du poignet de la main droite.»

57. Les experts conclurent en outre que :

«[le décès a été causé par] un hématome cérébral épidural dans lequel le sang s'est accumulé; cet hématome se situe du côté gauche du front, contient 110 ml de sang, et s'accompagne d'un œdème cérébral qui a comprimé les amygdales cérébelleuses, les enfonçant dans le trou occipital; cet œdème a provoqué la destruction et la séparation de centres cérébraux vitaux (ceux qui commandent la respiration et l'activité cardiaque, ce qui a ensuite provoqué une embolie pulmonaire), et a été la cause directe du décès.»

58. A la question de savoir de quelle manière les blessures avaient été infligées, les experts répondirent :

«1. La blessure dans la région orbitale gauche et du globe oculaire gauche ainsi que l'hématome épidural ont été causés par un coup avec ou contre un objet contondant, ou

un objet ayant un angle émoussé, dont la surface était inégale et [limitée]. Le coup a été soudain et suffisamment fort. Il a provoqué une fracture de la paroi au fond de l'orbite gauche, qui s'étend jusqu'à la face externe inférieure (par ailleurs, la boîte crânienne a 0,2 cm d'épaisseur) ;

2. [La blessure sur le côté droit de la poitrine a été causée par] un coup avec ou contre un objet dur et contondant, ou un objet ayant un angle émoussé, et dont la surface d'impact était plus large. La peau dans cette région a gardé l'empreinte des vêtements de la victime.

3. [Les blessures sur le côté droit du front et des poignets résultent de] coups ou de pressions au moyen ou à l'encontre d'objets durs. [La blessure sur le côté gauche de laèvre inférieure a été causée par] un coup avec ou contre un objet dur et contondant ayant une surface [limitée] nettement dessinée.»

59. Les experts déclarèrent également que dans les cas d'hématomes épiduraux du genre de ceux dont M. Zabtchekov avait souffert, il y avait généralement un intervalle de lucidité de quatre à six heures pendant lequel la victime ne présentait aucun symptôme visible, hormis que :

«la victime devient peu à peu faible, apathique et ensommeillée, après quoi elle tombe dans le coma et meurt – comme cela s'est produit en l'espèce (pendant la période entre 1 heure et 5 heures du matin le 29 janvier 1996).»

Le rapport concluait que le décès de M. Zabtchekov était inévitable faute d'intervention chirurgicale d'urgence.

60. L'analyse du laboratoire permit de découvrir un taux d'alcool de 1,42 pour mille dans le sang de M. Zabtchekov et de 2,40 pour mille dans son urine, ce qui correspondait à une ivresse modérée.

61. La requérante affirme s'être rendue dans la matinée du 30 janvier 1996 au bureau régional d'enquêtes à Razgrad, et avoir demandé des informations sur les circonstances entourant la mort de son fils. M. Nechev, l'enquêteur, informa l'intéressée que son fils était mort d'une fracture du crâne. Selon la requérante, il lui expliqua que ce dernier avait essayé de voler des pièces automobiles et que lorsque la police avait tenté de l'appréhender, il s'était enfui, était tombé et s'était cogné la tête.

La requérante allègue que, pendant cet entretien, M. Nechev lui assura que son fils avait été emmené à l'hôpital, mais omit de préciser que le jeune homme avait été placé en garde à vue. A la question de savoir comment M. Zabtchekov avait pu se fracturer les os crâniens consécutivement à sa chute, M. Nechev avait expliqué, selon la requérante, que l'autopsie avait permis de constater que «la boîte crânienne était anormalement fine».

62. Dans l'après-midi du 30 janvier 1996, la requérante et d'autres membres de sa famille remarquèrent des ecchymoses sur le corps de M. Zabtchekov lorsque celui-ci lui fut amené de l'hôpital. La requérante se rendit au bureau d'un journal local, s'entretint avec deux journalistes et les conduisit chez elle, où ils prirent des photos du corps et des vêtements

de M. Zabtchekov. Celui-ci fut enterré le 30 janvier 1996, en fin d'après-midi.

63. Les 31 janvier et 1^{er} février 1996, l'enquêteur interrogea M^{mes} I.M. et I.A.

64. Le 31 janvier 1996, par ordre du procureur régional, M^{me} Hadjidimitrova, l'enquête fut confiée au parquet militaire régional (Окръжна военна прокуратура). Cette décision se fondait sur la constatation que M. Zabtchekov était décédé alors qu'il se trouvait en garde à vue. Le procureur régional déclara notamment que :

« (...) Pendant plusieurs heures immédiatement avant [son décès], le mineur Zabtchekov, arrêté à 1 heure le 29 janvier 1996 alors qu'il tentait de voler des pièces automobiles, fut appréhendé par des officiers [de police] (...) et détenu dans les locaux de l'unité de permanence dans le but de restreindre sa liberté de circulation. Dès lors, bien qu'il n'ait pas été mis en détention en vertu de l'article 35 § 1 combiné avec l'article 33 § 1, alinéa 1, de la loi sur la police nationale [Закон за националната полиция], M. Zabtchekov a en vérité été retenu contre sa volonté au commissariat pendant environ trois heures et, pendant sa détention [là-bas] (...) son état de santé s'est soudainement détérioré, et il a perdu conscience. »

H. L'enquête des autorités militaires de poursuite et d'enquête

65. Le 31 janvier 1996, après avoir reçu le dossier de l'affaire, le parquet militaire régional ouvrit une information sous un nouveau numéro de dossier (3-VIII/96, dossier du parquet n° 254/96). L'affaire fut assignée à un enquêteur militaire (военен следовател).

Pendant les semaines suivantes, l'enquêteur militaire procéda à de nouveaux interrogatoires des policiers concernés, questionna cinq personnes qui avaient passé l'après-midi et la soirée du 28 janvier 1996 avec M. Zabtchekov, et entendit également les docteurs Mikhaïlov et Ivanova.

66. Deux des policiers, les sergents Pentchev (A) et Gueorgiev (F), firent mention de l'origine ethnique de M. Zabtchekov dans leurs dépositions orales recueillies par l'enquêteur militaire.

A déclara qu'en arrivant dans la rue Beli Lom il avait vu deux individus sortir du hall d'entrée de l'immeuble, l'un d'entre eux étant « un Tzigane ayant un casier judiciaire – Anguel Zabtchekov ».

Dans sa déposition, F désigna le fils de la requérante par les expressions « le Tzigane » (trois fois), « la personne arrêtée » (sept fois) et « Zabtchekov » (deux fois).

67. Le 12 mars 1996, l'enquêteur interrogea les témoins M^{me} I.A., M^{me} I.M., C et D. Ses questions portèrent uniquement sur le nombre des chutes de M. Zabtchekov pendant la course-poursuite dans la rue Beli Lom et les endroits auxquels ces chutes avaient eu lieu.

Le 18 mars 1996, l'enquêteur nomma un expert pour analyser les vêtements que M. Zabtchekov avait portés les 28 et 29 janvier 1996. Dans son rapport du 20 mars 1996, l'expert déclara qu'aucune trace de semelles de chaussures n'avait pu être trouvée mais expliqua que sur des tissus souples il serait normalement impossible de trouver les restes microscopiques de particules d'une semelle de chaussure.

68. Le 20 mars 1996, l'enquêteur procéda à une reconstitution des faits survenus lors de l'arrestation de M. Zabtchekov afin de préciser les témoignages. Y participèrent le sergent Moutafov (C), le jeune homme avec lequel il se trouvait les 28 et 29 janvier (D), et les deux personnes qui avaient observé la scène de leurs balcons, M^{mes} I.A. et I.M. Les policiers qui étaient arrivés dans la rue Beli Lom après que C eut appréhendé M. Zabtchekov ne participèrent pas à la reconstitution, qui porta presque exclusivement sur les événements survenus avant l'arrivée des deux voitures de police. La reconstitution fut filmée avec une caméra vidéo.

69. Le 11 avril 1996, la requérante présenta au parquet militaire de Varna une demande tendant à l'exhumation du corps de son fils et à la nomination d'un nouveau médecin expert, au motif que son fils avait été enterré à la hâte et qu'il était primordial d'exhumer son corps. La requérante exprima le soupçon que son fils avait pu avoir les côtes cassées. Elle soumit également à l'enquêteur, M. Atanassov, deux radios du crâne de son fils, qui avaient été faites plusieurs mois avant son décès, à utiliser pour établir si ses os crâniens avaient été « fragiles » ou « fins ».

70. Le 17 ou le 18 avril 1996, cinq experts médicaux furent désignés aux fins de se pencher à nouveau sur les conclusions concernant les causes du décès de M. Zabtchekov. L'un d'entre eux, le docteur Mintchev, avait participé au premier groupe d'experts. Les quatre autres étaient le professeur Pavlov, chef du département de médecine légale de la faculté de médecine de Varna, le docteur Kioutchoukov, du département de neurochirurgie de l'université, et les docteurs Dokov et Radoïnova, internes expérimentés du département de médecine légale de la même université. On leur demanda de répondre aux questions suivantes :

« 1. De quelles blessures M. Zabtchekov a-t-il souffert ? Quelle fut la cause du décès ?

2. De quelle manière les blessures ont-elles été infligées et par combien de coups peuvent-elles avoir été causées ? Les blessures ont-elles pu résulter de chutes répétées (conformément aux dépositions des témoins et aux constatations de la reconstitution telle qu'elle a été filmée), ou ont-elles été occasionnées par des coups directs ?

3. Quand ces blessures ont-elles été infligées ?

4. Quel était le taux d'alcool de M. Anguel Zabtchekov au moment de son arrestation, vers 0 h 15 ? »

71. Le 26 avril 1996, l'enquêteur procéda à une confrontation de tous les policiers impliqués. Le même jour, trois autres témoins furent interrogés.

Le 23 mai 1996, la requérante réitéra sa demande d'exhumation. Le 29 mai 1996, un autre témoin fut interrogé.

Le 11 juin 1996, M. Dimitrov, procureur près le parquet militaire régional, adressa à la requérante une copie de sa note de procédure, laquelle énonçait notamment qu'une exhumation du corps pourrait être envisagée si cela était jugé nécessaire par les cinq experts en médecine, qui n'avaient pas encore soumis leur avis.

72. Le 28 juin 1996, les cinq experts présentèrent leur rapport (« le second rapport »), qui se fondait sur l'examen des documents versés au dossier d'enquête. Les experts avaient également visionné la cassette vidéo de la reconstitution de l'arrestation de M. Zabtchekov, qui avait été enregistrée le 20 mars 1996.

73. Les experts réaffirmèrent que le décès de M. Zabtchekov avait été causé par un œdème épidural résultant d'une fracture du crâne. Ils déclarèrent également, entre autres, que la blessure fatale pouvait avoir été causée par un coup de pied, un coup de poing ou un coup avec un objet contondant, ou encore par une chute et une collision contre une « surface plate et large » (широка удряща повърхност). Ils relevèrent que le rapport d'autopsie ne comportait aucune donnée morphologique permettant l'identification de l'objet qui avait causé les blessures.

Le second rapport indiquait que le coup à l'origine de la fracture du crâne n'avait pas été très fort. Cette conclusion se fondait sur les « caractéristiques particulières de la structure du crâne (comme en témoign[ai]ent les radios jointes et l'épaisseur de la boîte crânienne telle que décrite [dans le rapport d'autopsie]) ».

74. Contrairement au premier rapport médical, selon lequel l'intervalle entre la blessure au crâne et le décès de M. Zabtchekov avait été de quatre à six heures, le rapport des cinq experts se concluait ainsi :

« L'hématome (...) qui a causé le décès de M. Zabtchekov existait depuis au moins dix heures avant le décès. Cette conclusion se fonde sur l'apparence de l'hématome (caillot de sang rouge sombre), qui est clairement visible sur les photographies jointes au dossier. Les caillots de ce type, en l'absence de sang liquide, se forment sur une période de plus de dix heures à partir du moment où ils ont été causés. Pendant cette période, l'état du patient est généralement caractérisé par ce qu'on appelle l'« intervalle de lucidité » – à savoir la période pendant laquelle il ne montre aucun symptôme visible. Son état se détériore peu à peu (...) il a mal à la tête, présente des troubles du langage et des problèmes de coordination des mouvements ; [il] devient instable et ensommeillé, il titube, etc., jusqu'à ce qu'il tombe dans le coma. »

75. Les photographies invoquées par les experts avaient été prises au moment de l'autopsie, qui avait commencé à 11 h 30 le 29 janvier 1996.

76. Les experts estimèrent également que, eu égard à la quantité d'alcool trouvée dans le sang de M. Zabtchekov, les symptômes résultant de la blessure à la tête avaient été masqués par les effets de l'alcool.

77. Le rapport des cinq experts évoquait également les autres blessures présentes sur le corps de M. Zabtchekov :

«L'hématome sur le côté droit de la poitrine résulte d'un coup avec ou contre un objet plat avec une large surface de contact, qui peut avoir pris la forme d'un coup de pied, d'une chute ou d'une collision avec un objet plus large et d'autres objets. L'apparence générale de l'ecchymose correspond à l'empreinte des vêtements du défunt, ce qui indique que le coup a été infligé à travers ses vêtements (...) Les ecchymoses et blessures présentes sur le côté droit du front, au niveau des articulations des poignets et sur la lèvre inférieure résultent de l'emploi d'objets durs, contondants et/ou pointus, avec une surface de contact limitée. Les caractéristiques des blessures aux articulations des deux poignets permettent de conclure qu'elles ont été causées au moment où les menottes ont été passées à la victime, conformément aux informations disponibles (...)»

78. Le 25 juillet 1996, l'enquêteur rédigea un rapport proposant de clore la procédure.

79. Le 31 juillet 1996, le parquet militaire régional mit un terme à l'enquête au motif qu'il n'y avait aucun lien entre les actes de la police et le décès de M. Zabtchekov. Cette conclusion se fondait sur la constatation figurant dans le second rapport médical selon laquelle dix heures au moins s'étaient écoulées entre la blessure et le décès.

80. Le 6 août 1996, la requérante présenta un recours au parquet militaire national (Прокуратура на въоръжените сили). Elle soutint que l'enquête avait été incomplète et souligna le refus répété de procéder à l'exhumation du corps, ainsi que les contradictions qu'il y avait selon elle entre les dépositions des différents témoins et le manque d'explication pour certains faits, y compris pour toutes les blessures constatées sur le corps de M. Zabtchekov.

81. Le 18 décembre 1996, le parquet militaire national confirma la clôture de l'enquête et rejeta les demandes de la requérante. Sa décision énonçait notamment :

«[E]xcepté le recours à la force physique pendant l'arrestation de M. Zabtchekov pour tentative de vol de voitures, rien n'indique que les policiers aient usé de violence à son égard, que ce soit (...) à l'intérieur ou à l'extérieur du (...) commissariat. En outre, la conclusion sans appel du rapport des cinq experts, qui sont hautement qualifiés dans leur domaine, est que la blessure fatale a été causée plus de dix heures avant le décès.»

82. Il fut également décidé de renvoyer l'affaire au parquet régional de Razgrad, compétent pour rechercher si un acte criminel avait été commis par une personne autre qu'un policier.

I. Les autres investigations conduites par les autorités ordinaires de poursuite et d'enquête

83. Le 20 janvier 1997, le procureur régional, M^m^c Hadjidimitrova, renvoya l'affaire à l'enquêteur, M. Nechev. Elle releva que la décision de clore l'enquête sur les agissements de la police se fondait sur le constat selon lequel la blessure fatale avait été infligée plus de dix heures avant le décès de M. Zabtchekov. Dès lors, il fallait recueillir d'autres éléments sur les faits et gestes et l'état de M. Zabtchekov avant 19 heures le 28 janvier 1996.

84. Le complément d'enquête entraîna le 23 janvier 1997 l'interrogatoire de la requérante et de six autres témoins par M. Nechev.

85. Les 23 et 24 janvier 1997, la requérante présenta d'autres demandes aux fins d'obtenir l'exhumation du corps et un nouvel examen par un médecin légiste, alléguant qu'il y avait des incohérences dans les témoignages. Ces demandes furent rejetées le 31 janvier 1997 par le parquet régional de Razgrad, qui les jugea inutiles.

86. La requérante se plaignit au parquet général (Главен прокуитор). Elle déclara notamment que les différents procureurs n'avaient jamais expliqué pourquoi la police n'avait pas apporté des soins adéquats à M. Zabtchekov à la suite de son arrestation.

87. Le 17 février 1997, M. Nechev convoqua la requérante (représentée par un avocat) pour lui permettre de consulter le dossier d'enquête. L'intéressée présenta un certain nombre de demandes et d'objections concernant les lacunes de l'enquête. En particulier, elle souligna l'existence de contradictions fondamentales entre les premier et second rapports médicaux, et déclara qu'il était manifestement impossible qu'une personne souffrant d'une blessure aussi grave que celle qui avait été constatée à l'autopsie puisse voler des pièces automobiles et résister à son arrestation. La requérante demanda de nouveau l'exhumation du corps et la désignation d'experts pour répondre aux questions soulevées dans ses requêtes précédentes.

88. Le 18 février 1997, M. Nechev rédigea un rapport concluant que le complément d'enquête ordonné le 20 janvier 1997 n'avait permis de découvrir aucun élément prouvant que M. Zabtchekov eût été battu avant son arrestation. Il proposait donc de suspendre l'enquête.

89. Par une ordonnance du 4 mars 1997, le procureur régional, M^m^c Hadjidimitrova, suspendit la procédure pénale au motif que toutes les preuves existantes avaient été recueillies et qu'il était impossible de déterminer les circonstances précises dans lesquelles la blessure fatale à la tête avait été infligée.

90. La décision prenait note des constatations des procureurs militaires, en particulier celles qui concernaient la fracture du crâne, et

les entérinait. Quant aux autres blessures corporelles, le procureur déclara qu'elles n'avaient pas mis la vie de M. Zabtchekov en danger.

La décision mentionnait également que M. Zabtchekov était en bonne santé lorsqu'il avait été emmené au commissariat.

91. Le 10 mars 1997, la requérante saisit le procureur général d'un recours contre la décision de suspendre la procédure. Le 20 mars 1997, le parquet général confirma cette décision.

J. Autres éléments soumis par les parties

92. La requérante a présenté quatre photographies en couleur du corps de son fils et une photographie de la veste qu'il portait avant son décès. Les photographies ont été prises par les journalistes le 30 janvier 1996 au domicile de la requérante, après l'autopsie et le retour du corps en vue de l'enterrement.

93. Sur deux des photographies, on voit le visage de M. Zabtchekov. Les cheveux lui couvrent la moitié du front. Au-dessus de l'arcade sourcilière gauche s'étend une ecchymose de couleur pourpre. La paupière gauche est de couleur bleuâtre. Les lèvres sont également tuméfiées du côté gauche de la bouche.

94. Sur les deux autres photographies, on peut voir une ecchymose de couleur pourpre sur la poitrine de M. Zabtchekov, du côté droit, qui s'étend en partie sous l'aisselle droite. Des plaies sont visibles sur le poignet droit de la victime.

95. A une date non précisée, la requérante, par l'intermédiaire du Centre européen des droits des Roms, organisation non gouvernementale située à Budapest, sollicita l'opinion du professeur Jorgen Thomsen, pathologiste à l'institut de médecine légale de l'université du Danemark méridional à Odense, et membre de l'équipe permanente d'experts en médecine légale des Nations unies. Le professeur Thomsen émit un avis écrit en date du 4 février 1999. Il avait entre autres à sa disposition la description des faits allégués de la cause, et des extraits du rapport d'autopsie ainsi que des rapports des experts en médecine légale.

Le professeur Thomsen déclara notamment :

«Un hématome épidural est généralement causé par une chute contre une surface dure ou par un coup violent porté avec un objet contondant. Il est bien connu qu'une chute contre une surface dure laissera souvent ce qu'on appelle des lésions de contrecoup. Il est regrettable que la présence ou l'absence de telles lésions n'ait pas été mentionnée. Il est dit que la boîte crânienne du défunt était fragile. A mon avis, cela ne peut être considéré comme une excuse dans des cas de violence entre personnes, puisque l'on ne sait pas d'ordinaire si les os crâniens d'une personne sont fragiles ou résistants, et il est inhérent aux effets possibles de la violence qu'une personne puisse avoir une boîte crânienne fragile. L'hématome épidural s'accompagne généralement d'une fracture (fissure) de l'os temporal et d'une rupture de l'artère méningée

moyenne. L'hémorragie est donc artérielle. Au départ, elle est limitée par l'attachement de la dure-mère à l'intérieur de l'os. Il y a donc fréquemment un intervalle de lucidité qui peut durer plusieurs heures, mais souvent cet intervalle ne dépasse pas deux ou trois heures. Si la lésion traumatique s'étend au cerveau, avec une commotion ou des contusions, il n'y a généralement pas d'intervalle de lucidité.

Je souscris aux conclusions des rapports des médecins légistes selon lesquelles la cause du décès était l'hématome épidural et celui-ci résulte de l'un des types de traumatismes mentionnés. Il se peut que cela se soit produit avant l'arrestation de la victime mais on ne peut en aucun cas exclure que la blessure fatale lui ait été infligée pendant son séjour au commissariat. Je ne suis pas d'accord avec la déclaration selon laquelle il y a eu un intervalle de temps de dix heures entre le traumatisme et le décès. Cette conclusion se fondait sur l'apparence du caillot de sang. Or on sait qu'après la mort le sang peut prendre diverses formes et que, même après la mort, il y a une activité biochimique enzymatique qui peut altérer le sang de manière imprévisible et de diverses façons en différents endroits.

Quant aux autres lésions, il ne semble pas qu'elles résultent du même traumatisme que l'hématome épidural. Elles découlent de violences brutales telles que des coups, des coups de pied et/ou des chutes, et peuvent avoir été infligées pendant la garde à vue.

Les marques sur le poignet sont caractéristiques du fait d'avoir été menotté. Les menottes ne laissent généralement aucune trace sauf si elles sont trop étroites, si la personne se débat ou si elle est traînée par les menottes.

En résumé, on ne peut déterminer si l'hématome épidural a été causé par une chute ou par d'autres types de violences brutales. Il peut avoir été infligé juste avant ou pendant le séjour au commissariat. Un hématome épidural peut se guérir si une opération permettant de l'évacuer est effectuée à temps. Si M. Zabtchekov avait été admis à l'hôpital plus tôt, il aurait pu être sauvé.»

96. La requérante fait valoir que M. Zabtchekov avait un dossier au centre pédagogique des délinquants juvéniles (Детска педагогическа стая) et à la police de Razgrad en raison de nombreuses accusations de vol.

97. Une note datée du 3 juillet 1995, émanant dudit centre et adressée à la police de Razgrad, énonce que M. Zabtchekov, âgé de seize ans à cette époque, souffrait d'un trouble du langage et était mentalement retardé. Ces constatations sont réitérées dans une autre note datée du 18 novembre 1995.

Selon le Gouvernement, la requérante avait été entendue le 7 novembre 1995 par un enquêteur de Razgrad dans le cadre d'une enquête pénale sur des vols prétendument commis par son fils, M. Zabtchekov. Elle avait notamment déclaré que son fils avait toujours bégayé. Il était malade depuis l'âge de trois ans. En particulier, à certains moments, il n'arrivait plus à respirer et sa peau bleuissait. Ses yeux étaient souvent enflés et il s'évanouissait lorsqu'il éprouvait une peur soudaine. M. Zabtchekov avait vu des médecins qui avaient diagnostiqué des problèmes au niveau de la colonne vertébrale. La requérante avait mentionné le nom du docteur Miceva, qui était en possession de tous les documents concernant les examens médicaux qu'avait subis son fils.

98. Le 14 décembre 1995, M. Zabtchekov avait été interrogé dans le cadre d'une procédure pénale concernant des vols. Questionné sur son état de santé, il avait déclaré qu'il était sujet aux évanouissements et ressentait souvent des douleurs au niveau de la tête et des yeux. Le 4 janvier 1996, un enquêteur du bureau d'enquêtes de district de Razgrad avait ouvert une procédure pénale contre M. Zabtchekov et d'autres personnes pour des chefs de vol. Le 15 janvier 1996, M. Zabtchekov avait été interrogé et avait précisé notamment qu'il était traité par le docteur Miceva, une psychiatre, et qu'il prenait des médicaments. L'avocat de M. Zabtchekov avait demandé un examen psychiatrique qui avait été fixé au 30 janvier 1996.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La loi sur la police nationale (Закон за полицията), telle qu'en vigueur à l'époque des faits

99. L'article 35 § 1 de cette loi se lisait ainsi :

«Les autorités de police doivent émettre une ordonnance écrite de placement en détention pour qu'une personne appréhendée soit amenée au [lieu de détention].»

B. Le code de procédure pénale (Наказателно-процесуален кодекс)

100. En vertu de l'article 388 de ce code, les tribunaux militaires connaissent des affaires pénales dans lesquelles le prévenu est, par exemple, un policier. Lorsqu'une affaire relève de la compétence des tribunaux militaires, l'enquête préliminaire est menée par des enquêteurs et procureurs militaires.

101. L'article 362 § 1 4) combiné avec l'article 359 prévoit que dans le cas où un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme constate une violation de la Convention «d'une importance notable» pour une affaire pénale qui a abouti à une décision judiciaire, les autorités de poursuite doivent demander la réouverture de l'affaire par la juridiction compétente.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

102. La requérante allègue que son fils a été maltraité et est mort des suites de blessures infligées par des policiers, qu'il n'a pas bénéficié de soins médicaux pendant sa garde à vue et que les autorités de l'Etat ont failli à mener une enquête approfondie et effective.

L'article 2 de la Convention se lit ainsi :

«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. Sur la question de savoir si M. Zabtchekov est mort des suites de mauvais traitements infligés pendant sa garde à vue

1. Arguments des parties

a) La requérante

103. Selon la requérante, l'explication du Gouvernement, fondée sur deux arguments principaux – la blessure fatale à la tête aurait été occasionnée longtemps avant l'arrestation de M. Zabtchekov et les autres blessures présentes sur son corps auraient été causées pendant la course-poursuite –, n'est pas plausible puisqu'elle ne concorde pas avec les éléments de preuve.

104. Quant à la blessure à la tête, la requérante affirme que les conclusions du second rapport des médecins légistes sont hautement suspectes puisqu'elles s'écartent sans aucune explication des constatations du premier rapport. Ignorant les contradictions, les autorités se sont empressées de s'appuyer sur le second rapport. La conclusion de celui-ci sur le moment où la blessure fatale est survenue se fondait uniquement sur la forme du caillot de sang tel qu'on le voyait sur des photographies prises près de six heures après le décès.

Pour la requérante, l'idée que la blessure à la tête a été causée dix heures avant le décès de M. Zabtchekov, vers 18 h 45 le 28 janvier 1996, ne se conciliait pas avec les éléments de preuve et était totalement irréaliste. Il est impossible qu'aucune des nombreuses personnes qui ont longuement parlé à M. Zabtchekov et l'ont observé n'ait remarqué une blessure assez grave pour finalement provoquer le décès de l'intéressé. En outre, le Gouvernement n'a présenté aucune preuve sérieuse à l'appui de sa théorie implicite selon laquelle la prétendue «névrose permanente et chronique» de M. Zabtchekov avait augmenté les probabilités qu'une blessure fatale ait été provoquée par «une chute sur une (...) large surface plane».

L'explication fournie par le Gouvernement pour les autres blessures constatées sur le corps de M. Zabtchekov – sur la poitrine, le visage et le poignet droit – était, de l'avis de la requérante, manifestement invraisemblable. Pareilles blessures n'ont pas pu être occasionnées par une chute de l'intéressé sur le sol alors qu'il courait ni par l'usage normal de menottes. En réalité, l'origine de ces lésions n'a jamais fait l'objet d'une enquête et le Gouvernement a développé sa propre théorie arbitraire aux fins de la présente cause. En fait, il serait évident que les blessures résultaient de mauvais traitements et qu'en l'absence de toute preuve contraire elles avaient dû être infligées au même moment que la blessure fatale à la tête.

105. Par ailleurs, la requérante juge particulièrement étonnant qu'aucune explication n'ait été avancée quant au comportement suspect des policiers et à leur tentative flagrante de falsification du registre de détention.

b) Le Gouvernement

106. Invoquant le second rapport de médecine légale, le Gouvernement affirme que la blessure fatale a été infligée plus de dix heures avant le décès de M. Zabtchekov, et donc longtemps avant son arrestation.

Nul ne conteste que M. Zabtchekov avait consommé une grande quantité d'alcool avant son arrestation. Il était ivre et titubait. En outre, il ressort clairement des éléments de preuve qu'il est tombé à plusieurs reprises alors qu'il courait.

De l'avis du Gouvernement, les éléments concernant le comportement du jeune homme lors de son arrestation et de sa détention – qui correspondent aux symptômes caractéristiques d'un «intervalle de lucidité» après une fracture du crâne – confirment les conclusions des experts médicaux quant au moment où la blessure fatale a été infligée.

107. Le Gouvernement souligne que les déclarations des témoins sur les faits et gestes de M. Zabtchekov avant son arrestation contiennent des contradictions.

En outre, la requérante avait déclaré à plusieurs occasions en 1995 que son fils était malade et – lorsqu'il était plus jeune – avait quelquefois perdu conscience et avait eu des crises de suffocation. M. Zabtchekov lui-même avait confirmé en 1995 qu'il souffrait de migraines et d'évanouissements. Le Gouvernement en conclut que le constat des experts selon lequel la blessure fatale de M. Zabtchekov pouvait provenir d'une chute sur une surface large et dure était plausible.

108. Le Gouvernement souligne l'absence d'éléments prouvant que les policiers auraient infligé des mauvais traitements au jeune homme. A son avis, les blessures présentes sur la poitrine et le visage de M. Zabtchekov doivent être résultées de ses chutes sur le sol, et les lésions sur ses poignets de l'usage normal de menottes.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

109. L'article 2 de la Convention, qui protège le droit à la vie, se place parmi les articles primordiaux de la Convention. Combiné à l'article 3, il consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe. L'objet et le but de la Convention, en tant qu'instrument de protection des êtres humains, requièrent également que l'article 2 soit interprété et appliqué d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives (arrêts *McCann et autres c. Royaume-Uni*, 27 septembre 1995, série A n° 324, pp. 45-46, §§ 146-147, *Salman c. Turquie* [GC], n° 21986/93, § 97, CEDH 2000-VII, et *Velikova c. Bulgarie*, n° 41488/98, CEDH 2000-VI).

110. Eu égard à l'importance de la protection offerte par l'article 2, la Cour doit examiner avec la plus grande vigilance les griefs relatifs à des cas où la mort est infligée, en prenant en considération l'ensemble des circonstances pertinentes.

Les personnes en garde à vue sont en situation de vulnérabilité et les autorités ont l'obligation de justifier le traitement qui leur est infligé. Par conséquent, lorsqu'un individu est placé en garde à vue alors qu'il se trouve en bonne santé et qu'il meurt par la suite, il incombe à l'Etat de fournir une explication plausible sur les faits qui ont conduit au décès (voir, *mutatis mutandis*, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 87, CEDH 1999-V, ainsi que *Salman* et *Velikova* précités).

111. Pour apprécier les preuves, la Cour adopte le critère de la preuve «au-delà de tout doute raisonnable» (*Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25, pp. 64-65, § 161). Toutefois, une telle preuve peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants. Lorsque les événements en cause, dans leur totalité ou pour une large part, sont connus exclusivement des autorités, comme dans le cas des personnes soumises à leur contrôle en garde à vue, toute blessure ou mort survenue pendant cette période de détention donne lieu à de fortes présomptions de fait. Il convient en vérité de considérer que la charge de la preuve pèse sur les autorités, qui doivent fournir une explication satisfaisante et convaincante (*Salman*, précité, § 100).

b) **Application de ces principes en l'espèce**

112. La Cour observe que M. Zabtchekov est décédé après avoir été détenu pendant plusieurs heures au commissariat de Razgrad, où il avait été amené après avoir été brièvement poursuivi par un policier qui n'était pas en service.

Il incombe donc au Gouvernement de fournir une explication plausible pour le décès de M. Zabtchekov.

113. Le Gouvernement a expliqué qu'il était impossible que le décès de M. Zabtchekov soit résulté de mauvais traitements infligés par les policiers, puisque le second rapport de médecine légale avait conclu que la blessure fatale, une fracture du crâne, était survenue au moins dix heures avant le moment du décès, donc avant 19 heures le 28 janvier 1996, alors que la rencontre entre M. Zabtchekov et les policiers n'avait eu lieu qu'environ cinq heures plus tard.

114. La Cour relève que la conclusion du second rapport quant au moment où la blessure a été causée se fondait sur un examen visuel de photographies du caillot de sang prises six heures après le décès de M. Zabtchekov. Les experts n'ont même pas mentionné pourquoi ils estimaient que le caillot n'avait subi aucune modification après le décès du garçon. Selon l'avis médical soumis par la requérante – que le Gouvernement ne conteste pas –, de telles modifications sont bien survenues et auraient dû être prises en compte.

En outre, le second rapport de médecine légale, qui s'appuyait uniquement sur des preuves documentaires, s'écartait sur d'importants points des conclusions du premier rapport sans expliquer en quoi ces conclusions quant à la force du coup et au moment où s'était produite la fracture du crâne étaient incorrectes. En revanche, le premier rapport reposait sur une observation directe du corps (paragraphe 53-59, 70 et 72-77 ci-dessus).

La Cour estime que l'ensemble des observations qui précèdent met sérieusement en question la fiabilité des conclusions du second rapport.

115. En vérité, certains faits en l'espèce ne peuvent être expliqués clairement : on peut considérer que les déclarations selon lesquelles M. Zabtchekov titubait et bredouillait au moment de son arrestation démontraient qu'il était déjà blessé à ce moment-là, mais cela pouvait aussi être dû à son alcoolémie apparemment élevée (paragraphe 11, 22, 28, 59, 60, 74, 76 et 95 ci-dessus).

116. Toutefois, si M. Zabtchekov a bien été blessé avant 19 heures le 28 janvier 1996, comme le suggèrent les conclusions du second rapport médical, cela signifierait qu'il est sorti avec des amis, qu'il s'est rendu dans un bar puis a décidé de voler des pièces automobiles tout en souffrant d'une fracture du crâne. Cela peut sembler improbable même si l'on tient compte de ce que l'on appelle l'«intervalle de lucidité» entre la blessure et le décès. En particulier, nul ne conteste que M. Zabtchekov a pu courir lorsque C a tenté de l'appréhender et qu'il marchait normalement lorsqu'il a été emmené au commissariat (paragraphe 12-14, 16 et 29 ci-dessus).

117. La Cour relève que, selon le premier rapport de médecine légale, la fracture du crâne avait très probablement été infligée entre quatre et six heures avant le décès de M. Zabtchekov, et donc sans doute au cours de sa garde à vue, soit avant, soit après son arrivée au commissariat (paragraphe 59 ci-dessus).

En outre, un certain nombre d'autres blessures présentes sur le corps de M. Zabtchekov pouvaient résulter des mêmes événements que ceux ayant causé la fracture du crâne (paragraphe 55, 56, 58, 77 et 92-94 ci-dessus).

118. Le Gouvernement déclare que M. Zabtchekov aurait pu s'être blessé en tombant sur le sol – avant de rencontrer la police ou pendant la course-poursuite – puisqu'il était ivre et avait des antécédents de problèmes de santé. Les traces sur ses poignets seraient résultées d'un usage normal des menottes.

119. Toutefois, cette supposition n'est pas étayée par les éléments médicaux, puisque la présence ou l'absence de «lésions de contrecoup» après une chute n'a pas été consignée dans le rapport d'autopsie (paragraphe 73 et 95 ci-dessus).

En outre, la Cour juge révélateur qu'aucun des témoins ayant été en contact avec le fils de la requérante jusqu'à son arrivée au commissariat n'ait rapporté qu'il se soit plaint d'une quelconque douleur.

Concernant l'usage des menottes, selon l'avis médical soumis par la requérante, des menottes peuvent laisser des marques si elles sont trop étroites ou si la personne se débat ou est traînée. L'autopsie a permis de trouver une marque très légère sur la main gauche de M. Zabtchekov et une grosse ecchymose sur sa main droite (paragraphe 55, 56, 58 et 95 ci-dessus). Il a également été rapporté qu'à un certain moment l'intéressé avait été attaché par des menottes à un arbre. Il semble donc improbable que la blessure qu'il avait au poignet droit soit résultée de l'usage normal de menottes trop étroites. Les deux autres explications possibles – M. Zabtchekov s'est débattu ou a été traîné – peuvent suggérer qu'il a été maltraité.

Enfin, la Cour estime que les informations sur la maladie dont aurait souffert M. Zabtchekov ne sont ni fiables ni très pertinentes. Elles se fondent sur des déclarations formulées par lui-même et par sa mère dans le cadre d'interrogatoires sur des accusations en matière pénale et, en toute hypothèse, ne sauraient conduire à une quelconque conclusion raisonnable quant à la fracture du crâne et aux autres blessures (paragraphe 96-98 ci-dessus).

L'affirmation du Gouvernement selon laquelle M. Zabtchekov aurait pu se blesser en tombant est donc improbable lorsqu'on l'examine à la lumière de l'ensemble des circonstances.

120. Pour apprécier les preuves en l'espèce, la Cour attache en outre une grande importance aux informations démontrant que les policiers se sont comportés de manière suspecte et au fait que les autorités ont accepté leurs témoignages comme crédibles malgré de sérieux indices appelant à la prudence.

Le comportement suspect des policiers ressort par exemple des éléments suivants : entre 3 heures et 5 heures le 29 janvier 1996, ils ont

tardé à mettre M. Zabtchekov en contact avec un médecin et ont peut-être tenté de choisir le médecin qui allait le voir (paragraphe 32-40 ci-dessus); ils ont apparemment menti lorsqu'ils ont répondu au docteur Mikhaïlov que M. Zabtchekov avait été emmené au commissariat dans le même état que celui dans lequel le médecin l'a trouvé vers 5 heures (paragraphe 39 ci-dessus); le registre de détention a été falsifié (paragraphe 41-46 ci-dessus) et M. Zabtchekov a été enregistré après coup en tant que «personne non identifiée» alors qu'il était bien connu des services de police comme suspect dans des affaires de vol et avait été reconnu par les policiers dès qu'ils l'avaient vu (paragraphe 25, 42 et 96-98 ci-dessus).

Il s'agissait là d'indications importantes qui auraient appelé une enquête approfondie, laquelle n'a pas été entreprise.

121. Eu égard à l'ensemble des circonstances pertinentes, la Cour estime donc peu plausible l'explication donnée par le Gouvernement pour le décès de M. Zabtchekov, qui se fondait sur la conclusion du second rapport médico-légal quant au moment où la blessure avait été occasionnée et sur la supposition que le jeune homme pouvait s'être blessé lui-même en tombant à terre. Le Gouvernement n'a proposé aucune autre explication.

122. En conséquence, il y a eu violation de l'article 2 de la Convention.

B. Sur l'allégation que des soins médicaux n'ont pas été dispensés à temps

1. Arguments des parties

123. La requérante soutient que les policiers, alors qu'ils voyaient le garçon frissonner et tituber, ont considérablement retardé toute intervention médicale par une série d'actions suspectes entre 3 heures et 5 heures du matin. De l'avis de la requérante, l'explication la plus probable est que cette attitude dénote une tentative d'éviter tout contact entre M. Zabtchekov et un médecin indépendant qui aurait pu déceler des preuves de mauvais traitements. A titre subsidiaire, il y a eu négligence quant au bien-être d'un détenu. Dans les deux cas, le retard a été fatal.

124. Le Gouvernement considère que les policiers ne peuvent être tenus pour responsables de ne pas avoir compris que M. Zabtchekov avait besoin d'urgence d'une assistance médicale. Lorsque les policiers l'ont vu pour la première fois, il faisait noir. En outre, le jeune homme était ivre, couvert de poussière et ses cheveux masquaient l'ecchymose au-dessus de son sourcil gauche. L'état de M. Zabtchekov a été interprété comme symptomatique des effets de l'alcool. Il ne s'était jamais plaint d'une quelconque douleur. Le fait qu'aucun signe de problème majeur ne soit apparent pendant l'intervalle de lucidité a été confirmé par des experts médicaux.

2. *Appréciation de la Cour*

125. Invoquant ses conclusions quant au comportement suspect des policiers (paragraphe 120 ci-dessus), la Cour constate que ceux-ci ont tardé à fournir des soins médicaux à M. Zabtchekov et que ce retard a contribué de manière décisive à l'issue fatale.

126. La position du Gouvernement consiste à dire que les policiers, n'étant pas des professionnels de la médecine, ne peuvent être critiqués pour n'avoir pas saisi qu'il s'agissait d'une urgence médicale.

127. Toutefois, cet argument ne tient pas puisque nul ne conteste qu'à un certain moment après 3 heures les policiers ont compris que l'état de M. Zabtchekov se dégradait. Même à cet instant, au lieu d'appeler une ambulance, ils ont pris contact avec ceux de leurs collègues qui avaient arrêté le garçon. Ces policiers, qui étaient en patrouille, ont cru devoir abandonner leur tâche et retourner au commissariat pour juger de la situation. Ayant vu l'état de M. Zabtchekov, ils ont pris le temps d'aller à l'hôpital et d'en revenir, suivis par une ambulance, au lieu d'en appeler une (paragraphe 32 à 40 ci-dessus).

128. Par ailleurs, il est particulièrement révélateur que le dossier de l'affaire ne contienne aucune trace de critique ou de désapprobation quant à la manière de traiter le problème médical d'un détenu.

129. Selon le premier rapport médical et l'expertise présentée par la requérante, le retard mis à fournir l'assistance médicale a été fatal (paragraphe 59 et 95 ci-dessus).

130. En conséquence, la Cour estime que le comportement des policiers entre 3 heures et 5 heures le 29 janvier 1996 et l'inaction des autorités ont enfreint l'obligation qu'a l'Etat de protéger la vie des personnes en garde à vue.

131. Il y a donc eu violation de l'article 2 § 1 de la Convention à cet égard.

C. **Sur l'ineffectivité alléguée de l'enquête**

1. *Arguments des parties*

132. La requérante estime que l'enquête sur le décès de son fils a été insuffisante en ce que les autorités n'ont mené aucune investigation notamment quant à la falsification après le décès du registre de détention, aux blessures non létales, au comportement étrange des policiers entre 3 heures et 5 heures, à la raison pour laquelle les deux médecins se sont querellés vers 5 heures et au fait que les premières informations reçues par la famille de la requérante sur le décès de M. Zabtchekov ne mentionnaient pas que le garçon avait été détenu.

133. La requérante soutient également qu'en raison des liens traditionnels entre les procureurs, les enquêteurs et la police, et de l'absence au moment des faits de tout contrôle juridictionnel sur les décisions de non-lieu, les autorités décisionnelles responsables des enquêtes sur les mauvais traitements infligés par des policiers n'étaient pas suffisamment indépendantes et impartiales.

En outre, cette situation traduit selon elle une politique plus large qui a été constatée par des organisations internationales. La requérante invoque le rapport du Rapporteur spécial sur la torture de la Commission des droits de l'homme des Nations unies (Document E/CN.4/1997/7 du 10 janvier 1997), lequel énonce en page 9 :

« Le Rapporteur spécial se déclare préoccupé par la fréquence des allégations faisant état d'actes de torture ou de mauvais traitements qui entraîneraient quelquefois la mort de personnes placées en garde à vue [en Bulgarie]. Comme les mesures disciplinaires ou les poursuites pénales sont rares, et que les responsables n'ont été que très rarement traduits en justice, un climat d'impunité tend forcément à s'instituer. Le Rapporteur spécial estime que le gouvernement devrait s'attacher à mettre en place un mécanisme pour assurer une surveillance indépendante et systématique des conditions d'arrestation, de détention et d'interrogatoires par les différents organes d'application des lois. »

134. La requérante allègue en dernier lieu qu'elle a été en plusieurs occasions mal informée par les autorités sur le cours de l'enquête et sur les conclusions de celle-ci, et qu'elle n'a disposé d'un accès plein et entier au dossier de l'affaire qu'en février 1997, plus d'un an après le décès de son fils.

135. Le Gouvernement affirme que l'enquête a été rapide et approfondie, et évoque les nombreux interrogatoires, rapports d'expertise et autres mesures d'investigation. La requérante a eu l'occasion de consulter le dossier de l'affaire ainsi que de présenter des recours et de solliciter des compléments d'enquête. C'est à bon droit que sa demande d'exhumation a été refusée car il avait été clairement établi que les côtes de M. Zabtchekov étaient intactes.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

136. 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 de la Convention de «reconn[ître] à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans] la (...) Convention», requiert également, par implication, que soit menée une forme d'enquête officielle et effective lorsque le recours à la force a entraîné mort d'homme. L'enquête doit notamment être complète, impartiale et approfondie (arrêts *McCann et*

autres, précité, p. 49, §§ 161-163; *Kaya c. Turquie*, 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 329, § 105, et *Çakıcı c. Turquie* [GC], n° 23657/94, § 86, CEDH 1999-IV).

137. Il s'agit essentiellement, au travers d'une telle enquête, d'assurer l'application effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, dans les affaires où des agents ou organes de l'État sont impliqués, de garantir que ceux-ci aient à rendre des comptes au sujet des décès survenus sous leur responsabilité (voir, par exemple, *mutatis mutandis*, *İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 63, CEDH 2000-VII).

138. Pour qu'une enquête sur une allégation d'homicide illégal commis par des agents de l'État soit effective, on estime généralement nécessaire que les personnes qui en sont chargées soient indépendantes des personnes impliquées (voir, par exemple, les arrêts *Güleç c. Turquie*, 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, p. 1733, §§ 81-82, et *Oğur c. Turquie* [GC], n° 21594/93, §§ 91-92, CEDH 1999-III). Cela suppose non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel, mais aussi une indépendance concrète (voir, par exemple, *Ergi c. Turquie*, arrêt du 28 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, pp. 1778-1779, §§ 83-84, relatif à une affaire où le procureur enquêtant sur le décès d'une jeune fille, survenu selon le plaignant au cours d'un affrontement, avait fait preuve d'un manque d'indépendance en accordant une importance prépondérante aux informations fournies par les gendarmes impliqués).

139. L'enquête doit également être effective en ce sens qu'elle doit permettre d'identifier et de sanctionner les responsables. Il s'agit d'une obligation non pas de résultat, mais de moyens. Les autorités doivent avoir pris les mesures raisonnables dont elles disposaient pour assurer l'obtention des preuves relatives aux faits en question, y compris, entre autres, les dépositions des témoins oculaires, des expertises médico-légales et, le cas échéant, une autopsie propre à fournir un compte rendu complet et précis des blessures et une analyse objective des constatations cliniques, notamment de la cause du décès (concernant les autopsies, voir, par exemple, l'arrêt *Salman* précité, § 106; concernant les témoins, *Tanrıkulu c. Turquie* [GC], n° 23763/94, § 109, CEDH 1999-IV; concernant les expertises médico-légales, *Gül c. Turquie*, n° 22676/93, § 89, 14 décembre 2000).

Toute carence de l'enquête affaiblissant sa capacité à établir la cause du décès ou à identifier les responsables risque de faire conclure qu'elle ne répond pas à cette norme.

140. Le public doit avoir un droit de regard suffisant sur l'enquête ou sur ses conclusions de sorte qu'il puisse y avoir mise en cause de la responsabilité tant en pratique qu'en théorie, préservation de la confiance du public dans le respect par les autorités de la prééminence du droit, et prévention de toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux. Le degré requis de contrôle du public

peut varier d'une situation à l'autre. Dans tous les cas, toutefois, les proches de la victime doivent être associés à la procédure dans toute la mesure nécessaire à la protection de leurs intérêts légitimes (dans l'affaire *Giüleç* précitée, le père de la victime n'avait pas été informé des décisions de non-lieu (p. 1733, § 82). Dans l'affaire *Oğur* précitée, la famille de la victime n'avait pas pu consulter les documents relatifs à l'enquête et à la procédure (§ 92); voir aussi l'arrêt *Gül* précité, § 93; pour un résumé complet de la jurisprudence pertinente, voir *McKerr c. Royaume-Uni*, n° 28883/95, §§ 111-115, CEDH 2001-III).

b) Application de ces principes en l'espèce

141. La Cour constate à l'instar du Gouvernement que de nombreux actes d'investigation ont été entrepris en l'espèce. L'enquête a commencé rapidement et les autorités y ont travaillé activement. Une autopsie a été pratiquée, la plupart des témoins ont été interrogés à plusieurs reprises, deux confrontations et une reconstitution des faits ont été organisées et d'autres preuves pertinentes ont été recueillies et analysées.

142. La Cour relève toutefois qu'il a été impossible d'établir quel objet pouvait avoir causé la fracture du crâne, puisque certaines données morphologiques et des informations concernant l'absence ou la présence de lésions de contrecoup n'ont pas été consignées dans le rapport d'autopsie.

Il est en outre très significatif que les policiers n'aient jamais été invités à expliquer pourquoi le registre de détention avait été falsifié, pourquoi ils n'avaient pas appelé une ambulance immédiatement et pourquoi ils avaient apparemment donné de faux renseignements au docteur Mikhaïlov. Il s'agissait là de questions cruciales qui devaient manifestement être soulevées dans les auditions et confrontations.

La reconstitution des faits conduite le 20 mars 1996 a, pour des raisons peu claires, porté exclusivement sur le nombre de fois et les endroits où M. Zabtchekov était tombé sur le sol alors qu'il essayait de s'échapper, et a passé sous silence les événements survenus au commissariat, l'intervalle de temps qui s'est écoulé entre l'arrestation du jeune homme et son arrivée au commissariat, ainsi que le moment où il était étendu à terre, attaché par des menottes à un arbre, ou seul avec le sergent Moutafov (C) et son ami (D) (paragraphes 21, 26, 29-40 et 68 ci-dessus).

En outre, il n'y a pas trace d'une arrivée rapide de l'enquêteur sur le lieu de l'arrestation de M. Zabtchekov dans la rue Beli Lom. Le site a été inspecté vers 11 heures le 29 janvier 1996 par un policier dépendant du même commissariat que les policiers impliqués.

Enfin, l'enquête s'est concentrée sur l'origine de la blessure au crâne et le moment où elle a été causée, et les autres traces présentes sur le corps du garçon ont suscité peu d'attention.

Le Gouvernement n'a fourni aucune explication pour ces omissions.

143. La Cour renvoie également à ses constatations ci-dessus selon lesquelles les témoignages des policiers ont été jugés pleinement crédibles malgré le comportement suspect des intéressés. Nonobstant les contradictions évidentes entre les deux rapports médicaux, les autorités ont admis les conclusions du second rapport sans chercher à élucider les différences (paragraphe 120 ci-dessus). D'ailleurs, les décisions des autorités de poursuite de mettre un terme à l'enquête se sont exclusivement fondées sur l'avis exprimé dans le second rapport médical quant au moment où la blessure avait été causée, avis qui reposait sur une analyse contestable (paragraphe 79, 81, 84 et 88-90 ci-dessus).

144. La Cour considère donc que l'enquête a manqué de l'objectivité et de la méticulosité nécessaires, ce qui a compromis de façon décisive sa capacité à établir la cause du décès de M. Zabtchekov et l'identité des personnes responsables. Son effectivité ne saurait donc être jugée sur la base du nombre de rapports établis, de témoins interrogés ou des autres mesures d'enquête prises.

145. La requérante allègue en outre que les carences de l'enquête en l'espèce s'inscrivent dans un problème général de défaut d'indépendance, d'impartialité et de reconnaissance de la responsabilité publique des autorités chargées d'enquêter sur les mauvais traitements infligés par des policiers.

Dans les circonstances particulières de la cause, comme elle a déjà conclu que l'enquête sur le décès du fils de la requérante n'avait pas été suffisamment objective et approfondie, la Cour juge inutile de statuer sur ces aspects complémentaires du grief de l'intéressée.

146. La Cour estime qu'il y a eu manquement à l'obligation qui incombait à l'Etat défendeur en vertu de l'article 2 § 1 de la Convention de mener une enquête effective sur le décès de M. Zabtchekov.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

147. La requérante se plaint que son fils ait subi de mauvais traitements avant son décès. Elle invoque l'article 3 de la Convention, ainsi libellé :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

148. Les arguments des parties sont résumés aux paragraphes 103 à 108 ci-dessus.

149. La Cour a estimé plus haut que le Gouvernement n'avait pas donné d'explication plausible pour les blessures présentes sur le corps de M. Zabtchekov.

Ces blessures étaient le signe d'un traitement inhumain allant au-delà du seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention.

Il y a donc eu violation de cette disposition.

150. La Cour ne juge pas nécessaire d'examiner séparément sous l'angle de l'article 3 les allégations de carences de l'enquête (*Mahmut Kaya c. Turquie*, n° 22535/93, § 120, CEDH 2000-III), puisqu'elle s'est déjà prononcée sur cette question sur le terrain de l'article 2 de la Convention (paragraphe 132 à 146 ci-dessus).

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 DE LA CONVENTION

151. Invoquant l'article 5 de la Convention, la requérante allègue que la détention de son fils pendant la nuit du 28 au 29 janvier 1996 a été irrégulière puisqu'il n'y avait pas d'ordonnance légale de mise en détention et que la détention n'a pas été dûment enregistrée.

L'article 5 de la Convention, en ses passages pertinents, se lit 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 a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;

(...)

152. Pour la requérante, il est absurde de considérer – comme l'affirme le Gouvernement – que le délai légal de vingt-quatre heures fixé pour la garde à vue commence à courir au moment où l'identité de la personne appréhendée est établie. Le droit bulgare ne prévoit aucune règle de la sorte. Toute détention sans ordonnance écrite enfreint l'article 35 de la loi sur la police nationale. De plus, en l'espèce, les policiers ont reconnu M. Zabtchekov immédiatement et se sont adressés à lui en l'appelant par son nom.

153. Le Gouvernement soutient qu'au moment où il a été emmené au commissariat M. Zabtchekov n'était pas un « détenu » au sens de l'article 35 de la loi sur la police nationale, puisque son identité n'avait pas été établie. Les policiers ont dû attendre son dégrisement pour pouvoir prendre connaissance de son identité et ainsi décider si la garde à vue était nécessaire. Dès lors, une ordonnance écrite de mise en détention n'était pas requise. Pareille ordonnance ne peut pas être délivrée pour une personne dont l'identité n'est pas connue.

Le Gouvernement déclare en outre que les conditions matérielles légales d'une détention régulière existaient en toute hypothèse : M. Zabtchekov avait été appréhendé alors qu'il tentait de commettre un vol et avait été emmené au commissariat à des fins d'identification.

154. La Cour rappelle que les termes «régulièrement» et «selon les voies légales» qui figurent à l'article 5 § 1 de la Convention renvoient pour l'essentiel à la législation nationale et consacrent l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure, mais ils exigent de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but de l'article 5 : protéger les individus contre les privations arbitraires de liberté. La Cour doit donc s'assurer que le droit interne se conforme lui-même à la Convention, y compris aux principes énoncés ou appliqués par elle (voir, parmi d'autres, *Grauslys c. Lituanie*, n° 36743/97, § 39, 10 octobre 2000).

La détention non reconnue d'un individu constitue une totale négation des garanties fondamentales consacrées par l'article 5 de la Convention et une violation extrêmement grave de cette disposition. Ne pas consigner des données telles que la date et l'heure de l'arrestation, le lieu de détention, le nom du détenu ainsi que les raisons de la détention et l'identité de la personne qui y a procédé doit passer pour incompatible avec l'exigence de régularité de la détention et avec l'objectif même de l'article 5 de la Convention (*Kurt c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III, pp. 1185-1186, § 125, et *Çakıcı*, arrêt précité, §§ 104 et 105).

155. En l'espèce, il ne prête pas à controverse que la détention de M. Zabtchekov ne se fondait pas sur une ordonnance écrite comme le requiert l'article 35 de la loi sur la police nationale. Contrairement aux affirmations du Gouvernement, une interprétation raisonnable de cette disposition ne saurait conduire à autoriser l'incarcération d'une personne sans ordonnance légale lorsqu'il y a des doutes sur l'identité de cette personne : pareille interprétation va à l'encontre des garanties élémentaires exigées par l'article 5 de la Convention, puisque cela impliquerait une autorisation générale des détentions non reconnues. Par ailleurs, en l'espèce, la police avait identifié M. Zabtchekov au moment même de son arrestation.

Il s'ensuit que la détention du fils de la requérante était irrégulière.

156. Selon la requérante, pour tenter de dissimuler le fait même de la détention de son fils, les premières informations données à la famille sur son décès passaient l'incarcération totalement sous silence (paragraphes 49 et 61 ci-dessus).

La Cour relève que la privation de liberté de M. Zabtchekov n'a pas été consignée à l'origine et que le registre du commissariat a été falsifié par la suite. Le comportement suspect des policiers entre 3 heures et 5 heures le 29 janvier 1996 constitue un autre élément pouvant conduire à la conclusion qu'il y a eu tentative de dissimuler le fait que le fils de la requérante avait été détenu (paragraphes 30, 32-40 et 41-46 ci-dessus).

Cette tentative n'ayant de toute façon pas abouti, la Cour n'examinera pas la question de savoir si la responsabilité de l'Etat pour une détention non reconnue pourrait être engagée.

157. L'absence d'ordonnance écrite et le défaut d'enregistrement en bonne et due forme de la détention de M. Zabtchekov suffisent à la Cour pour estimer que l'incarcération du jeune homme pendant plusieurs heures le 29 janvier 1996 était contraire au droit interne et aux exigences implicitement posées par l'article 5 de la Convention, lesquelles appellent un enregistrement convenable des privations de liberté.

Dès lors, il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention.

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

158. La requérante se plaint sur le terrain de l'article 13 de la Convention de l'absence alléguée de recours effectif pour faire état des violations des articles 2 et 3. 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. »

159. Invoquant ses griefs tirés des articles 2 et 3 de la Convention, la requérante déclare que l'enquête pénale n'a pas été effective. Elle ajoute qu'au moment des faits il n'existait aucun recours juridictionnel contre les décisions de non-lieu prises par un procureur.

160. Le Gouvernement renvoie à ses arguments présentés sur le terrain des articles 2 et 3 et affirme que la requérante aurait pu demander à intervenir dans l'enquête pénale conduite sur le décès de son fils en tant qu'auteur des poursuites privées ou partie civile.

161. 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 exige donc un recours interne permettant de connaître du contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et d'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 résultant 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.

Lorsqu'on peut prétendre de manière défendable qu'il y a eu violation d'un ou plusieurs droits consacrés par la Convention, la victime doit disposer d'un mécanisme permettant d'établir la responsabilité de

fonctionnaires ou d'organes de l'Etat quant à ce manquement. En outre, dans les cas qui s'y prêtent, une indemnisation des dommages – matériel aussi bien que moral – découlant de la violation doit en principe être possible et faire partie du régime de réparation mis en place (voir l'arrêt récent *T.P. et K.M. c. Royaume-Uni* [GC], n° 28945/95, § 107, CEDH 2001-V).

Dans les cas de décès contestables, eu égard à l'importance fondamentale du droit à la protection de la vie, l'article 13 impose, outre le versement d'une indemnité là où il convient, des investigations approfondies et effectives propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables de la mort, et comportant un accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête (arrêts précités *Kaya*, p. 330, § 107, *Ergi*, p. 1782, § 98, *Salman*, § 123, et *Velikova*, § 89).

162. Pour la Cour, la requérante avait un grief défendable au regard des articles 2 et 3 de la Convention quant au décès de son fils et aux mauvais traitements subis par celui-ci, et aux fins de l'article 13 elle aurait dû en conséquence pouvoir disposer de recours effectifs et concrets de nature à conduire à l'identification et à la punition des responsables et à l'octroi d'une réparation.

Toutefois, dans des circonstances dans lesquelles – comme ici et dans l'affaire *Velikova* précitée – l'enquête pénale sur le décès suspect était ineffective en tant qu'elle manquait de l'objectivité et de la méticulosité nécessaires (paragraphe 141-146 ci-dessus), et où l'effectivité de tout autre recours pouvant exister, y compris celui qui est évoqué par le Gouvernement (c'est-à-dire la possibilité pour la requérante d'intervenir dans la procédure pénale en tant que partie civile), était par conséquent compromise, la Cour estime que l'Etat n'a pas satisfait à l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 13 de la Convention.

Dès lors, il y a eu violation de cette disposition.

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

163. La requérante se plaint sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec les articles 2, 3 et 13 que la façon dont les policiers et les autorités de poursuite ont catalogué son fils en tant que Rom/Tzigane a influé de manière décisive sur leur attitude et leurs actes.

L'article 14 de la Convention 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.»

164. La requérante juge étonnant que certains des policiers n'aient pas pu s'empêcher de parler de M. Zabtchekov en l'appelant «le Tzigane», même dans leurs déclarations officielles. Elle estime que la référence à l'origine de son fils et les actes de la police et des autorités d'enquête doivent être envisagés dans le contexte plus large de racisme et d'hostilité systématiques dont les organes chargés de l'application du droit en Bulgarie ont fait preuve à de nombreuses reprises. Cette attitude a été largement dénoncée dans des documents émanant d'organismes intergouvernementaux et d'organisations œuvrant dans le domaine des droits de l'homme.

165. Selon le Gouvernement, rien ne prouve l'existence d'actes motivés par le racisme de la part des autorités. Que certaines déclarations désignent M. Zabtchekov comme «le Tzigane» ne constitue pas une telle preuve.

166. La Cour rappelle qu'une preuve «au-delà de tout doute raisonnable» peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants (voir le paragraphe 111 ci-dessus et la jurisprudence qui y est citée).

Elle doit donc apprécier tous les faits pertinents, y compris toute déduction pouvant être tirée des informations générales présentées par la requérante sur l'existence d'attitudes discriminatoires qu'elle allègue.

167. La Cour rappelle que dans l'affaire *Velikova* elle a examiné, au paragraphe 94 de l'arrêt, un grief très similaire et a déclaré :

«La Cour observe que le grief de la requérante tiré de l'article 14 est fondé sur un certain nombre d'arguments sérieux. Elle relève également que l'Etat défendeur n'a fourni aucune explication plausible quant aux circonstances du décès de M. Tsonchev et aux raisons pour lesquelles les autorités ont omis d'accomplir, au cours de l'enquête, certaines investigations fondamentales et indispensables, qui auraient pu apporter un éclairage sur les événements litigieux (...)

La Cour rappelle toutefois que le critère de preuve requis au titre de la Convention est celui de la «preuve au-delà de tout doute raisonnable». Elle estime en l'espèce que les éléments dont elle dispose ne lui permettent pas de conclure au-delà de tout doute raisonnable que le meurtre de M. Tsonchev et l'absence d'une enquête sérieuse au sujet de ce crime ont été motivés par des préjugés raciaux comme le prétend la requérante.

Il en résulte qu'aucune violation de l'article 14 n'a été établie.»

168. La Cour estime qu'en l'espèce les griefs de la requérante sont également fondés sur des arguments sérieux. Elle n'est cependant pas en mesure de conclure que la preuve au-delà de tout doute raisonnable a été établie.

Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention.

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

169. 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

170. La requérante demande 19 050 euros (EUR) pour dommage moral, soit 15 250 EUR pour la douleur et les souffrances occasionnées par la violation des droits de son fils au titre de la Convention, et 3 800 EUR pour le désespoir que lui ont causé les mauvais traitements subis par son fils et le décès de celui-ci ainsi que la réaction insuffisante des autorités.

171. Le Gouvernement objecte que, puisque l'article 362 § 1 4) du code bulgare de procédure pénale prévoit la possibilité de rouvrir une procédure pénale dans les cas où la Cour européenne des Droits de l'Homme a constaté un manquement à la Convention, la requérante devrait, si la Cour constate une violation en l'espèce, présenter une demande civile d'indemnisation dès la réouverture de la procédure pénale.

A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que la demande est excessive, eu égard à la situation économique du pays. Le montant réclamé représenterait 371 fois le salaire mensuel minimum. De l'avis du Gouvernement, la comparaison avec les affaires turques suggérée par la requérante est impropre puisqu'en Turquie le salaire mensuel minimum est de 50 % plus élevé qu'en Bulgarie.

Enfin, le Gouvernement souligne les dangers que présenteraient des sommes excessives octroyées par la Cour.

172. La Cour relève que la disposition du code de procédure pénale invoquée par le Gouvernement concerne la réouverture de procédures pénales ayant abouti à une décision judiciaire, alors que l'enquête dans l'affaire de la requérante s'est terminée par une décision des autorités de poursuite. On ne peut donc affirmer que le code de procédure pénale requiert la réouverture de l'enquête après les constatations de la Cour en l'espèce.

En outre, l'article 41 de la Convention n'exige pas des requérants qu'ils épuisent les recours internes une seconde fois afin d'obtenir une satisfaction équitable après l'avoir fait en vain pour tenter de faire valoir leurs griefs de fond. Le libellé de cette disposition – en tant qu'elle invoque l'impossibilité de réparation en vertu du droit interne – établit une règle qui s'applique également au fond de la question de la satisfaction

équitable (*De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique* (article 50), arrêt du 10 mars 1972, série A n° 14, pp. 8-9, § 16).

A cet égard, pour la Cour, la possibilité hypothétique que l'enquête reprenne, de nombreuses années après le décès du fils de la requérante lors de sa garde à vue et une première enquête dépourvue d'effectivité, et que la requérante ait la faculté d'engager une action civile qui n'aboutirait que si la nouvelle enquête produisait des résultats, ne saurait être raisonnablement interprétée comme une *restitutio in integrum* en droit interne.

173. Eu égard à ses arrêts dans des affaires similaires (*Velikova*, arrêt précité) et au fait que la présente espèce porte sur le décès d'un jeune homme de dix-sept ans pendant sa garde à vue, la Cour accueille en entier la demande au titre du dommage moral.

B. Frais et dépens

174. La requérante réclame 3 800 dollars américains (USD) correspondant à quatre-vingt-quinze heures de travail juridique au taux horaire de 40 USD. Elle présente une copie du contrat qui la lie à son avocat ainsi qu'un récapitulatif des heures de travail.

175. Le Gouvernement estime que l'accord entre la requérante et son avocat, selon lequel des honoraires sont versés uniquement en cas de réussite de l'action, est « absurde » et que le taux horaire de 40 USD est excessif, voire immoral, puisque les avocats ont l'obligation d'assister des personnes ayant des ressources financières limitées.

176. La Cour rappelle qu'au titre de l'article 41 de la Convention elle rembourse les frais dont il est établi qu'ils ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable (voir, parmi d'autres, *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 79, CEDH 1999-II).

Elle relève en outre que le Gouvernement n'a pas contesté le récapitulatif des heures de travail présenté par l'avocat de la requérante. La Cour ne voit rien qui indique que le nombre d'heures revendiqué excède le travail juridique qui a été réellement effectué et qui était nécessaire pour représenter la requérante.

Quant au taux horaire de 40 USD, il n'a pas été prétendu qu'il s'agissait d'un taux supérieur au taux horaire pratiqué, par exemple, par les grands cabinets d'avocats bulgares.

Après conversion en euros de la somme réclamée et déduction d'un montant de 762,25 EUR (5 000 francs français) perçu du Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire, la Cour octroie à la requérante 3 500 EUR pour frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

177. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en Bulgarie aux demandes exprimées en devises convertibles à la date d'adoption du présent arrêt est de 13,65 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention quant au décès du fils de la requérante ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention quant au fait que les autorités n'ont pas fourni à temps des soins médicaux à l'intéressé ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention quant à l'obligation de l'Etat défendeur de mener une enquête effective ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 3 de la Convention ;
5. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 5 de la Convention ;
6. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
7. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention ;
8. *Dit*, à l'unanimité,
 - 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, les sommes suivantes, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée :
 - i. 19 050 EUR (dix-neuf mille cinquante euros) pour le dommage moral,
 - ii. 3 500 EUR (trois mille cinq cents euros) pour frais et dépens, et que ces deux sommes seront converties dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur au taux applicable au jour du règlement ;
 - b) que ce montant sera à majorer d'un intérêt simple de 13,65 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
9. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable de la requérante pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 13 juin 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Erik FRIBERGH
Greffier

Christos ROZAKIS
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 en partie dissidente de M. Bonello.

C.L.R.
E.F.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE M. LE JUGE BONELLO

(Traduction)

1. J'ai voté comme mes collègues sur tous les points sauf un. Je ne peux souscrire au point de vue de la majorité selon lequel, en l'espèce, l'interdiction de toute discrimination n'a pas été transgressée (article 14 de la Convention).

2. Je trouve particulièrement perturbant que la Cour, en cinquante ans et plus de travail judiciaire opiniâtre, n'ait pas encore trouvé à ce jour un seul exemple de violation du droit à la vie (article 2) ou du droit de ne pas subir de tortures ou d'autres traitements ou peines inhumains ou dégradants (article 3) fondée sur la race, la couleur ou le lieu d'origine de la victime¹. Un observateur profane qui compulserait les annales de la Cour pourrait en conclure que, depuis plus d'un demi-siècle, l'Europe démocratique est exempte de tout soupçon de racisme, d'intolérance ou de xénophobie. L'Europe que reflète la jurisprudence de la Cour est un havre exemplaire de fraternité ethnique, dans lequel des peuples aux origines les plus diverses fusionnent sans aucune tension, méfiance ou réticence. La présente affaire ne fait qu'alimenter cette illusion.

3. La Cour a reconnu fréquemment et régulièrement que des membres de minorités vulnérables avaient été tués ou soumis à des traitements effroyables contraires à l'article 3; mais pas une fois elle n'a estimé que ces faits étaient liés à leur spécificité ethnique. Kurdes, Noirs, musulmans, Roms et autres sont encore et encore tués, torturés ou estropiés, mais la Cour ne peut se convaincre que leurs race, couleur, nationalité ou lieu d'origine aient quelque chose à y voir. Des infortunes s'abattent ponctuellement sur des groupes minoritaires déshérités, mais seulement du fait de coïncidences propices.

4. A l'origine de cette vaine chimère se trouve la règle de preuve que la Cour s'est elle-même imposée: «La Cour rappelle (...) que le critère de preuve requis au titre de la Convention est celui de la «preuve au-delà de tout doute raisonnable».² La majorité a estimé qu'en l'espèce il n'avait pas été établi «au-delà de tout doute raisonnable» que l'origine ethnique d'un Tzigane de dix-sept ans, Anguel Zabtchekov, mort des

1. La Commission a déclaré en 1973 que «le régime particulier imposé à un groupe de personnes pour des motifs raciaux pourrait constituer un traitement dégradant là où une distinction fondée sur un autre événement ne soulèverait pas de question de ce genre» (*Asiatiques de l'Afrique de l'Est c. Royaume-Uni*, rapport de la Commission du 14 décembre 1973, Décisions et rapports 78-B).

2. *Velikova c. Bulgarie*, n° 41488/98, CEDH 2000-VI.

suites de l'affectueuse sollicitude que lui ont témoignée des policiers, avait constitué un facteur «déterminant» pour les fonctionnaires de police qui avaient aidé le jeune Rom à accéder au chemin le plus court reliant Razgrad à l'éternité.

5. Cette incapacité à établir un lien entre des abus physiques et l'origine ethnique perdure, bien que tous les signaux dénonçant le traitement «spécial» réservé aux Roms par la police bulgare au mépris des articles 2 et 3 soient au rouge et clignotent de manière insistante et alarmante: il s'agit du troisième cas de décès ou de traitements brutaux de Roms par des policiers bulgares dont la Cour a à connaître (voir les arrêts *Assenov et autres* et *Velikova*). Selon les rapports d'organisations intergouvernementales ou d'organismes œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, les services d'ordre bulgares peuvent se glorifier de détenir le triste record des cas de mauvais traitements envers les Roms fondés sur des préjugés raciaux.

Dans un rapport dont les détails donnent froid dans le dos, Amnesty International a mis l'accent sur la propension des policiers à brutaliser les Roms: «Un grand nombre de victimes de coups et d'autres mauvais traitements de la part de policiers sont des Roms (...) Amnesty International a exprimé sa préoccupation aux autorités bulgares quant à deux autres incidents de bastonnades massives pendant des descentes de police sur des quartiers roms, cinq incidents de violences raciales dans le cadre desquels des Roms ont été insuffisamment protégés, cinq cas de décès dans des circonstances suspectes, et neuf incidents de tortures et de mauvais traitements impliquant vingt et une victimes.»

«Le problème» – ajoute le rapport – «se complique encore du fait de l'impunité générale dont bénéficient les agents des services d'ordre responsables de violations des droits de l'homme.»¹ Quant à l'immunité de poursuite accordée aux policiers, Amnesty International se déclare «préoccupée par l'impunité dont jouit la police du fait que les autorités bulgares s'abstiennent constamment de mener des enquêtes suffisantes et impartiales sur de tels incidents, ce qui expose la communauté ethnique la plus vulnérable de Bulgarie à un risque encore plus grand de violence raciste»².

Un autre rapport souligne que «les Roms, dans toute la Bulgarie, subissent des coups et d'autres mauvais traitements par les agents des forces de l'ordre. Amnesty International estime que, dans la plupart des cas, ces traitements sont motivés par la haine raciale, et déclare avec inquiétude que les mauvais traitements dont sont victimes les Roms

1. «Bulgarie: meurtres, décès en garde à vue, tortures et mauvais traitements». AI Index: EUR 15/07/96.

2. AI Index: EUR 01/06/97.

constituent l'un des problèmes majeurs en matière de droits de l'homme en Bulgarie.»¹

6. Les organisations œuvrant dans le domaine des droits de l'homme ne sont pas les seules à actionner le signal d'alarme. Des organisations intergouvernementales telles que le Conseil de l'Europe et les Nations unies ont également pris note du problème. Le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a également «exprimé sa préoccupation devant des rapports indiquant que des personnes appartenant à la minorité rom [en Bulgarie] sont les principales victimes de la violence policière, en particulier de violations du droit à la vie»². Le rapport établi par Alvaro Gil-Robles, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur sa visite en Bulgarie en décembre 2001 contribue également à l'impression générale que les Roms constituent une minorité déshéritée et victime de sévices dans ce pays.

7. La publication intitulée «Profession: détenu. Les Roms en détention en Bulgarie» décrit également en détail des comportements massivement adoptés en Bulgarie par des agents chargés de l'application de la loi, et renforcés par une impunité quasi automatique³.

8. D'autres constats négatifs similaires de brutalités policières systématiques contre les Roms en Bulgarie ont été dénoncés et enregistrés par d'autres organisations de surveillance des droits de l'homme, telles que Human Rights Project, Bulgaria Helsinki Committee et Human Rights Watch.

9. La Convention n'exige nulle part le critère de la «preuve au-delà de tout doute raisonnable» aujourd'hui requis de la victime pour convaincre la Cour qu'un décès ou des mauvais traitements résultent de préjugés ethniques. Bien au contraire, l'article 32 donne à la Cour les pouvoirs discrétionnaires les plus larges pour interpréter et appliquer la Convention. *Ce que la Convention requiert* est tout à fait l'inverse: que ses dispositions soient pleinement mises en œuvre. Tout exercice d'interprétation de la Convention doit viser à «assurer la reconnaissance et l'application universelles et effectives» des garanties qu'elle énumère, sauf à trahir l'esprit et la lettre de son vigoureux préambule.

La Convention doit être appliquée par la Cour de manière à protéger «des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs»⁴. Nul outil plus efficace que le fait d'exiger de la victime un critère de preuve qui, dans d'autres litiges de droit civil, n'est requis de personne

1. «Bulgarie: inquiétudes relatives aux mauvais traitements des Roms par la police bulgare». AI Index: EUR 15/05/95.

2. Rapport du 25 janvier 1996 (E/CN.4/1996/4).

3. Centre européen des droits des Roms, série des rapports par pays, n° 6, décembre 1997.

4. *Artico c. Italie*, arrêt du 13 mai 1980, série A n° 37.

ne pouvait être forgé pour garantir que la protection contre la discrimination raciale devienne illusoire et inopérante.

10. La Cour n'a jamais expliqué, encore moins justifié, pourquoi le critère de preuve pesant sur le requérant dans des litiges en matière de droits de l'homme devait être équivalent à celui exigé d'un Etat pour obtenir une condamnation pénale certaine et fiable. J'ai dans d'autres affaires écarté toute adhésion à un critère que j'estime indéfendable en droit et impossible à atteindre en pratique; un critère qui ne sert qu'à garantir que des atteintes aux droits de l'homme, aussi flagrantes et interdites fussent-elles, demeurent impunies¹. Cette doctrine ne fait que récompenser ceux que la Convention ne devrait justement pas récompenser.

11. Je trouve bien triste que, quant à la protection fondamentale contre la discrimination raciale, la Cour reste en retrait par rapport à d'autres juridictions importantes en matière des droits de l'homme. La Cour interaméricaine des droits de l'homme, par exemple, a établi des critères qui, globalement, sont plus raisonnables: «La protection internationale des droits de l'homme ne doit pas être confondue avec la justice pénale. Les Etats ne comparaissent pas devant la Cour en tant que défendeurs dans une action pénale. L'objectif du droit international en matière de droits de l'homme n'est pas de punir les auteurs de violations, mais de protéger les victimes et de prévoir la réparation des dommages résultant des actes des Etats responsables.»²

12. La Cour suprême des Etats-Unis travaille également à partir d'un postulat plus efficace et effectif dans les affaires mettant en jeu le critère et la charge de la preuve pour établir la discrimination raciale: il incombe aux requérants de faire valoir qu'il existe de prime abord une question de discrimination. Une fois que le requérant a établi ce qui, dans le jargon de notre Cour, pourrait être appelé un «grief défendable», la charge de la preuve se déplace sur le défendeur qui doit convaincre la Cour de la légitimité et de la justification de l'action litigieuse³. Ce critère accessible et équitable de la preuve semble léger, à des années-lumière de la «preuve au-delà de tout doute raisonnable» qui freine la protection européenne des droits de l'homme dans des domaines où la priorité devrait être le niveau de protection le plus haut, et non le plus haut niveau de preuve.

13. Tant que la Cour persistera à exiger, dans des conflits en matière de droits de l'homme, un critère de preuve que cinquante années

1. *Vezenaroglu c. Turquie*, n° 32357/96, 11 avril 2000.

2. *Affaire Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 29 juillet 1988, § 134.

3. *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 US 424, 427 (1971); *McDonnell Douglas Corp. v. Green*, 411 US 792, 802 (1973).

d'expérience ont démontré être aussi irréal qu'irréaliste et irréalisable, elle se contentera de proclamer un attachement de pure forme aux garanties qu'elle rend par là même impossibles à mettre en œuvre. A mon sens, le bon chemin consiste à repenser de manière radicale et créative l'approche de la Cour, en sorte de lever les barrières qui, dans certains domaines importants des droits de l'homme, font d'elle une gardienne inepte de la Convention. La Cour a souvent relevé les défis de manière spectaculairement visionnaire et, s'agissant des questions de discrimination ethnique, devrait puiser avec fierté dans sa propre tradition de pionnière.

14. Diverses voies éprouvées viennent à l'esprit pour atteindre un nouvel et meilleur équilibre entre les demandes du requérant et celles de l'Etat. L'une de ces voies est le renversement de la charge de la preuve : un mécanisme que la Cour a déjà adopté avec succès lorsque l'autre solution aurait rendu la recherche de la vérité impossible. Ainsi, par exemple, un décès ou des blessures survenus pendant une garde à vue font naître une présomption (issue de la jurisprudence de la Cour) qui déplace sur l'Etat la charge de fournir une explication satisfaisante¹.

15. Ainsi, également, la Cour, dans une décision d'avant-garde, a déclaré que le fait qu'un gouvernement ne présente pas les informations auxquelles il est seul à avoir accès peut amener à conclure au bien-fondé des griefs du requérant².

16. Le recours à des déductions, des présomptions légales et un renversement de la charge de la preuve s'est également révélé être un facteur décisif dans la récente affaire *Čonka*, dans laquelle la Cour, plutôt que d'exiger des requérants qu'ils prouvent au-delà de tout doute raisonnable que leur expulsion s'inscrivait dans le cadre d'une politique d'expulsions collectives, a conclu à la violation en partant de l'autre extrémité du syllogisme : « le procédé suivi [par les autorités de l'Etat] n'est pas de nature à exclure tout doute sur le caractère collectif de l'expulsion critiquée. »³

17. Par un admirable processus d'activisme judiciaire, la Cour a également « créé » la notion de « violation procédurale » de l'article 2⁴ et, plus récemment, de l'article 3⁵. Le même raisonnement consistant à voir dans l'absence ou l'insuffisance d'une enquête menée sur un décès ou des traitements inhumains par l'Etat une « violation procédurale » de ces

1. Voir, par exemple, *Assenov et autres c. Bulgarie*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, ainsi que certaines affaires turques récentes.

2. *Timurtaş c. Turquie*, n° 23531/94, CEDH 2000-VI, et *Taş c. Turquie*, n° 24396/94, 14 novembre 2000.

3. *Čonka c. Belgique*, n° 51564/99, CEDH 2002-I.

4. *McCann et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324.

5. *Assenov et autres*, arrêt précité.

garanties devrait inspirer et justifierait un constat de violation de l'article 14 combiné avec les articles 2 ou 3 lorsqu'aucune enquête convenable sur la violation alléguée n'a été conduite.

18. La Cour dispose donc d'un important arsenal d'armes avec lesquelles elle pourrait sortir de l'impasse qui ne lui a pas permis, pendant cinquante ans d'activité, de censurer un seul acte de discrimination raciale dans des cas de décès ou de traitements inhumains. L'idéal serait de reconsidérer la question de savoir si les critères de preuve ne devraient pas être ceux, juridiquement plus justifiables, de la prépondérance des preuves ou de la plus forte probabilité. A titre subsidiaire, la Cour devrait à mon avis dire que lorsqu'un membre d'une minorité défavorisée subit un préjudice dans un environnement où les tensions raciales sont fortes et l'impunité des agents de l'Etat très répandue, la charge de prouver que le fait n'a pas été provoqué par les spécificités ethniques pèse sur le gouvernement.

Subsidiairement, sur le terrain de l'article 14, la Cour, comme elle l'a fait pour les articles 2 et 3, devrait puiser dans sa propre doctrine de «violation procédurale» lorsque les documents montrent que les blessures d'un membre d'une minorité défavorisée n'ont pas fait l'objet d'une enquête suffisante.

19. Cela permettrait à la Cour de revenir dans la droite ligne de sa propre jurisprudence selon laquelle «seules des considérations très fortes [présentées par le Gouvernement] peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité»¹.

20. Pour les raisons brièvement esquissées ci-dessus, je ne peux que voter en faveur d'un constat de violation de l'article 14 de la Convention.

1. *Gaygusuz c. Autriche*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV.

WEJRUP v. DENMARK
(Application no. 49126/99)

FIRST SECTION¹

DECISION OF 7 MARCH 2002²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr C.L. Rozakis, *President*, Mrs F. Tulkens, Mr P. Lorenzen, Mrs N. Vajić, Mr E. Levits, Mr A. Kovler, Mr V. Zagrebelsky, *judges*, and Mr E. Fribergh, *Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Length of criminal proceedings – effect of decision to join several cases
Victim – decision of criminal appeal court to reduce costs order and not to
increase sentence, on account of the length of the proceedings****Article 6 § 1**

Reasonable time – Criminal proceedings – Effect of decision to join several cases – Complexity of the case – Conduct of the authorities and the courts

Article 34

Victim – Decision of criminal appeal court to reduce costs order and not to increase sentence, on account of the length of the proceedings

*
* *

The applicant was the managing director of finance of a company (NFHA), which was the ultimate holding company in a holding group consisting of more than fifty companies throughout the world. In 1991 NFHA went bankrupt. A police investigation was carried out, resulting in the criminal prosecution of the applicant, three other senior executives of NFHA and three accountants. On 18 February 1991 the applicant was charged with, *inter alia*, aggravated fraud. Investigations were carried out in several countries and accountants were requested to draw up statements of account for the period 1985 to 1990. Preliminary hearings were held in 1993 and 1994 and the trial in the city court began in November 1994; it was conducted two days a week and lasted more than fourteen months. The applicant, the other accused and eleven witnesses were heard. The case file ran to approximately eight hundred pages. In August 1996 the city court delivered a judgment of over two hundred pages, convicting the applicant. It sentenced him to two years' imprisonment and ordered him to pay costs of 400,000 Danish kroner (DKK). He lodged an appeal. Preliminary court sessions took place between October 1996 and October 1997. The trial in the High Court commenced on 5 November 1997 and lasted almost ten months. In a judgment of 18 September 1998, the High Court confirmed the applicant's conviction and sentence but reduced the costs to DKK 200,000. The court found that a period of seven years and seven months for a case of such magnitude and complexity did not amount to a violation of Article 6 § 1 of the Convention. Furthermore, it approved the prosecution's decision to join the cases against the accused, with the aim of saving court time. The court acknowledged that the

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

joinder of the cases might have unduly prolonged the proceedings in respect of some of the accused whose role was minor but found that this was not the case for the applicant. As to the sentence imposed on the applicant, the High Court agreed with the approach of the city court. It pointed out that fraud was an extremely serious offence but, referring to the length of the proceedings, decided not to increase the sentence. On 14 December 1998 the Leave to Appeal Board rejected the applicant's request for leave to appeal to the Supreme Court.

Held

Article 6 § 1: (a) Government's preliminary objection (victim status): The fact that the High Court expressly rejected the applicant's claim that the proceedings had exceeded a "reasonable time" could scarcely comply with the requirement that the national authorities acknowledge either expressly or in substance a violation of the Convention. Although the High Court stated that the fraud was extremely serious and that the mitigating circumstances were scarce, it abstained from increasing the sentence, in view of the length of the proceedings. However, at the same time, the High Court expressly stated that it concurred entirely with the city court's reasoning with regard to the sentence. Moreover, it was unclear how much of the reduction of the costs decided by the High Court was attributable to the length of the proceedings alone. Therefore, the Court was not convinced that the High Court had acknowledged in a sufficiently clear way a failure to comply with the reasonable time requirement. Nor was it convinced that the national authorities had afforded redress by reducing the sentence in an express and measurable manner or exempting the applicant from paying an amount of costs which could have constituted redress. Accordingly, the applicant could claim to be the victim of a violation.

(b) As regards the length of the proceedings, the period to be considered started on 18 February 1991 and ended on 14 December 1998, thus lasting almost seven years and ten months. As to the complexity of the case, the charges against the applicant were connected with his role as managing director of finance of a major holding company, consisting of fifty companies throughout the world. Investigations were carried out in several countries and statements of account from 1985 to 1990 were required. Therefore, the case was undoubtedly complex. As to the conduct of the authorities and the courts, the period of investigation by the police and the legal evaluation by the prosecution lasted two years and seven months. The facts of the case did not disclose that the investigating authorities or the prosecution had acted inappropriately or otherwise failed to undertake their duties with due diligence. As to the prosecution's decision to join the investigations and the trials in respect of the applicant and the co-accused, the charges against the applicant related to his role as managing director of finance of a major holding company and the co-accused were senior executives and accountants of this company, so that their roles were interconnected. Indeed, the High Court took this aspect into account when assessing the reasonable time requirement. Furthermore, evidence concerning the general structure of the company and its accounting practices were relevant to all the accused. In these circumstances, the decision to join the cases was appropriate. Although the proceedings before the city court, the High Court and the Board of Leave to Appeal lasted five years and more than two months, they did not disclose such periods of inactivity as would

make them incompatible with the reasonable time requirement. In conclusion, the overall length of the proceedings did not go beyond what could be considered reasonable in the particular circumstances of the case: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Eckle v. Germany, judgment of 15 July 1982, Series A no. 51

Hoze v. the Netherlands, judgment of 22 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III

Pélissier and Sassi v. France [GC], no. 25444/94, ECHR 1999-II

C.P. and Others v. France, no. 36009/97, 1 August 2000

Beck v. Norway, no. 26390/95, 26 June 2001

Jensen v. Denmark (dec.), no. 48470/99, ECHR 2001-X

...

THE FACTS

The applicant [Mr Anders Wejrup] is a Danish national born in 1952 and living in Veksø, Denmark. He was represented before the Court by Mr A. Hvass, a lawyer practising in Copenhagen. The Government were represented by their Agent, Mrs N. Holst-Christensen, of the Ministry of Justice.

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

In 1988 the applicant was appointed director of finance of Nordisk Fjerfabrik Holding Aktieselskab ("Nordic Feather Factory (Holding Company) Ltd" – "NFHA"), the ultimate holding company in a group of more than fifty companies all over the world. NFHA experienced financial difficulties and suspended payments in November 1990. It went into liquidation in March 1991.

In this connection, a police investigation was carried out which resulted in the criminal prosecution of four senior executives from NFHA, including the applicant, and of three accountants. The applicant was charged with aggravated fraud and offences of false accounting at a hearing held on 18 February 1991 in the Copenhagen City Court (*Københavns byret*).

Investigations were carried out in Sweden, England, Wales, the Isle of Man, Jersey, the United States, the Netherlands, Switzerland, Liechtenstein, Hong Kong and Singapore.

As part of the investigations, the police asked accountants to draw up accounts for the period 1985 to 1990. The accounts were produced on 17 September and 26 November 1993, and, as they were comprehensive, the expenses thereby incurred amounted to more than 17,000,000 Danish kroner (DKK).

On 23 September 1993 the prosecution lodged an indictment containing eight counts in which the applicant, the three other senior NFHA executives and the three accountants were charged. Counts 1 to 3 concerned the other three senior executives, counts 4 to 7 the applicant alone and count 8 the three accountants.

Count 4 concerned, *inter alia*, NFHA's accounts for the period 1 April 1989 to 31 March 1990, which were sent to the Copenhagen Stock Exchange, and which the applicant was accused of having manipulated, thereby converting a deficit of DKK 544,000,000 into a surplus of DKK 55,000,000, and the net assets of DKK 122,000,000 to DKK 886,000,000. Furthermore, the net assets included fictitious assets and questionable transactions from previous years amounting to at least DKK 598,000,000.

Preliminary hearings were held in October and November 1993 concerning the mental health of one of the executives. Subsequently an order was made for him to be tried separately from the others.

At a hearing on 10 December 1993 the case was set down for trial on 22 November 1994 for an estimated 100 days, in view of its size.

During the pre-trial stage several pleadings were submitted in order to clarify procedural questions, including objections to the accounts and the appointment of a co-counsel for one of the executives. Hearings on these issues were held on 15 December 1993, 4 March 1994 and 11 October 1994.

The trial commenced on 22 November 1994; it was held for two days every week and lasted for more than fourteen months. The applicant, who was assisted by counsel, the co-accused and eleven witnesses were heard. The documentary evidence consisted of the above accounts, an opinion of 20 February 1995 from the Association of Chartered Accountants (*Foreningen af Statsautoriserede Revisorer*) and a considerable amount of other documents, which were presented in court at the hearings. The court records ran to approximately 800 pages.

By a judgment of 20 August 1996, which ran to 220 pages, the Copenhagen City Court convicted the applicant and sentenced him to two years' imprisonment. In addition, for a period of five years he was prohibited from establishing or becoming a manager and/or director of a limited company, or a company or association for which public approval was required. He was also ordered to pay costs in the amount of DKK 400,000. The two co-accused senior executives were sentenced to four years' and two and a half years' imprisonment respectively, subjected to a like prohibition, and ordered to pay costs. The accountants were each sentenced to fines equivalent to DKK 40,000, and ordered to pay costs in the amount of DKK 40,000 each.

As regards the order to pay costs the City Court stated:

"... the prosecution has defrayed expenses in the amount of DKK 17,174,575 to the firm of accountants ... for auditing assistance during the case, including the preparation of Audit Reports I and II. When determining the share of the legal costs payable by the defendants, the Court must spread them between the convicted offenders and the Treasury, taking into account the proportion of the charges that were proved in the case. Furthermore, in the light of the quite extraordinary level of legal costs in this case, special regard must be had to the defendants' circumstances and to the need to avoid the defendants being penalised as a result of the joinder of the cases against [the applicant and the two senior executives] and the cases against the accountants ..."

On 28 August 1996 the applicant, his two co-accused executives and the prosecution all appealed against that judgment to the High Court of Eastern Denmark (*Østre landsret*).

Preliminary hearings were held on 14 October 1996 and 10 February 1997 at which requests from two of the co-accused for a co-counsel were decided, and representations were made regarding the scheduling of the

trial and practical problems related thereto. The High Court informed the parties that it was prepared to sit three days a week but, in accordance with counsel's recommendation, endorsed by the prosecutor, it was agreed that only two weekly hearings would be held. As the permanent courtroom was considered too small to accommodate everyone, it was agreed that the High Court should rent a larger room. The trial, which was expected to last for fifty days, was scheduled to commence on 5 November 1997. Further preliminary hearings were held on 13 August and 31 October 1997 concerning procedural matters such as the admissibility in evidence of the accounts, whether the prosecution's appeal relating to one of the co-accused was time-barred and whether an assistant employed for the case by the prosecution was biased.

The trial in the High Court commenced on 5 November 1997. It lasted almost ten months and ended with a judgment of 18 September 1998, in which the court upheld the applicant's conviction and sentence, but reduced the costs he had to pay to DKK 200,000. The convictions and sentences of the co-accused executives were likewise upheld, but their shares of the costs also reduced. Two of the accountants were convicted of more serious charges than in the City Court, and the third of a less serious charge.

Before the High Court the applicant and all the co-accused complained that Article 6 § 1 of the Convention had been violated due to the length of the proceedings. In its judgment, the High Court stated, *inter alia*, that a duration of seven years and seven months in a case such as the current one which was of extraordinary magnitude and considerable complexity did not in itself amount to a violation of Article 6 § 1 of the Convention. Furthermore, it approved the prosecution's decision to join the cases against the accused with the aim of saving court time. However, the joinder of the cases had operated to make the proceedings unduly long, in violation of Article 6 § 1 of the Convention, as regards the three accountants, who had only played a minor role in the criminal activities. The High Court thus upheld the sentence of one of accountants and reduced the sentences of the remaining two. All were exempted from paying costs. As regards the applicant and the co-accused executives, it held:

"As to the question of whether the case as such should have been terminated earlier, the Court notes first of all that the investigation was carried out in respect of all counts at the same time and there is no reason to criticise its extent or duration.

As to the court proceedings, they were arranged in agreement with counsel for the defence both at first instance and on appeal, and there is no reason to criticise their duration or the periods spent deliberating and drawing up the judgment.

Finally as to the period of scheduling, that is to say the period from the time the case was brought before the court until the trial actually commenced, this amounted to one year and two months both in the City Court and the High Court. Of course, this period

can be expected to last longer in complex cases with several accused than in other cases, but in the present case the length of this specific period may also be attributed to the lack of resources in the court system.

Making an overall assessment of the length of the proceedings, which can be attributed to 'dead periods' – namely the excessive periods of scheduling – only to a limited extent, the Court does not find a violation of Article 6 § 1 of the Convention in relation to [the two named senior executives] or the applicant, who are accused and convicted of aggravated fraud."

As regards the sentence imposed on the applicant and the two co-accused executives, the High Court held, *inter alia*:

"The High Court can concur entirely with ... the City Court ... regarding the penal merits of the counts adjudicated and the other circumstances emphasised in the sentencing. In this connection, the High Court states that the fraud is extremely serious and that – apart from the fact that it was committed under heavy pressure from the dominant chairman of the board of directors – mitigating circumstances are scarce. On this basis, there are perhaps grounds for increasing somewhat the sentences for [the applicant and the two co-accused executives], but in view of the burden on [them] caused by the length of the proceedings, the Court approves the prison sentences ..."

As regards the order for the applicant to pay costs the High Court stated:

"... it is decided, partly in view of the statement in the City Court judgment, partly and particularly in view of the statement above regarding the length of the proceedings ... [that the applicant shall pay DKK 200,000 to the Treasury]."

On 14 December 1998 the Leave to Appeal Board (*Procesbevillingsnævnet*) rejected the applicant's request for leave to appeal to the Supreme Court (*Højesteret*).

COMPLAINTS

The applicant complained under Article 6 § 1 of the Convention that the proceedings were not fair and that the criminal charges against him had not been determined within a reasonable time.

THE LAW

The applicant complained that he had not had a fair trial and of the length of the proceedings. He relied on Article 6 § 1 of the Convention, the relevant part of which reads as follows:

"In the determination of ... any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing within a reasonable time by [a] ... tribunal ..."

A. Fairness of the proceedings

The applicant submitted that his sentence had been meted out on the basis of the accounts, which contained conclusions that were objectively based on a wrong application of the law. Thus, he considered that he did not receive a fair trial.

The Court reiterates that, in accordance with Article 19 of the Convention, its only task is to ensure the observance of the obligations undertaken by the Contracting Parties in the Convention. In particular, it is not competent to deal with an application alleging that errors of law or fact have been committed by domestic courts, except where it considers that such errors might have involved a possible violation of any of the rights and freedoms set out in the Convention. The Court refers, on this point, to the established case-law of the Convention institutions (see *Schenk v. Switzerland*, judgment of 12 July 1988, Series A no. 140, p. 25, § 45).

The Court has not, however, found any substantiated allegations in the applicant's submissions which could lead it to conclude that the proceedings were unfair and that the courts reached their decision unfairly.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

B. Length of the proceedings

1. *The Government's preliminary objection*

The Government submitted that the applicant could not claim to be a victim within the meaning of Article 34 of the Convention since, owing to the length of the proceedings, the High Court had refrained from increasing the prison sentence imposed by the City Court, and substantially reduced the legal costs imposed by the City Court. Accordingly, in the Government's view, although the High Court stated in its judgment that there was no basis for finding a violation of the Convention, in reality it had both recognised in substance that the proceedings had taken a long time and provided redress therefor.

The applicant noted the rhetorical impossibility of acknowledging a violation in substance on the basis of an expressed finding of no violation. Furthermore, he denied that the fact that the High Court had not increased his sentence could be accepted as such an acknowledgment in substance or as mitigation of his sentence.

The applicant also denied that the reduction of the order for legal costs had provided him sufficient redress, and maintained that, according to Danish practice, the finding of a violation would normally result in the suspension of the sentence.

The Court reiterates, as to the question whether the applicant may continue to claim to be a victim of a violation of Article 6 § 1 of the Convention on the grounds of the length of the criminal proceedings against him, that the mitigation of a sentence on the ground of the excessive length of proceedings does not in principle deprive the individual concerned of his status as a victim within the meaning of Article 34 of the Convention. However, this general rule is subject to an exception when the national authorities have acknowledged in a sufficiently clear way the failure to observe the “reasonable time” requirement and have afforded redress by reducing the sentence in an express and measurable manner (see *Eckle v. Germany*, judgment of 15 July 1982, Series A no. 51, pp. 30-31, § 66, and *Beck v. Norway*, no. 26390/95, § 27, 26 June 2001).

Applying these principles in the present case, the Court notes that the High Court expressly rejected the applicant’s claim that the proceedings had failed to meet the reasonable time requirement of Article 6 § 1 of the Convention.

In principle, such a clear statement can scarcely comply with the requirement that the national authorities acknowledge either expressly or in substance the failure to observe the reasonable time requirement. To find that the national authorities nevertheless in substance did acknowledge a violation of the Convention seems in the Court’s view to increase the demands for clarification of the circumstances from which such an acknowledgment might be deduced (see *Jensen v. Denmark* (dec.), no. 48470/99, ECHR 2001-X).

It is true that the High Court stated that the fraud was extremely serious and that – apart from the fact that it had been committed under heavy pressure from the dominant chairman of the board of directors – mitigating circumstances were scarce; on that basis, it found that there might be grounds for increasing the applicant’s (and the two co-accused executives’) sentences, but apparently refrained from doing so in view of the burden the length of the proceedings had imposed.

However, at the same time, the High Court expressly stated that it entirely concurred with the City Court’s comments on the penal merits of the counts adjudicated and the other circumstances taken into account in sentencing (which did not include considerations about the length of the proceedings).

Moreover, the Court notes that in finding a violation of the Convention in respect of the three accountants, the High Court mitigated the sentences of two of them, and upheld the sentence of the third, despite the fact that the latter was convicted of a more serious charge than he had been before the City Court. The High Court also exempted them from paying costs.

When reducing the applicant's and the co-accused's share of the costs, the High Court partly took into account the proportion of the charges that were proved in the case and, in the light of the quite extraordinary level of legal costs, all the accused's circumstances together with the fact that the joinder of the cases against the applicant and the two executives with the cases against the accountants should not operate to their detriment. However, the High Court also partly and particularly took into account its statement concerning the length of the proceeding.

As regards the applicant, it is unclear how much of the reduction in the costs was attributable to the length of the proceedings alone.

Having regard to the above, the Court is not convinced that the national authorities, in view of their initial finding that the Convention could not be considered violated, nevertheless acknowledged in a sufficiently clear way a failure to comply with the reasonable time requirement within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention. Nor is the Court convinced that the national authorities afforded the applicant redress therefor by reducing the sentence in an express and measurable manner or exempted the applicant from paying such portion of the costs as would constitute redress for the alleged violation of the Convention, thereby precluding the need for examination of the application.

Accordingly, the Court finds that the applicant may claim to be the victim of a violation of his right to trial within a reasonable time, as guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention. It follows that the Government's objection must be dismissed.

2. Alleged violation of Article 6 § 1 of the Convention

As regards the period to be considered, it is undisputed that the proceedings commenced on 18 February 1991, when the applicant was charged in the City Court, and ended on 14 December 1998, when the Leave to Appeal Board rejected his request for leave to appeal to the Supreme Court. Thus, the total length of the proceedings, which the Court must assess under Article 6 § 1 of the Convention, was seven years, nine months and twenty-six days.

From a general point of view, the reasonableness of the length of the proceedings must be assessed with reference to the complexity of the case, the conduct of the applicant and that of the authorities before which the case was brought (see, among other authorities, *Pélissier and Sassi v. France* [GC], no. 25444/94, § 67, ECHR 1999-II).

As to the complexity of the case, the Government submitted that the case was of quite extraordinary scope and considerable complexity.

The applicant argued that the individual offences were not particularly complicated, although the evidence could be considered to have been

rather extensive. However, any complexity was, in his view, attributable to the unnecessary joinder of persons and issues.

The Court reiterates that the scale and complexity of a criminal case concerning fraud, which is often compounded further by the involvement of several suspects, may justify the extensive length of proceedings (see, among other authorities, *C.P. and Others v. France*, no. 36009/97, § 30, 1 August 2000, and *Hoze v. the Netherlands*, judgment of 22 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, p. 1102, § 52). In the present case, the charges against the applicant of aggravated fraud and false accounting were connected with his role as director of finance in a major holding company, consisting of more than fifty companies all over the world. Accordingly, investigations were carried out in Sweden, England, Wales, the Isle of Man, Jersey, the United States, the Netherlands, Switzerland, Liechtenstein, Hong Kong and Singapore. Moreover, the accounts for the period 1985 to 1990 were considered a necessary part of the investigation and the costs of preparing them also indicate the complexity of the case. Having regard to these circumstances, the Court finds it clear that the investigations and the court proceedings were relevant, time-consuming and difficult. Thus, for the purposes of Article 6 of the Convention the case was undoubtedly complex.

The Court finds that the case does not disclose any appearance of the applicant having acted in a way that inappropriately prolonged the proceedings against him.

As regards the conduct of the authorities and the courts, the Government submitted that for reasons of procedural economy it was undoubtedly appropriate to try the charges against all six accused in the same proceedings. Had the proceedings been severed, the same circumstances would have had to be presented, proved and argued, as regards both special matters and more generally the structure of NFHA and its highly peculiar accounting practices.

The Government submitted that due to the enormous size of the case the trial lasted for more than fourteen months in the City Court and almost ten months in the High Court. The High Court actually offered to sit three days a week, but counsel on both sides recommended, with the prosecutor's approval, that the trial should be conducted only two days a week.

As to the delay before the case was set down for trial, the Government observed that it could be attributed to, *inter alia*, the size of the case. They pointed out that the applicant had not at any time sought to advance the dates. In addition, they said that of the aggregate trial-scheduling period of the case totalling two years and four months, only six months in both the City Court and the High Court could be considered inactive periods, that is to say from 11 March to 6 September 1994 and from 10 February to 13 August 1997. Apart from these, there had been no periods of inactivity.

However, the Government pointed out that short periods of inactivity did not as such fall foul of Article 6 and, in view of all the factors that had to be taken into consideration in the present case, notably its size, the length of the proceedings before the two levels of jurisdiction could not be criticised. As regards the High Court's statement concerning the problems of the courts' resources, the Government maintained that supplying an authority with more resources could always reduce the length of the proceedings. However, the crucial point had to be whether the length of the proceedings could satisfy the requirement of Article 6 § 1 of the Convention, not whether the length of the proceedings could be reduced by a supply of resources.

The applicant submitted that the proceedings had been unnecessarily prolonged by the joinder of his trial with those of the co-accused, especially the accountants', and that, accordingly, his case had lain idle due to various considerations which only concerned the accountants.

Thus, the applicant maintained, the drafting of the accounts and the answers to questions put to the Association of Chartered Accountants were mainly irrelevant to his case and had prolonged the investigation period substantially. He alleged that only forty pages of the accounts concerned the charges against him or were relevant to his case and, in view of the relative straightforwardness of this part of the case, he found a period of two years of investigation disproportionate.

As to the time taken to set the case down for trial before the City Court and the High Court, the applicant considered that his case had lain idle from 23 September 1993 until 22 November 1994, and from 28 August 1996 until 5 November 1997, as the procedural questions dealt with in those periods before the City Court and the High Court were raised by counsel for the other persons involved in the case.

Finally, as to the hearings, the applicant submitted that, for the most part, they did not concern the charges against him.

In conclusion, he maintained that the serious delays in the proceedings had been caused by the refusal to separate the cases and, consequently, had produced the opposite effect to the argument of procedural economy used to justify the trial of all the accused together.

As regards the conduct of the authorities and the courts, the Court notes that the applicant was charged on 18 February 1991. The legal examination came to an end on 23 September 1993 when the prosecution lodged the indictment and sent the case to the City Court for adjudication. Consequently, the period of investigation by the police and the legal evaluation by the prosecution lasted two years and seven months. The Court finds that the facts of the case do not disclose that the investigating authorities or the prosecution acted inappropriately or otherwise failed to perform their duties with due diligence after the applicant became involved.

As to the prosecution's decision for reasons of procedural economy to join the investigations and subsequently the criminal trials of the applicant and the co-accused, the Court observes that the charges against the applicant of aggravated fraud and false accounting were connected with his role as director of finance of a major holding company in a group of consisting of more than fifty companies all over the world. The co-accused were other senior NFHA executives and three accountants. Thus, their roles were closely interconnected. Moreover, the Court notes that the High Court took this aspect into account when assessing the reasonable time requirement, and that a proportionality test was used in respect of each accused. Furthermore, the Court accepts the Government's submission that to a great extent evidence concerning the general structure of NFHA and its accounting practices, and evidence on special matters, were relevant to all the accused. In these circumstances, the Court finds that the joinder of the cases was appropriate.

At a hearing on 10 December 1993 the case was set down for trial on 22 November 1994. Due to its volume it was expected that the trial would last 100 days. Preliminary court sessions were held before the Copenhagen City Court in October, November and December 1993, and in March and October 1994. The trial commenced on 22 November 1994. Accordingly, the period from the time the case was brought before the court until the trial actually commenced amounted to one year and two months. However, the Court notes that during this period procedural questions were dealt with. It also takes into account the fact that the scheduling of a trial of such magnitude does not depend on the courts alone; due regard also has to be had to counsel and their availability. Thus, in view of the expected duration of the trial and the unavoidable difficulties which have to be taken into consideration in a trial of that size involving six co-accused, the Court finds that such a period was not unreasonable.

The proceedings in the City Court ended on 20 August 1996, when the judgment was delivered. They thus lasted one year and nine months. The Court notes that the trial itself lasted more than fourteen months. Under these circumstances, the Court does not consider the above period excessive.

On 28 August 1996 the applicant appealed against the judgment to the High Court. At a hearing on 10 February 1997 the case was set down for trial on 5 November 1997. The trial was expected to last fifty days. Preliminary court sessions were held before the High Court in October 1996, and in February, August and October 1997. The trial commenced on 5 November 1997. Accordingly, the period from when the case was brought before the court until the trial actually commenced amounted to one year and two months. However, with reference to the findings above concerning the pre-trial period in the City Court, in view of the expected duration of the trial and the unavoidable difficulties which have to be

taken into consideration in a trial involving six co-accused, the Court does not find this period of one year and two months unreasonable either.

The trial in the High Court ended ten months after it began with a judgment of 18 September 1998. As the trial itself lasted almost ten months, these proceedings do not disclose any unacceptable periods of inactivity.

Finally, the period from the High Court's judgment until the Leave to Appeal Board rejected the applicant's request for leave to appeal on 14 December 1998 lasted three months, which cannot be criticised.

In the above circumstances, and although the proceedings before the Copenhagen City Court, the High Court of Eastern Denmark and the Board of Leave to Appeal lasted a total of five years, two months and twenty-one days, they did not, in view of their scale, include periods of inactivity that were incompatible with Article 6 § 1 of the Convention.

Therefore, making an overall assessment of the length of the proceedings, the Court finds that they did not go beyond what may be considered reasonable in the particular circumstances of the case. The applicant's complaint does not, therefore, disclose any appearance of a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

It follows that the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention.

For these reasons, the Court, by a majority,

Declares the application inadmissible.

WEJRUP c. DANEMARK
(Requête n° 49126/99)

PREMIÈRE SECTION¹

DÉCISION DU 7 MARS 2002²

1. Siégeant en une chambre composé de M. C.L. Rozakis, *président*, M^{me} F. Tulkens, M. P. Lorenzen, M^{me} N. Vajić, M. E. Levits, M. A. Kovler, M. V. Zagrebelsky, *juges*, et de M. E. Fribergh, *greffier adjoint*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Durée d'une procédure pénale – effet de la décision de joindre plusieurs affaires****Victime – décision d'une juridiction d'appel en matière pénale de réduire le montant des frais et dépens et de ne pas alourdir la peine en raison de la durée de la procédure****Article 6 § 1**

Délai raisonnable – Procédure pénale – Effet de la décision de joindre plusieurs affaires – Complexité de l'affaire – Comportement des autorités et des tribunaux

Article 34

Victime – Décision d'une juridiction d'appel en matière pénale de réduire le montant des frais et dépens et de ne pas alourdir la peine en raison de la durée de la procédure

*
* *

Le requérant était le directeur des finances d'une société (la NFHA), un holding chapeautant un groupe constitué de plus de cinquante sociétés sises partout dans le monde. En 1991, la NFHA fut mise en liquidation judiciaire. A la suite d'une enquête de police, des poursuites pénales furent engagées à l'encontre de quatre dirigeants de la NFHA, dont le requérant, et de trois comptables. Le 18 février 1991, le requérant fut inculpé notamment d'escroquerie aggravée. Des investigations furent conduites dans différents pays et il fut demandé à des comptables d'établir les comptes du groupe pour la période 1985-1990. Des audiences préliminaires furent tenues en 1993 et 1994, et le procès devant le tribunal municipal débuta en novembre 1994; il s'étendit sur plus de quatorze mois, à raison de deux jours par semaine. Le tribunal entendit le requérant, ainsi que ses coaccusés et onze témoins. Le dossier de l'affaire comptait environ huit cents pages. En août 1996, le tribunal municipal rendit un jugement de plus de deux cents pages, concluant à la culpabilité du requérant. Il condamna celui-ci à deux ans de prison et lui ordonna de payer des frais et dépens d'un montant de 400 000 couronnes danoises (DKK). L'intéressé fit appel. Des audiences préliminaires eurent lieu entre octobre 1996 et octobre 1997. Le procès devant la cour régionale débuta le 5 novembre 1997 et s'étendit sur près de dix mois. Par un arrêt rendu le 18 septembre 1998, la cour régionale confirma le verdict et la condamnation du requérant, mais réduisit les frais à payer par celui-ci à 200 000 DKK. La cour estima qu'une durée de sept ans et sept mois dans une

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

affaire d'une telle ampleur et d'une telle complexité ne saurait emporter violation de l'article 6 § 1 de la Convention. En outre, elle approuva la décision du ministère public de joindre les affaires contre les accusés à des fins d'économies. La cour reconnut que la jonction des affaires avait pu indûment prolonger la procédure quant à certains des coaccusés qui n'avaient joué qu'un rôle mineur, mais estima que tel n'était pas le cas pour le requérant. Quant à la peine infligée à celui-ci, la cour régionale souscrivit au point de vue du tribunal municipal. Elle souligna que l'escroquerie était extrêmement grave mais, invoquant la durée de la procédure, décida de ne pas alourdir la peine de l'intéressé. Le 14 décembre 1998, la commission des recours refusa au requérant l'autorisation de saisir la Cour suprême.

Article 6 § 1 : a) Exception préliminaire du Gouvernement (qualité de victime) : le fait que la cour régionale a expressément rejeté le grief du requérant selon lequel la procédure n'avait pas respecté l'exigence du «délai raisonnable» peut difficilement se concilier avec la condition selon laquelle les autorités internes doivent reconnaître explicitement ou en substance qu'il y a eu violation de la Convention. Si la cour régionale a déclaré que l'escroquerie était extrêmement grave et que les circonstances atténuantes étaient rares, elle s'est abstenue d'alourdir la peine compte tenu de la durée de la procédure. Toutefois, en même temps, la cour régionale a déclaré qu'elle adhérerait sans réserve au raisonnement du tribunal municipal concernant la peine. Par ailleurs, on ne sait pas exactement dans quelle proportion la réduction des coûts décidée par la cour régionale est imputable à la seule durée de la procédure. Dès lors, la Cour n'est pas convaincue que la cour régionale ait reconnu de façon suffisamment explicite que l'exigence du délai raisonnable n'avait pas été respectée. Elle n'est pas davantage persuadée que les autorités nationales aient offert réparation au requérant en réduisant sa peine de manière expresse et mesurable ou en le dispensant de payer une partie des frais et dépens de sorte que cela aurait valu réparation. Partant, l'intéressé peut se prétendre victime d'une violation.

b) Quant à la durée de la procédure, la période à considérer a débuté le 18 février 1991 et s'est achevée le 14 décembre 1998; elle s'est donc étendue sur sept ans et près de dix mois. En ce qui concerne la complexité de l'affaire, les charges portées à l'encontre du requérant étaient liées à sa fonction de directeur des finances d'un important holding, chapeautant plus de cinquante sociétés sises dans le monde entier. Des investigations ont été menées dans plusieurs pays et il a été nécessaire d'établir les comptes correspondant à la période 1985-1990. Dès lors, l'affaire revêtait sans conteste un caractère complexe. Quant au comportement des autorités et des tribunaux, la période d'enquête par la police et d'appréciation juridique par le ministère public a duré deux ans et sept mois. Il ne ressort pas des faits de la cause que les autorités d'enquête ou le ministère public aient agi de façon inadéquante ou aient failli à mener à bien leurs obligations avec la diligence qui s'imposait. Quant à la décision du ministère public de joindre les instructions et les procédures pénales concernant le requérant et ses coaccusés, les charges à l'encontre du requérant étaient liées à sa fonction de directeur des finances d'un important holding, et ses coaccusés étaient des dirigeants et trois comptables de cette société. Ainsi, leurs rôles respectifs étaient étroitement imbriqués. Du reste, la cour régionale a pris cet

aspect en compte pour apprécier l'exigence du délai raisonnable. En outre, les éléments de preuve concernant la structure générale de la société et ses pratiques comptables étaient pertinents pour l'ensemble des accusés. Dans ces conditions, la décision de joindre les affaires s'imposait. Bien que la procédure devant le tribunal municipal, la cour régionale et la commission des recours ait duré au total cinq ans et plus de deux mois, cette instance n'a inclus aucune période d'inactivité incompatible avec l'exigence du délai raisonnable. En conclusion, la durée globale de la procédure n'est pas allée au-delà de ce qui peut être tenu pour raisonnable dans les circonstances particulières de l'affaire : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Eckle c. Allemagne, arrêt du 15 juillet 1982, série A n° 51

Hozee c. Pays-Bas, arrêt du 22 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III

Pélissier et Sassi c. France [GC], n° 25444/94, CEDH 1999-II

C.P. et autres c. France, n° 36009/97, 1^{er} août 2000

Beck c. Norvège, n° 26390/95, 26 juin 2001

Jensen c. Danemark (déc.), n° 48470/99, CEDH 2001-X

(...)

EN FAIT

Le requérant [M. Anders Wejrup], ressortissant danois né en 1952, réside à Veksø (Danemark). Devant la Cour, il est représenté par M^r A. Hvass, avocat au barreau de Copenhague. Le Gouvernement est représenté par son agente, M^{me} N. Holst-Christensen, du ministère de la Justice.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

En 1988, le requérant fut nommé directeur des finances de la société Nordisk Fjerfabrik Holding Aktieselskab («Entreprise de la plume nordique», ci-après «la NFHA»), un holding chapeautant un groupe constitué de plus de cinquante sociétés sises partout dans le monde. La NFHA connut des difficultés financières et se retrouva en cessation de paiements en novembre 1990. Elle fut mise en liquidation judiciaire en mars 1991.

Dans ce contexte fut menée une enquête de police qui aboutit à l'engagement de poursuites pénales à l'encontre de quatre dirigeants de la NFHA, dont le requérant, et de trois comptables. Le requérant fut inculpé d'escroquerie aggravée et d'infractions liées à une comptabilité frauduleuse au cours d'une audience tenue le 18 février 1991 par le tribunal municipal de Copenhague (*Københavns byret*).

Des investigations furent conduites en Suède, en Angleterre, au pays de Galles, sur l'île de Man, à Jersey, aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, en Suisse, au Liechtenstein, à Hongkong et à Singapour.

Dans le cadre de ces investigations, la police demanda à des comptables d'établir les comptes annuels du groupe pour la période 1985-1990. Les comptes furent produits les 17 septembre et 26 novembre 1993, et, comme ils étaient très détaillés, les frais entraînés par leur établissement se montèrent à plus de 17 millions de couronnes danoises (DKK).

Le 23 septembre 1993, le ministère public présenta un acte d'accusation composé de huit chefs dont furent inculpés le requérant, les trois autres dirigeants susmentionnés de la NFHA, ainsi que les trois comptables. Les trois premiers chefs concernaient les trois autres dirigeants, les quatrième au septième chefs étaient uniquement reprochés au requérant et le huitième avait trait aux trois comptables.

Le quatrième chef portait notamment sur les comptes de la NFHA pour la période allant du 1^{er} avril 1989 au 31 mars 1990, lesquels avaient été envoyés à la Bourse de Copenhague. Le requérant était accusé de les avoir falsifiés, et d'avoir ainsi déguisé une perte de 544 millions de DKK en un bénéfice de 55 millions de DKK, et fait passer l'actif net de

122 millions de DKK à 886 millions de DKK. En outre, l'actif net comptait des biens fictifs et révélait des transactions douteuses datant des années précédentes, d'un montant de 598 millions de DKK au moins.

Des audiences préliminaires furent tenues en octobre et novembre 1993 sur la santé mentale de l'un des dirigeants. Par la suite, il fut décidé de le juger à part.

A l'audience du 10 décembre 1993, le début du procès fut fixé au 22 novembre 1994. En raison de son importance, il devait durer une centaine de jours.

Avant l'ouverture des débats, plusieurs plaidoiries permirent de clarifier des questions d'ordre procédural, notamment des exceptions portant sur les comptes et sur la nomination d'un deuxième avocat devant défendre l'un des dirigeants coaccusés. Des audiences sur ces questions se tinrent les 15 décembre 1993, 4 mars 1994 et 11 octobre 1994.

Le procès commença le 22 novembre 1994; il s'étendit sur plus de quatorze mois, à raison de deux jours par semaine. Le tribunal entendit le requérant, assisté de son avocat, ainsi que ses coaccusés et onze témoins. Les preuves documentaires se composaient des comptes susmentionnés, d'un avis du 20 février 1995 de l'ordre des experts-comptables (*Foreningen af Statsautoriserede Revisorer*) et d'un nombre considérable d'autres documents, qui furent présentés au tribunal au cours des audiences. Les procès-verbaux d'audience comptaient environ huit cents pages.

Par un jugement du 20 août 1996, d'environ deux cent vingt pages, le tribunal municipal de Copenhague condamna le requérant à deux ans d'emprisonnement. En outre, il fut déchu pendant cinq ans de son droit de fonder une société, ou d'être dirigeant et/ou membre d'un conseil d'administration d'une société commerciale ou d'une société ou d'une association nécessitant un agrément public. Il fut également condamné aux frais et dépens, pour un montant de 400 000 DKK. Les deux dirigeants coaccusés furent condamnés respectivement à quatre ans et à deux ans et demi d'emprisonnement, déchus également des droits ci-dessus décrits et condamnés aux frais et dépens. Chacun des comptables fut condamné à des amendes se montant à 40 000 DKK et à verser 40 000 DKK de frais et dépens.

Quant à l'ordonnance des coûts, le tribunal municipal déclara :

« (...) le ministère public a exposé des frais d'un montant de 17 174 575 DKK qu'il a versé à la société d'experts-comptables (...) pour leur assistance dans le cadre de cette affaire, notamment pour l'élaboration des rapports d'audit I et II. Pour déterminer la part des frais et dépens à payer par les défendeurs, le tribunal doit procéder à une répartition entre les condamnés et le Trésor public, en proportion des accusations prouvées en l'espèce. En outre, eu égard au niveau tout à fait inhabituel des frais et dépens, il convient de tenir tout particulièrement compte des circonstances pour chaque défendeur, et de la nécessité d'éviter que la jonction des affaires [du requérant

et des deux autres dirigeants] et de celles concernant les comptables ne soit préjudiciable aux défendeurs (...)»

Le 28 août 1996, le requérant, les dirigeants coaccusés et le ministère public firent tous appel de ce jugement devant la cour régionale du Danemark oriental (*Østre landsret*).

Les 14 octobre 1996 et 10 février 1997 se tinrent des audiences préliminaires, au cours desquelles il fut statué sur les demandes introduites par deux des coaccusés du requérant en vue d'obtenir la désignation d'un deuxième avocat et des observations furent présentées concernant le calendrier du procès et les problèmes pratiques liés à cette question. La cour régionale fit savoir aux parties qu'elle était disposée à siéger trois jours par semaine, mais, conformément à la recommandation des avocats, appuyée par le procureur, il fut décidé que seules deux audiences par semaine seraient tenues. La salle d'audience permanente ayant été jugée trop petite pour que toutes les personnes concernées puissent y prendre place, il fut convenu que la cour régionale louerait une salle plus spacieuse. Le début du procès, lequel devait durer cinquante jours, fut fixé au 5 novembre 1997. D'autres audiences préliminaires furent tenues les 13 août et 31 octobre 1997 sur des questions procédurales telles que l'admissibilité des comptes comme moyens de preuve, la question de savoir si l'appel du ministère public relativement à l'un des coaccusés du requérant était frappé de forclusion et la partialité d'un substitut que le procureur avait fait travailler sur l'affaire.

Le procès devant la cour régionale débuta le 5 novembre 1997. Il s'étendit sur près de dix mois et se termina par un arrêt rendu le 18 septembre 1998, dans lequel la cour confirma le verdict et la condamnation du requérant, mais réduisit les frais à payer par celui-ci à 200 000 DKK. Les verdicts et condamnations concernant les autres dirigeants furent également confirmés mais la part des frais qu'ils devaient supporter fut aussi réduite. Deux des experts-comptables virent leur peine alourdie par rapport à celle que leur avait infligée le tribunal municipal, tandis que la peine du troisième fut allégée.

Devant la cour régionale, le requérant et tous ses coaccusés se plaignirent d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la durée de la procédure. Dans son arrêt, la cour régionale déclara notamment qu'une durée de sept ans et sept mois dans une affaire telle que l'espèce, d'une telle ampleur et d'une telle complexité, ne saurait en soi s'analyser en une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. En outre, elle approuva la décision du ministère public de joindre les affaires concernant les accusés à des fins d'économies. Toutefois, elle estima que la jonction des affaires avait indûment prolongé la procédure, en violation de l'article 6 § 1 de la Convention, quant aux trois comptables qui

n'avaient joué qu'un rôle mineur dans les infractions pénales. Ainsi, la cour régionale confirma la peine de l'un d'entre eux, réduisit celle des deux autres et les exonéra tous trois du paiement des frais et dépens. Concernant le requérant et les deux autres dirigeants, elle déclara :

« Quant à la question de savoir si l'affaire en soi aurait dû être terminée plus tôt, la cour relève d'emblée que l'instruction a été menée relativement à tous les chefs d'accusation en même temps et que rien ne permet de critiquer sa portée ou sa durée.

En ce qui concerne la procédure judiciaire, elle a été organisée avec le consentement des avocats de la défense tant en première instance qu'en appel, et il n'y a aucune raison de critiquer la durée ou les périodes consacrées aux délibérations et à la rédaction du jugement.

Enfin, quant à la période de fixation du calendrier, soit la période allant de la saisine du tribunal à la date à laquelle le procès a véritablement débuté, elle s'est étendue sur un an et deux mois tant devant le tribunal municipal que devant la cour régionale. Bien sûr, il faut s'attendre à ce que cette période soit plus longue dans des affaires complexes impliquant plusieurs accusés que dans d'autres affaires, mais, en l'espèce, la durée de cette période particulière peut également être mise sur le compte du manque de ressources du système judiciaire.

Si l'on apprécie globalement la durée de la procédure, qui ne peut être imputée que dans une mesure limitée à des « périodes de stagnation », c'est-à-dire à la durée excessive des périodes de fixation du calendrier, la cour conclut qu'il n'y a pas eu de violation de l'article 6 § 1 de la Convention relativement [aux deux autres dirigeants nommément désignés ou au requérant], qui sont condamnés pour escroquerie aggravée. »

S'agissant de la peine infligée au requérant et aux deux dirigeants coaccusés, la cour régionale déclara notamment :

« La cour régionale peut adhérer sans réserve au point de vue du (...) tribunal municipal (...) concernant le fond des chefs d'accusation examinés au regard du droit pénal et les autres circonstances prises en compte dans la décision sur les peines. A cet égard, la cour déclare que l'escroquerie est extrêmement grave et que – hormis le fait qu'elle a été commise sous la forte pression du président dominant du conseil d'administration – les circonstances atténuantes sont rares. Sur cette base, il pourrait y avoir des motifs d'alourdir quelque peu les peines infligées [au requérant et aux deux autres dirigeants], mais eu égard à la charge que [ceux-ci] ont eu à supporter du fait de la durée de la procédure, la cour approuve les peines d'emprisonnement (...) »

Concernant l'ordonnance des coûts à l'encontre du requérant, la cour régionale déclara :

« (...) Il est décidé, compte tenu en partie du raisonnement suivi par le tribunal municipal dans son jugement, et eu égard en partie et en particulier à la déclaration ci-dessus concernant la durée de la procédure (...) [que le requérant devra verser 200 000 DKK au Trésor public]. »

Le 14 décembre 1998, la commission des recours (*Procesbevillingsnævnet*) refusa au requérant l'autorisation de saisir la Cour suprême (*Højesteret*).

GRIEFS

Le requérant se plaint sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention que la procédure n'a pas été équitable et qu'il n'a pas été statué dans un délai raisonnable sur les accusations pénales à son encontre.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable et dénonce la durée de la procédure. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, lequel, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

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

A. Equité de la procédure

Le requérant soutient que sa peine a été déterminée sur la base des comptes, lesquels exposaient des conclusions qui se fondaient objectivement sur une application erronée du droit. Il estime donc ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable.

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 19 de la Convention elle a pour unique tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Etats contractants. Spécialement, il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention. La Cour invoque à cet égard la jurisprudence constante des organes de la Convention (arrêt *Schenk c. Suisse* du 12 juillet 1988, série A n° 140, p. 29, § 45).

Or la Cour ne voit dans les observations du requérant aucune allégation établie qui pourrait l'amener à conclure que la procédure a été inéquitable et que les tribunaux n'ont pas statué en équité.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

B. Durée de la procédure

1. Exception préliminaire du Gouvernement

Selon le Gouvernement, le requérant ne peut se prétendre victime au sens de l'article 34 de la Convention puisque la cour régionale, prenant en considération la durée de la procédure, d'une part s'est abstenue d'alourdir la peine de prison infligée par le tribunal municipal et d'autre

part a réduit de façon notable les frais de procédure auxquels l'intéressé avait été condamné par le tribunal municipal. Partant, pour le Gouvernement, si la cour régionale a déclaré dans son arrêt qu'il n'y avait aucun fondement permettant de conclure à la violation de la Convention, elle a en réalité reconnu en substance que la procédure s'était déroulée sur une longue période et a accordé une réparation à cet égard.

Le requérant fait remarquer l'impossibilité rhétorique de fonder la reconnaissance en substance d'une violation sur un constat explicite de non-violation. En outre, il conteste que le refus de la cour régionale d'alourdir sa peine puisse passer pour une telle reconnaissance en substance ou pour une atténuation de sa peine.

Le requérant estime par ailleurs que la réduction du montant des frais de procédure ne lui a pas offert une réparation suffisante et soutient que, selon la pratique danoise, tout constat de violation entraîne normalement la suspension de la peine.

Quant à la question de savoir si le requérant peut continuer à se prétendre victime d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait de la durée de la procédure pénale à son encontre, la Cour rappelle que l'atténuation d'une peine en raison de la durée excessive d'une procédure ne prive pas en principe l'intéressé de la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. Toutefois, cette règle générale peut souffrir une exception lorsque les autorités nationales ont reconnu de façon suffisamment explicite le non-respect de l'exigence du «délai raisonnable» et ont accordé une réparation en réduisant la peine d'une manière expresse et mesurable (arrêts *Eckle c. Allemagne* du 15 juillet 1982, série A n° 51, pp. 30-31, § 66, et *Beck c. Norvège*, n° 26390/95, § 27, 26 juin 2001).

Appliquant ces principes en l'espèce, la Cour relève que la cour régionale a expressément rejeté le grief du requérant selon lequel la procédure n'avait pas respecté l'exigence du délai raisonnable de l'article 6 § 1 de la Convention.

En principe, pareille affirmation dénuée de toute ambiguïté peut difficilement se concilier avec la condition selon laquelle les autorités internes doivent reconnaître explicitement ou en substance qu'elles n'ont pas respecté l'exigence du délai raisonnable. Conclure que les autorités nationales ont néanmoins bien reconnu en substance une violation de la Convention revient, de l'avis de la Cour, à augmenter le degré requis de clarification des circonstances dont on peut déduire une telle reconnaissance (*Jensen c. Danemark* (déc.), n° 48470/99, CEDH 2001-X).

Certes, la cour régionale a déclaré que l'escroquerie était extrêmement grave et que – hormis le fait qu'elle avait été commise sous la forte pression du président dominant du conseil d'administration – les circonstances atténuantes étaient rares; sur cette base, elle a estimé qu'il pourrait exister des motifs d'alourdir quelque peu les peines infligées au requérant (et à ses deux coaccusés qui occupaient des postes

de dirigeants), mais s'en est apparemment abstenue eu égard à la charge occasionnée par la durée de la procédure.

Toutefois, en même temps, la cour régionale a déclaré expressément qu'elle adhérerait sans réserve au point de vue du tribunal municipal concernant le fond des chefs d'accusation examinés au regard du droit pénal et les autres circonstances prises en compte dans la décision sur les peines (qui ne contenait pas de considérations sur la durée de la procédure).

En outre, la Cour relève qu'en constatant une violation de la Convention quant aux trois comptables la cour régionale a atténué les peines concernant deux d'entre eux et a confirmé la sentence infligée au troisième, alors que ce dernier avait été condamné plus lourdement que devant le tribunal municipal, et les a de plus exonérés des frais et dépens.

En réduisant la part des frais et dépens à payer par le requérant et ses coaccusés, la cour régionale a tenu compte en partie de la proportion des accusations prouvées en l'espèce et, eu égard au montant tout à fait inhabituel des frais et dépens, de l'ensemble des circonstances concernant les accusés ainsi que de la nécessité d'éviter que la jonction des griefs à l'encontre du requérant et des deux autres dirigeants et des charges portées contre les comptables ne leur cause un quelconque préjudice. Toutefois, la cour régionale a également tenu compte en partie et en particulier de ses observations relatives à la durée de la procédure.

Quant au requérant, on ne sait pas exactement dans quelle proportion la réduction des coûts est imputable à la seule durée de la procédure.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour n'est pas convaincue que les autorités nationales, eu égard à leur constat initial selon lequel il n'y avait pas lieu de conclure à la violation de la Convention, aient néanmoins reconnu de façon suffisamment explicite que l'exigence du délai raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention n'avait pas été respectée. La Cour n'est pas davantage persuadée que les autorités nationales aient offert réparation au requérant à cet égard en réduisant sa peine de manière expresse et mesurable ou en le dispensant de payer une partie des frais et dépens de sorte que cela vaut réparation pour la violation alléguée de la Convention et que l'examen de la requête en devient inutile.

En conséquence, la Cour estime que le requérant peut se prétendre victime d'une violation de son droit à être jugé dans un délai raisonnable, tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention. Il s'ensuit que l'exception du Gouvernement doit être rejetée.

2. Violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention

Quant à la période à considérer, nul ne conteste que la procédure a débuté le 18 février 1991, date à laquelle le requérant a été inculpé par le

tribunal municipal, et s'est achevée le 14 décembre 1998, lorsque la commission des recours a rejeté la demande de l'intéressé visant à obtenir l'autorisation de se pourvoir devant la Cour suprême. Ainsi, la durée totale de la procédure que la Cour doit apprécier au regard de l'article 6 § 1 de la Convention s'étend sur sept ans, neuf mois et vingt-six jours.

Généralement, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes pour connaître de l'affaire (voir, parmi d'autres, *Pélissier et Sassi c. France* [GC], n° 25444/94, § 67, CEDH 1999-II).

Quant au premier point, le Gouvernement fait valoir que l'affaire était d'une portée assez extraordinaire et présentait une grande complexité.

Pour le requérant, aucune des infractions n'était en soi spécialement compliquée, même si l'on peut juger que les éléments de preuve représentaient un volume important; toutefois, selon lui, la complexité tient uniquement aux rapports inutilement créés entre certaines personnes et certaines questions.

La Cour rappelle que la portée et la complexité d'une affaire pénale d'escroquerie, qui est souvent compliquée par l'implication de plusieurs suspects, peuvent justifier une durée de procédure importante (voir, parmi d'autres, les arrêts *C.P. et autres c. France*, n° 36009/97, § 30, 1^{er} août 2000, et *Hozee c. Pays-Bas*, 22 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, p. 1102, § 52). En l'espèce, les charges d'escroquerie aggravée et de comptabilité frauduleuse portées contre le requérant étaient liées à sa fonction de directeur des finances d'un important holding, chapeautant plus de cinquante sociétés sises dans le monde entier. En conséquence, des investigations ont été menées en Suède, en Angleterre, au pays de Galles, sur l'île de Man, à Jersey, aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, en Suisse, au Liechtenstein, à Hongkong et à Singapour. En outre, les comptes correspondant à la période 1985-1990 ont été considérés comme une partie nécessaire de l'instruction, et le coût de leur élaboration donne également une idée de la complexité de l'affaire. Eu égard à ces éléments, il est manifeste, de l'avis de la Cour, que les investigations et la procédure judiciaire ultérieure étaient opportunes, longues et difficiles. Dès lors, aux fins de l'article 6 de la Convention, l'affaire revêtait sans conteste un caractère complexe.

Pour la Cour, il ne ressort pas de l'affaire que le comportement du requérant ait indûment prolongé la procédure à son encontre.

Quant au comportement des autorités et des tribunaux, le Gouvernement soutient que, à des fins d'économies, il convenait sans aucun doute d'examiner les charges portées à l'encontre des six accusés au cours de la même instance. Si les procédures avaient été disjointes, les mêmes faits auraient dû être présentés, établis et débattus aussi bien

quant à des questions spécifiques que, plus généralement, concernant la structure de la NFHA et ses pratiques comptables douteuses.

Le Gouvernement fait valoir qu'en raison de l'ampleur considérable de l'affaire le procès a duré plus de quatorze mois devant le tribunal municipal et près de dix mois devant la cour régionale. Celle-ci s'est en vérité déclarée disposée à siéger trois jours par semaine mais tous les avocats, appuyés par le procureur, ont recommandé que le procès ne se déroule que sur deux jours par semaine.

Quant à la durée excessive de la période d'établissement du calendrier du procès, le Gouvernement souligne qu'elle peut être imputée notamment à l'importance de l'affaire. Il fait valoir que le requérant n'a cherché à aucun moment à faire avancer les dates de fixation des audiences. De plus, le Gouvernement affirme que, sur la période totale de fixation du calendrier, soit deux ans et quatre mois, seuls six mois devant le tribunal municipal et la cour régionale peuvent être considérés comme des périodes inactives, c'est-à-dire du 11 mars au 6 septembre 1994 et du 10 février au 13 août 1997. On ne constate autrement aucune période de stagnation. Cependant, le Gouvernement souligne que de brèves périodes d'inactivité ne sont pas contraires en soi à l'article 6, et que, eu égard à l'ensemble des facteurs à prendre en considération en l'espèce, notamment l'importance considérable de l'affaire, la durée de la procédure pour deux degrés de juridiction ne saurait être critiquée. Quant à la déclaration de la cour régionale concernant le problème de ressources des tribunaux, le Gouvernement soutient que l'attribution de ressources supplémentaires à un organe peut toujours réduire la durée de la procédure devant cet organe. Toutefois, le point crucial à examiner est de déterminer si la durée de la procédure peut satisfaire à l'exigence de l'article 6 § 1 de la Convention, et non de savoir si cette durée pourrait être réduite par un apport de ressources supplémentaires.

Le requérant allègue que la procédure a été inutilement prolongée par la jonction de son affaire avec celles de ses coaccusés, en particulier celles des comptables, et qu'en conséquence l'instance a stagné en raison de diverses considérations qui ne concernaient que ces derniers.

Ainsi, selon le requérant, la rédaction des comptes et les réponses aux questions posées à l'ordre des experts-comptables étaient en grande partie hors de propos dans son cas et ont prolongé considérablement la période d'instruction. Il soutient que seules quarante pages des comptes concernaient les charges portées à son encontre ou étaient pertinentes pour son affaire, et, considérant la relative simplicité de cette partie de l'affaire, il estime qu'une instruction de deux ans est disproportionnée.

Quant à la durée de la période de fixation du calendrier devant le tribunal municipal et la cour régionale, le requérant estime que l'instance a stagné du 23 septembre 1993 au 22 novembre 1994, et du 28 août 1996 au 5 novembre 1997, puisque les questions procédurales

examinées pendant ces périodes respectivement par le tribunal municipal et par la cour régionale ont été soulevées par les avocats des autres personnes impliquées dans l'affaire.

Enfin, concernant les audiences, le requérant prétend que, pour la plupart, elles n'avaient pas trait aux charges portées contre lui.

En conclusion, il soutient que des retards importants dans la procédure ont été occasionnés par le refus de disjoindre les affaires, qui a eu l'effet inverse de ce qui était prétendu dans les arguments d'économies avancés pour justifier la décision de juger tous les accusés ensemble.

Quant au comportement des autorités et des tribunaux, la Cour rappelle que le requérant a été inculqué le 18 février 1991. L'instruction s'est achevée le 23 septembre 1993, date à laquelle le ministère public a établi l'acte d'accusation et a renvoyé l'affaire en jugement devant le tribunal municipal. En conséquence, la période d'enquête par la police et d'appréciation juridique par le ministère public a duré deux ans et sept mois. La Cour estime qu'il ne ressort en aucun cas des faits de l'espèce que les autorités d'enquête ou le ministère public aient agi de façon inadéquate ou aient failli à mener à bien leurs obligations avec la diligence qui s'imposait à compter du moment où le requérant a été mis en cause.

Quant à la décision du ministère public, à des fins d'économies, de joindre les instructions et, par la suite, les procédures pénales concernant le requérant et ses coaccusés, la Cour rappelle que les charges d'escroquerie aggravée et de comptabilité frauduleuse portées à l'encontre du requérant étaient liées à sa fonction de directeur des finances d'un important holding composé de plus de cinquante sociétés sises dans le monde entier. Les coaccusés étaient des dirigeants de la NFHA et trois comptables. Ainsi, leurs rôles respectifs étaient étroitement imbriqués. Du reste, la Cour rappelle que la cour régionale a pris cet aspect en compte pour apprécier l'exigence du délai raisonnable et que, pour chaque accusé, elle a appliqué un critère de proportionnalité. En outre, la Cour admet l'argument du Gouvernement selon lequel, dans une large mesure, les éléments de preuve concernant la structure générale de la NFHA et ses pratiques comptables ainsi que certains éléments relatifs à des questions spécifiques étaient pertinents pour l'ensemble des accusés. Dans ces conditions, la Cour estime que la jonction des affaires s'imposait.

A l'audience du 10 décembre 1993, il a été décidé que le procès débiterait le 22 novembre 1994. En raison de son ampleur, l'on s'attendait à ce qu'il s'étende sur une centaine de jours. Des audiences préliminaires ont été tenues devant le tribunal municipal de Copenhague en octobre, novembre et décembre 1993 ainsi qu'en mars et octobre 1994. Le procès a débuté le 22 novembre 1994. En conséquence, il s'est écoulé un an et deux mois entre la saisine du tribunal et le moment où le procès a

réellement commencé. Toutefois, la Cour relève que, pendant cette période, des questions procédurales ont été traitées. La Cour prend également en compte le fait que la fixation du calendrier d'un procès aussi important ne dépend pas seulement des tribunaux; il faut tenir dûment compte des avocats et de leurs disponibilités. Ainsi, eu égard à la durée attendue du procès et aux difficultés inévitables devant être prises en considération dans le cadre d'une procédure d'une telle ampleur et impliquant six coaccusés, la Cour estime qu'une telle période n'est pas déraisonnable.

La procédure devant le tribunal municipal s'est achevée le 20 août 1996, date de prononcé du jugement. Elle a donc duré un an et neuf mois. La Cour observe que le procès lui-même s'est déroulé sur plus de quatorze mois. Dès lors, elle considère que la période susmentionnée n'est pas excessive.

Le 28 août 1996, le requérant a fait appel du jugement devant la cour régionale. A l'audience du 10 février 1997, la date d'ouverture des débats a été fixée au 5 novembre 1997. Le procès était prévu pour durer cinquante jours. Des audiences préliminaires ont été tenues devant la cour régionale en octobre 1996, ainsi qu'en février, août et octobre 1997. Le procès a commencé le 5 novembre 1997. En conséquence, il s'est écoulé un an et deux mois entre la saisine de la cour et le moment où les débats ont véritablement débuté. Toutefois, eu égard aux constatations ci-dessus concernant la période antérieure au procès devant le tribunal municipal, à la durée attendue des débats et aux difficultés inévitables devant être prises en compte dans le cadre d'une procédure impliquant six coaccusés, la Cour juge que cette période d'un an et deux mois n'est pas non plus déraisonnable.

Le procès devant la cour régionale s'est achevé dix mois après son ouverture, par un arrêt rendu le 18 septembre 1998. Les débats eux-mêmes s'étant déroulés sur près de dix mois, aucune période d'inactivité intolérable n'est à relever.

Enfin, la phase allant de l'arrêt de la cour régionale jusqu'au rejet par la commission des recours, le 14 décembre 1998, de la demande du requérant visant à obtenir l'autorisation de se pourvoir s'est étendue sur trois mois, ce qui ne saurait faire l'objet d'aucune critique.

Dans ces conditions, et bien que la procédure devant le tribunal municipal de Copenhague, la cour régionale du Danemark oriental et la commission des recours ait duré au total cinq ans, deux mois et vingt et un jours, la Cour estime que cette instance, eu égard à son ampleur, n'a inclus aucune période d'inactivité incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention.

Dès lors, se livrant à une appréciation globale de la durée de la procédure, la Cour considère qu'elle ne va pas au-delà de ce qui peut être tenu pour raisonnable dans les circonstances particulières de l'affaire. En

conséquence, le grief du requérant ne dénote aucune apparence de violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

TRAJKOVSKI v. THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC
OF MACEDONIA
(*Application no. 53320/99*)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 7 MARCH 2002²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr G. Ress, *President*, Mr I. Cabral Barreto, Mr. P. Kūris, Mr. B. Župančić, Mr J. Hedigan, Mrs M. Tsatsa-Nikolovska, Mr K. Traja, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Imposition of restrictions on withdrawals from foreign-currency savings accounts****Article 1 of Protocol No. 1**

Peaceful enjoyment of possessions – Imposition of restrictions on withdrawals from foreign-currency savings accounts – Interference – Control of the use of property – Margin of appreciation in implementing economic policy – Economic situation – Public interest – Proportionality – Limited possibilities for using frozen savings – Payment of interest on frozen savings – Issuing of redeemable government bonds

*
* *

Prior to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY), the applicant had savings in foreign currency in a State-owned bank. In 1991 the SFRY Cabinet issued a decision to the effect that withdrawals of funds from foreign-currency savings accounts could only be made in instalments. On the basis of that decision, the applicant's bank refused to allow him to withdraw his savings. After the former Yugoslav Republic of Macedonia's declaration of independence, its parliament adopted in 1992 a law which allowed citizens to withdraw a limited amount from foreign-currency savings accounts; government bonds were to be issued for the remaining sum. In 1993 a new law was enacted, providing that funds could be withdrawn from the frozen accounts only for specified purposes. The civil action which the applicant had lodged, claiming his money with interest, was ultimately dismissed in 1999 by the Supreme Court, which concluded that the lower courts had correctly rejected the action, since the applicant's withdrawal request was not made for one of the purposes specified in the law. A further law enacted in 2000 provided for wider possibilities of withdrawing savings and for the issuing of government bonds to be redeemed in the national currency twice a year within a ten-year period. The applicant withdrew a sum from his account and received bonds for the remainder.

Held

Article 1 of Protocol No. 1: Although the legislation which resulted in the applicant's account being frozen was adopted prior to entry into force of the Convention in respect of the former Yugoslav Republic of Macedonia in 1997, the last judicial decision in the applicant's case was given in 1999. Furthermore, the government continued to legislate on the matter, notably by enacting a law in 2000. The applicant's complaint thus related to a continuing situation.

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

Under the 1993 law, holders of foreign-currency savings accounts could withdraw certain amounts for specified purposes. In addition, the savings attracted interest. As there was no transfer of the applicant's property and he was not deprived completely of his right to use it, the contested measures amounted to a control of the use of property rather than an expropriation. The legislature has a wide margin of appreciation in the implementation of economic policies. Taking into account the economic situation at the relevant time, an uncontrolled withdrawal of foreign-currency deposits would have undoubtedly affected the liquidity of the banks and of State funds and affected monetary and budgetary policy. The contested measures thus had a legitimate aim in the public interest. As to proportionality, the applicant was entitled to withdraw a certain amount for specified purposes and was also able to sell his frozen savings as a commodity to persons wishing to use it for certain of these purposes. Moreover, the interest rate applicable to his frozen savings was not significantly lower than it had been previously. Finally, the 2000 law provided for wider possibilities to use the savings, and in particular for the issuing of government bonds. Indeed, the applicant availed himself of the possibilities offered to him by the law. The means chosen were therefore suited to achieving the legitimate aim pursued: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52
James and Others v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98
Mellacher and Others v. Austria, judgment of 19 December 1989, Series A no. 169
Yağcı and Sargin v. Turkey, judgment of 8 June 1995, Series A no. 319-A
The former King of Greece and Others v. Greece [GC], no. 25701/94, ECHR 2000-XII

...

THE FACTS

The applicant, Mr Strezo Trajkovski, is a national of the former Yugoslav Republic of Macedonia born in 1926 and living in Skopje. He was represented before the Court by Mr S. Dukoski, a lawyer practising in Skopje.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

Under the relevant legislation of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY) at the material time, banks were under a duty to deposit foreign-currency funds with the SFRY National Bank.

Before the dissolution of the SFRY, the applicant had foreign-currency savings in a State-owned bank, the *Komercijalna Banka-Skopje*.

In 1989 the *Komercijalna Banka* paid an average monthly interest of 2.2% on savings in German marks (DEM) and 6.9% on savings in United States dollars (USD).

In 1991 the SFRY Cabinet effectively decided that withdrawals of funds from foreign-currency savings accounts could only be made in instalments (see "Relevant domestic law" below). That decision was revoked in 1992.

On 8 September 1991 the former Yugoslav Republic of Macedonia declared its independence. On 17 November 1991 it adopted its Constitution and the Constitutional Law for the implementation of the Constitution, which provided that the laws inherited from the SFRY remained in force except for those regulating the organisation and competence of the SFRY institutions.

On an unspecified date in 1991 the applicant's bank refused to allow him to withdraw his foreign-currency savings, on the basis of the aforementioned decisions of the SFRY government.

On 26 February 1992 the applicant's funds were transferred to a new account in the same bank which was also frozen. The applicant had DEM 5,593.49 and USD 499.91 in his new bank account, and 646 French francs and small amounts of Swiss francs, pounds sterling and Austrian schillings in his old bank account. Both bank accounts had the same number.

On 24 April 1992 the former Yugoslav Republic of Macedonia introduced its own currency. The State reserves in foreign currency were USD 3,000,000. There were 1,284,616 frozen bank accounts. The debt towards the holders of the accounts amounted to DEM 1,600,000,000.

On 26 April 1992 the parliament of the former Yugoslav Republic of Macedonia adopted the Citizens' Foreign Currency Deposits (Undertaking) Act ("the 1992 Act") concerning private funds in foreign-currency bank accounts at the SFRY National Bank. Under the Act, the government undertook to pay back the funds in question, provided that they had been deposited in savings accounts in a bank whose headquarters were on its territory. Citizens were entitled to draw limited amounts out of their savings accounts. Government bonds were to be issued for the balance.

On 27 July 1992 the applicant lodged a civil claim with the Skopje Municipal Court against the bank claiming back his money with default interest. On 24 February 1993 his claim was dismissed on the grounds that under the relevant SFRY regulation the banks were obliged to deposit foreign-currency funds belonging to private individuals at the Federal National Bank, and that the withdrawal of funds from the savings accounts was possible only for the purchase of flats or business premises.

On 20 May 1993 the Macedonian parliament passed the Foreign-Currency Savings (Guarantee by the (former Yugoslav) Republic of Macedonia and Funds and Means of Repayment of Savings Deposited in 1993 and 1994) Act ("the 1993 Act"), which repealed the 1992 Act. The 1993 Act provided that the withdrawal of funds from frozen foreign-currency savings accounts was only possible for purposes specified by law (see "Relevant domestic law" below).

On 2 November 1993 the applicant appealed to the Skopje Court of Appeal. He complained, *inter alia*, that funds on frozen savings accounts should have borne the same rate of interest as funds in a term account, that is to say deposited on a contractual basis without the right to withdraw for a specified period of time.

On 13 January 1994 the Skopje Court of Appeal quashed the Skopje Municipal Court's judgment, finding, *inter alia*, that the Municipal Court had not based its decision on the legislation introduced by the former Yugoslav Republic of Macedonia and had not considered the applicant's arguments concerning the interest rate payable. The applicant's case was remitted for re-examination to the Skopje Municipal Court.

On 20 December 1995 the Skopje Municipal Court found that all foreign-currency savings accounts had been frozen by the relevant decisions of the SFRY Cabinet. The claims of the holders of the frozen savings accounts had been regulated by the 1993 Act because the country was facing a difficult economic situation. The court rejected the applicant's claim on the ground that he did not wish to use the funds in his savings account in order to purchase a flat or business premises, or for any other purpose specified in the Act.

As regards the interest rate it held that, since the applicant had not entered into a contract with the bank to place the funds in a term

account, he was not entitled to the same rate of interest as the holders of such accounts.

On 6 March 1997 the Court of Appeal dismissed the applicant's appeal. It held, *inter alia*, that the applicant's allegations that the bank should have paid default interest were ill-founded, as the accounts had been frozen by law.

On 18 March 1999 the Supreme Court upheld the lower courts' decisions. It held that the applicable law in the applicant's case had been the 1993 Act, as amended. Finally, it concluded that the lower courts had rightly rejected the applicant's action, since his request to withdraw money had not been made for one of the purposes specified by the Act.

In 2000 State foreign-currency reserves totalled USD 714,000,000, whereas the debt to the account holders had decreased by DEM 508,100,000.

On 21 April 2000 Parliament passed the Repayment of Citizens' Foreign-Currency Deposits Guaranteed by the (former Yugoslav) Republic of Macedonia Act ("the 2000 Act" – see "Relevant domestic law" below), which repealed the 1993 Act. Under the 2000 Act the applicant's funds in his account were converted into euros (EUR). The amount came to EUR 4,168.10. On 8 August 2000 the applicant withdrew EUR 125.25 from his account. He was issued with government bonds for the balance.

Following a decision by the government on 12 December 2000 to redeem the bonds, which were due to mature in 2002, early, the applicant received EUR 256.21.

B. Relevant domestic law

1. Legislation of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia

(a) The Contractual Relations Act (Official Gazette of the SFRY ("OG SFRY") nos. 29/78 and 39/85)

Section 1035 of the Act provided as follows:

"(1) A contract for a monetary deposit is formed when the bank agrees to accept and the depositor agrees to deposit a certain amount of money in the bank.

(2) Under such a contract the bank shall have the right to use the deposited money and the obligation to return it in accordance with the terms set out in the contract."

Section 1038, in its relevant part, provided as follows:

"Unless otherwise agreed, ... the depositor shall have the right to withdraw the whole or part of the balance [of the deposit] at any time."

**(b) The Foreign Exchange Transactions Act, as amended
(OG SFRY nos. 66/85 and 96/91)**

Section 14 of this Act, in its relevant parts, provided as follows:

“(1) Yugoslav nationals and juristic persons may keep foreign currency in a foreign-currency savings account or on a foreign-currency savings deposit at an authorised bank and use it for making payments abroad, in accordance with the provisions of this Act.

...

(3) Foreign currency in foreign-currency savings accounts or on foreign-currency savings deposits shall be guaranteed by [the SFRY].”

Section 71, in its relevant parts, provided as follows:

“(1) Yugoslav nationals may sell convertible currencies to an authorised bank or other authorised exchange office or deposit such currencies in a foreign-currency savings account or on a foreign-currency savings deposit at an authorised bank.

(2) Foreign currency kept in a foreign-currency savings account or on a foreign-currency savings deposit may be used by nationals to pay for imported goods or services for their personal needs and the needs of close relatives in accordance with the Federal Law on Foreign Trade.

...

(4) Foreign currency referred to in subsection (2) may be used by nationals for the purchase of convertible bonds, endowments for scientific and humanitarian purposes in Yugoslavia and life insurance with an insurance company in Yugoslavia.

(5) The National Bank of Yugoslavia shall regulate the operation of foreign-currency savings accounts and foreign-currency savings deposits of nationals and non-nationals.”

The relevant part of section 103 provided as follows:

“1. The National Bank of Yugoslavia shall, on request from an authorised bank, accept deposits of foreign-currency funds that have effectively been deposited by nationals and non-nationals in foreign-currency savings accounts or on foreign-currency savings deposits after the entry into force of this Act.

2. The procedure for depositing foreign currency with or withdrawing foreign currency from the National Bank of Yugoslavia and the conditions under which such deposits or withdrawals may be made shall be regulated by the Federal Executive Council in accordance with the recommendations of the National Bank of Yugoslavia.”

(c) The Federal National Bank's decision on the procedure on citizens' foreign-currency deposits with or withdrawals from the National Bank of Yugoslavia (OG SFRY no. 73/85)

“(1) By reference to the deposited foreign currency ... the national banks shall authorise credits to banks in denars in an amount equal to the deposited foreign currency, which shall be established on the basis of the average daily exchange rate applicable at the end of the month when the foreign currency is deposited.

(2) When withdrawing foreign currency on deposit, the bank shall repay the national bank the used denar credit in an amount equal to the amount of foreign currency

withdrawn from deposit, which amount shall be established on the basis of the exchange rate applicable when the foreign currency was deposited.”

(d) The Cabinet’s decision regulating the operation of foreign-currency savings deposits of nationals and non-nationals (OG SFRY no. 6/91)

Paragraph 8 of the decision confirmed the purposes for which foreign currency could be used, as prescribed in the amended section 71 of the Foreign Exchange Transactions Act (OG SFRY nos. 66/85 and 96/91).

Paragraph 10 stated:

“Nationals may withdraw from their accounts foreign money, cheques and letters of credit for travelling to a foreign country in accordance with applicable regulations.”

The 1991 decision was amended on 25 April and 16 May 1991 (OG SFRY nos. 30/91 and 36/91) by the addition of certain provisions, of which paragraph 17c established the following rules requiring advance notice of withdrawals:

“Authorised banks shall execute orders to pay to nationals foreign currency deposited in their foreign-currency accounts ... if such persons previously gave notice to the authorised bank concerned, within the following time-limits, of their intention to use foreign currency in the following amounts:

- (i) an amount not exceeding DEM 500: 15 days for the first withdrawal ... and 30 days for any subsequent withdrawal ...;
- (ii) an amount not exceeding DEM 1,000: 30 days for the first withdrawal ... and 45 days for any subsequent withdrawal ...;
- (iii) an amount not exceeding DEM 3,000: 90 days; and
- (iv) an amount not exceeding DEM 8,000: 180 days.”

(e) The Banks and Other Financial Institutions Act 1989 (OG SFRY no. 10/89)

Section 1, in its relevant part, provided as follows:

“A bank is an independent self-governing financial institution, which administers deposits, credits and other banking business in accordance with the law.”

Section 2 stated:

“(1) Banks shall conduct their activities independently with a view to making profit by reference to the principles of liquidity, security and profitability.

(2) Banks and other financial institutions shall have full rights, obligations and responsibilities in connection with legal payment operations with respect to both social and other funds at their disposal which they shall use in accordance with the nature and purpose of financial funds.

(3) Banks and other financial institutions shall decide independently on the manner and form of their organisation and association, and on their activities by reference to market conditions and profit-making considerations, in accordance with the provisions of this and other laws.”

The relevant part of section 61 provided as follows:

“Banks liabilities shall be paid out of the assets on a winding up in the following order:

- (i) claims of individuals;
- (ii) claims of the National Bank of Yugoslavia, [the SFRY] and other creditors other than the founders of the bank;
- (iii) claims of the founders of the bank.”

2. *Legislation of the former Yugoslav Republic of Macedonia*

(a) **The 1991 Constitution (Official Gazette of the former Yugoslav Republic of Macedonia (“OG RM”) no. 52/91)**

Article 30, in its relevant part, provides as follows:

“...

3. No person may be deprived of his property or property rights, save [for the protection of the] public interest as determined by law.

4. If property is expropriated or property rights are restricted, just compensation not lower than the market value of the property shall be guaranteed ...”

Article 52 § 4 provides:

“...

Laws and other regulations shall not have retrospective effect, unless they are more favourable to citizens.”

(b) **The 1991 Constitutional Law on the implementation of the Constitution (OG RM no. 52/91)**

Article 5 §§ 1 and 4 provides that the existing federal laws of the former Yugoslavia shall remain in force in the former Yugoslav Republic of Macedonia with the exception of laws regulating the organisation and competence of the Yugoslav federal institutions.

Article 6 provides that all federal laws which are inconsistent with the Macedonian Constitution shall be amended accordingly within one year from the day the Constitution was promulgated.

(c) **The Foreign-Currency Savings (Guarantee by the (former Yugoslav) Republic of Macedonia and Funds and Means of Repayment of Savings Deposited in 1993 and 1994) Act (OG RM no. 31/93), as amended on 31 December 1994, 29 December 1995 and 30 December 1996 (OG RM nos. 70/94, 65/95 and 71/96)**

Under section 1 of this Act the former Yugoslav Republic of Macedonia was guarantor of the payment of national- and foreign-currency bank savings and was under a duty to provide funds.

Under section 2 the former Yugoslav Republic of Macedonia was guarantor of the payment of funds in foreign currency savings accounts on its territory which had been transferred to the National Bank of the SFRY by 27 April 1992.

Under section 3 the banks were prohibited from converting funds in the frozen savings accounts into other currencies. The funds yielded interest, at a rate set by the National Bank.

Under section 4, in order to ensure the liquidity of State funds, all foreign-currency savings accounts were frozen and the funds could be withdrawn, or spent only for the purposes specified by law.

Under sections 5 and 6 the State was to provide funds for repayment of the debt.

Under section 7 account holders were permitted to withdraw the equivalent in the national currency of DEM 100 per month from their frozen savings accounts, provided they did not have sufficient funds to meet their monthly needs.

Under section 8 account holders were allowed to withdraw funds from their foreign-currency savings accounts to meet medical, wedding, funeral and school expenses, to repay long-term bank loans, to pay taxes, customs duties or taxes on share transfers, to purchase State-owned agricultural land and agricultural machinery and for other purposes specified by law.

Under section 10 account holders were allowed to withdraw funds from the frozen savings accounts in order to meet their medical and school expenses overseas, or to purchase plane tickets.

Under section 11, in accordance with the government's decision, the State would advance a credit of 50% of the amount paid by the banks to the holders of the frozen accounts.

(d) The Macedonian National Bank's regulations concerning the rate of interest payable on the frozen bank savings

In 1997 and 1998 the rate of interest payable on frozen savings in German marks was 1.5%; in 1999 and 2000 it rose to 1.9%.

In 1997 the rate of interest payable on frozen savings in United States dollars was 3.9%; in 1998 it was 4.3%; in 1999 3.6% and in 2000 4.3%.

(e) The Sale of Communal Flats Act (OG RM no. 8/93)

Section 8 of the Act provides, *inter alia*, that communal flats may be purchased with denars received when buying funds from a frozen savings account.

It was possible to sell funds from the frozen savings accounts to persons who wished to purchase communal flats or business premises. Their price (not lower than 50%) was determined in accordance with the market demand.

(f) The Privatisation of State-Owned Capital Act (OG RM no. 37/96)

Section 13 provides that the State-owned shares in companies or banks and other State-owned securities may be purchased with funds drawn from the frozen foreign-currency savings accounts.

(g) The Repayment of Citizens' Foreign-Currency Deposits Guaranteed by the (former Yugoslav) Republic of Macedonia Act (OG RM no. 32/2000)

Section 1 provides that the manner and the procedure for the payment of funds out of frozen foreign-currency savings accounts guaranteed by the State shall be determined by law.

Under section 3 the banks are required to convert funds from the frozen foreign-currency savings accounts into euros in accordance with the exchange rate of the National Bank.

Under section 4 holders of foreign-currency savings accounts may withdraw 3% of the funds from each of their savings accounts starting on 1 July 2000, provided that the amount of their funds exceeds EUR 50.

Under section 10 the bonds are negotiable and their value is expressed in euros.

Under sections 11, 12 and 13 the bonds are to be redeemed in the national currency biannually over ten years, commencing on 1 April 2002. Interest shall be paid twice a year, commencing on 1 April 2001. The applicable exchange rate shall be the average exchange rate of the National Bank as published on the date of payment, or within thirty days from the date the bond matures.

Under section 17 bonds may be used to pay for securities and concessions, to obtain shares in State-owned companies, to pay long-term rents, to purchase communal flats, agricultural or building land and to obtain shares in accordance with the Reconstruction of the Banks Act.

Under section 21 the State may redeem the bonds at any time on a government decision.

COMPLAINT

The applicant complained under Article 1 of Protocol No. 1 that his right to peaceful enjoyment of his possessions had been violated in that he had been unable to withdraw money from his foreign-currency savings account.

THE LAW

The applicant complained under Article 1 of Protocol No. 1 that his right to the peaceful enjoyment of his possessions had been violated in

that he had been unable to withdraw money from his foreign-currency savings account.

Article 1 of Protocol No. 1 provides as follows:

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

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

(a) The Government’s primary submission was that the applicant’s complaint did not come within the Court’s jurisdiction *ratione temporis* because it related to events which had taken place before 10 April 1997, when the Convention entered into force with respect to the former Yugoslav Republic of Macedonia. In particular, the applicant’s foreign-currency savings account had been frozen by the SFRY regulations in 1991 and the Act settling the claims in respect of such accounts was passed in 1992.

The Court notes that although the aforementioned legislation was passed prior to 10 April 1997, when the Convention came into force with respect to the former Yugoslav Republic of Macedonia, the last judicial decision in the applicant’s case was the Supreme Court’s decision of 18 March 1999. Furthermore, the government continued to legislate on the matter after the entry into force of the Convention, notably by enacting the 2000 Act. In this connection, the Court reiterates that facts subsequent to the entry into force of the Convention in respect of one Contracting State cannot be excluded from the jurisdiction of the Court even where they are merely extensions of an already existing situation. From the critical date onwards, all the State’s acts and omissions not only must conform to the Convention but are also undoubtedly subject to review by the Court (see *Yağcı and Sargin v. Turkey*, judgment of 8 June 1995, Series A no. 319-A, p. 16, § 40). It follows that the applicant’s complaint relates to a continuing situation, which still obtains at the present time.

The objection must therefore be dismissed.

(b) As to the substance of the complaint, the Government contended that the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 was applicable, as the restriction on the withdrawal of funds from the applicant’s foreign-currency savings account amounted to a control of the use of the applicant’s property.

The Government further submitted that the interference in question pursued a legitimate aim: preserving the liquidity of State funds in view of the difficult economic situation in which the country found itself for

years after declaring its independence. The country had a very tight budgetary regime due to the agreements it had entered into with the International Monetary Fund and the World Bank. In addition, the succession issues from the former Yugoslavia had yet to be settled.

The Government emphasised that the measure in question was aimed at regulating the situation of a large number of bank-account holders and had not imposed a particular burden on the applicant. Furthermore, the 1993 Act permitted in certain cases withdrawals from frozen savings accounts and entitled the applicant to receive interest.

The Government stated that, despite the difficult economic situation, Parliament had passed the 2000 Act, which had enabled the applicant to withdraw a certain amount of money from his account and to receive negotiable government bonds yielding interest. The bonds would be redeemed in forty instalments by the government. From 19 September 2000 the bonds were traded on the stock market. The initial market value of the bonds of 60.91% of their nominal value had increased in February 2001 to 71.1%. In sum, a fair balance had been struck between the applicant's individual rights and the public interest in protecting the liquidity of State funds.

The applicant maintained that for years he had been faced with the uncertainty of not knowing whether he would one day have access to the funds from his frozen savings account.

He further contended that only 7% of the frozen foreign-currency savings remained with the Federal National Bank. The rest of the money had been misspent by the government.

The applicant argued that the bank should have provided the same interest as that payable on a term account and that if he had had the money from his savings account at his disposal he would have invested it with a private bank with a higher interest rate.

The Court reiterates that Article 1 of Protocol No. 1 comprises three distinct rules. The first, which is expressed in the first sentence of the first paragraph and is of a general nature, lays down the principle of the peaceful enjoyment of property. The second rule, in the second sentence of the same paragraph, covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions. The third, contained in the second paragraph, recognises that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest. These rules are not "distinct" in the sense of being unconnected: the second and third rules, which are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property, are to be construed in the light of the general principle laid down in the first rule (see *The former King of Greece and Others v. Greece* [GC], no. 25701/94, § 50, ECHR-2000-XII).

The Court notes that under the 1993 Act the applicant's bank savings remained frozen. However, the same Act provided that the holders of foreign-currency savings accounts, such as the applicant, could withdraw certain amounts for certain specific purposes enumerated in that and other Acts. In particular, he was entitled, *inter alia*, to withdraw certain amounts from his account, to use the funds from it to purchase communal flats, business premises or shares and even to sell the frozen savings accounts as a commodity to buyers wishing to purchase communal flats or business premises in accordance with the relevant laws. In addition, although frozen, the accounts carried interest.

The Court finds that the contested measures affecting the applicant's savings account did not amount to an expropriation. There was no transfer of the applicant's property, nor was he deprived completely of his right to use it. These measures, which admittedly substantially limited the applicant's right to dispose of his funds, amounted in the circumstances merely to a control of the use of property. Accordingly, the second paragraph of Article 1 applies in this instance.

The second paragraph reserves to States the right to enact such laws as they deem necessary to control the use of property in accordance with the general interest.

In order to implement economic policies, the legislature must have a wide margin of appreciation both with regard to the existence of a problem of public concern warranting measures of control and as to the choice of the detailed rules for the implementation of such measures. The Court will respect the legislature's judgment as to what is in the general interest unless that judgment is manifestly without reasonable foundation (see *Mellacher and Others v. Austria*, judgment of 19 December 1989, Series A no. 169, pp. 25-26, § 45).

As regards the aim of the interference, the Court notes that the deposits in frozen accounts amounted to DEM 1,600,000,000 in 1991 and approximately DEM 1,000,000,000 in 2000. Taking into consideration the economic situation in the former Yugoslav Republic of Macedonia during the relevant period, an uncontrolled withdrawal of those deposits would undoubtedly have affected the liquidity of the banks and State funds and affected monetary and budgetary policy. The Court, therefore, accepts that the contested measure had a legitimate aim in the public interest.

As regards the proportionality of the interference, the Court refers to *Mellacher and Others* (cited above, p. 27, § 48), in which it stressed that the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 had to be construed in the light of the principle laid down in the first sentence of the Article. Consequently, an interference must strike a fair balance between the demands of the general interests of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights (see, among other

authorities, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52, p. 26, § 69). The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 of Protocol No. 1 as a whole (*ibid.*), and therefore also in its second paragraph. There must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued. Expressed in other terms, the Court must assess whether, taken overall, the applicant can be said to have suffered an “individual and excessive burden” (see *James and Others v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, p. 34, § 50).

The Court notes that the 1993 Act regulated a situation which had already existed for a number of years and had originated from the difficult circumstances under which the SFRY had been dissolved.

Under the impugned Act and other relevant legislation the applicant was entitled to withdraw a certain amount from his deposits for one or other of the purposes enumerated in the Act such as to withdraw the equivalent in domestic currency of DEM 100 per month provided that he did not have sufficient funds to cover his monthly needs, to cover medical or school expenses at home and abroad, wedding and funeral expenses, to repay long-term bank loans, to pay taxes, customs duties, taxes on share transfers and to purchase State-owned agricultural land and agricultural machinery. He was also permitted under the Sale of Communal Flats Act and the Privatisation of State-Owned Capital Act to purchase communal flats, State-owned shares in companies and banks, and other State-owned securities. He was further entitled to sell his frozen savings as a commodity to buyers wishing to purchase communal flats or business premises.

The Court further notes that the applicant’s assertion that he should have enjoyed the same rate of interest as that payable on term accounts has no basis in domestic law. Besides, the rate of interest payable on the applicant’s deposits after his account was frozen did not considerably diminish in comparison to the rate payable before the decision to freeze the accounts was taken.

Finally, the Court notes that the 2000 Act repealed the 1993 Act. The 2000 Act provides wider possibilities to use the money from the frozen accounts. In particular, holders of the frozen savings accounts received State bonds which were redeemable in the national currency in biannual instalments payable over ten years with interest. The bonds may, *inter alia*, be used to pay off securities and concessions, to pay long-term rents, to purchase communal flats and agricultural or building land. The Court notes that the applicant availed himself of the possibilities offered to him by the former Act and withdrew certain amounts in euros over a period of four months.

Having regard to the need to strike a fair balance between the general interests of the community and the applicant’s right of property, and of all

those in the same situation as him, the Court considers that the means chosen were suited to achieving the legitimate aim pursued.

It follows that the application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

TRAJKOVSKI c. EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE
DE MACÉDOINE
(Requête n° 53320/99)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 7 MARS 2002²

1. Siégeant en une chambre composée de M. G. Ress, *président*, M. I. Cabral Barreto, M. P. Kûris, M. B. Zupančič, M. J. Hedigan, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, M. K. Traja, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Restrictions imposées sur les retraits de comptes d'épargne en devises****Article 1 du Protocole n° 1**

Droit au respect des biens – Restrictions imposées sur les retraits de comptes d'épargne en devises – Ingérence – Réglementation de l'usage des biens – Marge d'appréciation dans la mise en œuvre des politiques économiques – Situation économique – Intérêt général – Proportionnalité – Possibilités restreintes d'utiliser des comptes gelés – Versement d'intérêts sur des comptes gelés – Emission d'obligations d'Etat convertibles

*
* * *

Avant la dissolution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY), le requérant avait déposé des économies en devises dans une banque publique. En 1991, le Conseil des ministres de la RSFY adopta une décision ayant pour effet que les retraits de fonds déposés sur des comptes d'épargne en devises devaient être obligatoirement échelonnés. Sur la base de cette décision, la banque du requérant lui refusa l'autorisation de retirer ses économies. Après que l'ex-République yougoslave de Macédoine eut déclaré son indépendance, son Parlement adopta en 1992 une loi autorisant les citoyens à retirer des montants limités sur leurs comptes d'épargne en devises ; des obligations d'Etat devaient être émises en vue de rembourser le solde. En 1993 fut adoptée une nouvelle loi selon laquelle les retraits de devises déposées sur des comptes d'épargne gelés n'étaient possibles que dans des buts précis. La demande civile présentée par le requérant, lequel réclamait ses économies assorties d'intérêts, fut en définitive rejetée en 1999 par la Cour suprême ; celle-ci estima que c'était à bon droit que les juridictions inférieures avaient débouté le requérant puisque sa demande de retrait n'était pas motivée par l'une des finalités prévues par la loi. Une nouvelle loi adoptée en 2000 prévoyait de plus larges possibilités de retirer des fonds et l'émission d'obligations d'Etat convertibles en monnaie nationale deux fois l'an sur une décennie. Le requérant retira de l'argent de son compte et reçut des obligations pour le solde.

Article 1 du Protocole n° 1 : si la législation en vertu de laquelle le compte du requérant a été gelé a été adoptée avant l'entrée en vigueur en 1997 de la Convention à l'égard de l'ex-République yougoslave de Macédoine, la dernière décision judiciaire prise dans l'affaire du requérant a été rendue en 1999. En outre, le gouvernement a continué de légiférer en la matière, notamment en

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

adoptant une loi en 2000. Il s'ensuit que le grief du requérant a trait à une situation continue.

En vertu de la loi de 1993, les titulaires de comptes d'épargne en devises peuvent retirer certains montants à des fins spécifiques. De plus, ces comptes produisent des intérêts. Etant donné qu'il n'y a pas eu transfert du droit de propriété du requérant et que celui-ci n'a pas été totalement privé de son droit d'en faire usage, les mesures litigieuses s'analysent en une réglementation de l'usage des biens, et non en une expropriation. Le législateur jouit d'une grande latitude dans la mise en œuvre des politiques économiques. Compte tenu de la situation économique pendant la période en question, des retraits incontrôlés des dépôts en devises auraient sans nul doute compromis la liquidité des fonds des banques ou de l'Etat ainsi que la politique monétaire et budgétaire. En conséquence, les mesures litigieuses avaient un but légitime d'intérêt général. Concernant la proportionnalité de l'ingérence, le requérant était en droit de retirer un certain montant dans des buts précis et pouvait en outre vendre son épargne gelée comme une chose du commerce à des personnes qui souhaitaient l'utiliser dans certains de ces buts. Par ailleurs, le taux d'intérêt applicable aux économies gelées du requérant n'a pas considérablement diminué par rapport à celui qui était en vigueur auparavant. Enfin, la loi de 2000 prévoit des possibilités plus étendues d'utiliser ce type d'économies et, en particulier, a mis en place l'émission d'obligations d'Etat. Du reste, le requérant a usé des possibilités que lui offrait la loi. Dès lors, les moyens choisis étaient appropriés pour atteindre le but légitime poursuivi : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

- Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52
James et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98
Mellacher et autres c. Autriche, arrêt du 19 décembre 1989, série A n° 169
Yağcı et Sargın c. Turquie, arrêt du 8 juin 1995, série A n° 319-A
Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce [GC], n° 25701/94, CEDH 2000-XII

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Strezo Trajkovski, ressortissant de l'ex-République yougoslave de Macédoine né en 1926, réside à Skopje. Il est représenté devant la Cour par M^r S. Dukoski, avocat à Skopje.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

En vertu de la législation pertinente de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY) à l'époque des faits, les banques avaient l'obligation de déposer les fonds en devises étrangères à la Banque nationale de la RSFY.

Avant la dissolution de la RSFY, le requérant avait déposé des économies en devises dans une banque publique, la Komercijalna Banka-Skopje.

En 1989, la Komercijalna Banka versa un intérêt mensuel moyen de 2,2 % pour les fonds d'épargne en marks allemands (DEM) et de 6,9 % pour les épargnes en dollars américains (USD).

En 1991, le Conseil des ministres de la RSFY adopta une décision ayant pour effet que les retraits de fonds déposés sur des comptes d'épargne en devises devaient être obligatoirement échelonnés (voir «Le droit interne pertinent» ci-dessous). La décision fut révoquée en 1992.

Le 8 septembre 1991, l'ex-République yougoslave de Macédoine déclara son indépendance. Le 17 novembre 1991, elle adopta sa Constitution et la loi constitutionnelle portant application de la Constitution selon laquelle les lois héritées de la RSFY demeuraient en vigueur, excepté celles qui régissaient l'organisation et les compétences des organes de la RSFY.

A une date non précisée en 1991, la banque du requérant lui refusa l'autorisation de retirer ses économies en devises en application des décisions susmentionnées du gouvernement de la RSFY.

Le 26 février 1992, les fonds du requérant furent transférés sur un nouveau compte au sein de la même banque, qui fut également gelé. Le requérant avait sur ce nouveau compte bancaire 5 593,49 DEM et 499,91 USD; il restait en outre 646 francs français et de petites sommes en francs suisses, en livres sterling et en schillings autrichiens sur son ancien compte bancaire. Les deux comptes portaient le même numéro.

Le 24 avril 1992, l'ex-République yougoslave de Macédoine introduisit sa propre monnaie. Les réserves de l'Etat en devises étrangères représentaient 3 000 000 d'USD. Il y avait alors 1 284 616 comptes

bancaires gelés. La dette à l'égard des titulaires de ces comptes se montait à 1,6 milliard de DEM.

Le 26 avril 1992, le Parlement de l'ex-République yougoslave de Macédoine adopta la loi garantissant les dépôts en devises étrangères des citoyens (ci-après « la loi de 1992 »), qui s'appliquait aux fonds privés déposés sur des comptes bancaires en devises auprès de la Banque nationale de la RSFY. En vertu de cette loi, le gouvernement prenait l'engagement de rembourser les fonds en question sous réserve qu'ils aient été déposés sur des comptes d'épargne auprès de banques ayant leur siège sur son territoire. Les citoyens étaient en droit de retirer des montants limités sur leurs comptes d'épargne. L'Etat devait émettre des obligations en vue de rembourser le solde.

Le 27 juillet 1992, le requérant saisit le tribunal municipal de Skopje d'une action civile contre la banque, réclamant le remboursement de son argent assorti d'intérêts moratoires. Le 24 février 1993, sa demande fut rejetée au motif qu'en vertu de la réglementation pertinente de la RSFY les banques étaient tenues de déposer les fonds en devises étrangères appartenant à des personnes physiques auprès de la Banque nationale fédérale, et que le retrait de ces fonds des comptes d'épargne n'était possible que pour l'achat de logements ou de locaux commerciaux.

Le 20 mai 1993, le Parlement macédonien adopta la loi sur la garantie par (l'ex-)République (yougoslave) de Macédoine des épargnes en devises et sur les fonds et moyens de remboursement des épargnes en devises déposées en 1993 et 1994 (ci-après « la loi de 1993 »), laquelle abrogeait la loi de 1992. La loi de 1993 prévoyait que les retraits de devises déposées sur des comptes d'épargne gelés n'étaient possibles que pour les buts énoncés dans la loi (voir « Le droit interne pertinent » ci-dessous).

Le 2 novembre 1993, le requérant saisit la cour d'appel de Skopje. Il alléguait notamment que les fonds déposés sur les comptes d'épargne gelés auraient dû être assortis du même intérêt que les sommes placées sur un compte à terme, c'est-à-dire sur la base d'un contrat avec interdiction d'effectuer des retraits pendant une période déterminée.

Le 13 janvier 1994, la cour d'appel annula le jugement du tribunal municipal de Skopje, au motif notamment que celui-ci n'avait pas fondé sa décision sur la législation introduite par l'ex-République yougoslave de Macédoine et n'avait pas examiné les arguments du requérant concernant le taux d'intérêt à verser. L'affaire du requérant fut renvoyée pour examen au tribunal municipal de Skopje.

Le 20 décembre 1995, celui-ci estima que tous les comptes d'épargne en devises avaient été gelés en vertu des décisions pertinentes du Conseil des ministres de la RSFY. Les demandes des titulaires des comptes d'épargne gelés étaient régies par la loi de 1993 car le pays faisait face à une situation économique difficile. Le tribunal rejeta la demande du requérant au motif qu'il ne souhaitait pas retirer des fonds de son compte d'épargne en vue

d'acquérir un logement ou des locaux commerciaux, ou pour tout autre but prévu par la loi.

Quant au taux d'intérêt, le tribunal estima que, puisque le requérant n'avait pas conclu un contrat avec la banque pour déposer les fonds sur un compte à terme, il n'était pas en droit de percevoir le même intérêt que celui qui était dû aux titulaires de tels comptes.

Le 6 mars 1997, la cour d'appel débouta le requérant. Elle déclara notamment que les allégations de celui-ci selon lesquelles la banque aurait dû payer des intérêts moratoires n'étaient pas fondées, puisque les comptes avaient été gelés en vertu de la loi.

Le 18 mars 1999, la Cour suprême confirma les décisions des juridictions inférieures. Elle estima que la législation applicable dans l'affaire du requérant était la loi de 1993, dans sa version modifiée. Enfin, elle conclut que c'était à bon droit que les juridictions inférieures avaient débouté le requérant puisque sa demande de retrait n'était pas motivée par l'une des finalités prévues par la loi.

En 2000, les réserves de l'Etat en devises s'élevaient à 714 000 000 d'USD, alors que la dette envers les titulaires des comptes bancaires gelés avait baissé de 508 100 000 DEM.

Le 21 avril 2000, le Parlement adopta la loi sur le remboursement des dépôts en devises des citoyens garantis par (l'ex-)République (yougoslave) de Macédoine (ci-après «la loi de 2000») (voir «Le droit interne pertinent» ci-dessous), laquelle abrogea la loi de 1993. Conformément à la loi de 2000, les fonds déposés par le requérant sur son compte furent convertis en euros (EUR). Ils s'élevaient à 4 168,10 EUR. Le 8 août 2000, le requérant retira 125,25 EUR de son compte. Il reçut des obligations d'Etat pour le solde.

A la suite de la décision prise par le gouvernement le 12 décembre 2000 de rembourser par anticipation les obligations arrivant à échéance en 2002, le requérant reçut 256,21 EUR.

B. Le droit interne pertinent

1. Législation de la République socialiste fédérative de Yougoslavie

a) Loi sur les relations contractuelles (Journal officiel de la RSFY, ci-après «JO de la RSFY» – n^{os} 29/78 et 39/85)

L'article 1035 de cette loi est ainsi libellé :

« 1. Un contrat portant sur un dépôt monétaire est conclu lorsqu'une banque s'oblige à accepter et le déposant à déposer auprès de cette banque une certaine somme d'argent.

2. En vertu d'un tel contrat, la banque a le droit de disposer de l'argent déposé et l'obligation de le rembourser conformément aux modalités définies dans le contrat.»

L'article 1038, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

«Sauf disposition contraire, (...) le déposant a le droit de retirer tout ou partie du solde [du dépôt] à tout moment.»

b) Loi sur les opérations de commerce extérieur, dans sa version modifiée (JO de la RSFY n° 66/85; dernière modification dans le JO de la RSFY n° 96/91)

Le passage pertinent de l'article 14 de cette loi est ainsi libellé :

«1. Les personnes physiques et morales nationales peuvent placer des devises sur des comptes ou dépôts d'épargne en devises auprès d'une banque habilitée à cet effet et les utiliser pour procéder à des paiements à l'étranger, conformément aux dispositions de la présente loi.

(...)

3. Les devises placées sur des comptes ou dépôts d'épargne en devises sont garantis par [la RSFY].»

Les passages pertinents de l'article 71 sont ainsi libellés :

«1. Les personnes physiques nationales peuvent vendre des devises convertibles à une banque ou à un autre organisme de change habilités à cet effet ou peuvent les déposer sur des comptes ou dépôts d'épargne en devises auprès d'une banque habilitée à cet effet.

2. Les devises étrangères placées sur un compte ou un dépôt d'épargne en devises peuvent être utilisées par les personnes physiques nationales en paiement de biens ou services importés pour leurs besoins personnels et les besoins de leur famille proche conformément au droit fédéral régissant les opérations de commerce extérieur.

(...)

4. Les devises visées au paragraphe 2 du présent article peuvent être utilisées par des personnes physiques nationales aux fins d'acquiescer des obligations convertibles, de faire des dons à des institutions scientifiques et humanitaires en Yougoslavie ou de payer une assurance-vie contractée auprès d'une compagnie d'assurances sise en Yougoslavie.

5. La Banque nationale de Yougoslavie régit les opérations portant sur les comptes et dépôts d'épargne en devises de personnes physiques nationales et étrangères.»

L'article 103, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

«1. La Banque nationale de Yougoslavie est tenue, à la demande d'une banque habilitée à cet effet, de recevoir en dépôt des fonds en devises étrangères qui ont été effectivement placés par des personnes physiques nationales et étrangères sur des comptes ou des dépôts d'épargne en devises après l'entrée en vigueur de la présente loi.

2. La procédure et les modalités applicables aux dépôts et retraits de fonds en devises étrangères sur un compte ouvert auprès de la Banque nationale de Yougoslavie sont régies par le Conseil exécutif fédéral conformément aux recommandations de la Banque nationale de Yougoslavie.»

c) Décision de la Banque nationale fédérale sur la procédure applicable aux dépôts et retraits de fonds en devises étrangères placés par les citoyens auprès de la Banque nationale de Yougoslavie (JO de la RSFY n° 73/85)

«1. Sur la base des fonds déposés en devises (...) les banques nationales autorisent des crédits en dinars aux banques d'un montant égal aux dépôts en devises, établis sur la base du taux de change quotidien moyen du mois au cours duquel le dépôt en devises a été effectué.

2. Lorsqu'elle retire des devises en dépôt, la banque est tenue de rembourser à la Banque nationale le crédit utilisé en dinars sous la forme d'un montant égal au montant retiré du dépôt en devises, calculé sur la base du taux de change applicable au moment où les fonds en devises ont été déposés.»

d) Décision du Conseil des ministres réglementant les opérations relatives aux dépôts d'épargne en devises des personnes physiques nationales et étrangères (JO de la RSFY n° 6/91)

Le paragraphe 8 de la décision confirme les buts tels qu'énumérés dans l'article 71 modifié de la loi sur les opérations de commerce extérieur (JO de la RSFY n°s 66/85 et 96/91), pour lesquels les devises étrangères peuvent être utilisées.

Aux termes du paragraphe 10 :

«Les personnes physiques nationales peuvent retirer de leurs comptes des devises en espèces, en chèques et en lettres de crédit en vue de voyager à l'étranger, conformément aux dispositions applicables.»

La décision de 1991 a été modifiée les 25 avril et 16 mai 1991 (JO de la RSFY n°s 30/91 et 36/91) par l'ajout de certaines dispositions, notamment le paragraphe 17 c) qui stipule les règles suivantes exigeant la notification à l'avance des retraits :

«Les banques habilitées à cet effet exécutent les ordres de payer à des personnes physiques nationales les montants en devises déposés sur leurs comptes en devises (...) si ces personnes ont auparavant notifié aux banques habilitées, dans les délais indiqués ci-dessous, qu'elles vont retirer les montants suivants en devises :

- i. jusqu'à 500 DEM: préavis de 15 jours pour le premier retrait (...) et de 30 jours pour tout retrait ultérieur (...);
- ii. jusqu'à 1 000 DEM: préavis de 30 jours pour le premier retrait (...) et de 45 jours pour tout retrait ultérieur (...);
- iii. jusqu'à 3 000 DEM: préavis de 90 jours; et
- iv. jusqu'à 8 000 DEM: préavis de 180 jours.»

e) Loi de 1989 sur les banques et autres institutions financières (JO de la RSFY n° 10/89)

L'article 1 de cette loi, en son passage pertinent, se lit ainsi :

«Une banque est une institution financière indépendante et autonome, qui gère les dépôts, les crédits et autres activités bancaires conformément à la loi.»

Aux termes de l'article 2 :

«1. Une banque mène ses activités de façon indépendante en vue de faire des bénéfices sur la base des principes de liquidité, de sécurité et de rentabilité.

2. Les banques et autres institutions financières sont investies de l'ensemble des droits, obligations et responsabilités générés par les opérations juridiques de paiement portant sur les fonds sociaux et autres à leur disposition, qu'elles utilisent conformément à la nature et au but des fonds monétaires.

3. Les banques et autres institutions financières décident de façon indépendante de leurs modalités et formes d'organisation et d'association ainsi que de leurs activités conformément aux conditions du marché et aux lois du profit, en vertu des dispositions de la présente loi et d'autres lois.»

Le passage pertinent de l'article 61 est ainsi libellé :

«Le passif des banques se règle sur la masse de la faillite dans l'ordre suivant :

- i. créances des particuliers ;
- ii. créances de la Banque nationale de Yougoslavie, [de la RSFY] et des autres créanciers qui ne sont pas fondateurs de la banque ;
- iii. créances des fondateurs de la banque.»

2. *Législation de l'ex-République yougoslave de Macédoine*

a) **Constitution de 1991 (Journal officiel de l'ex-République yougoslave de Macédoine, ci-après «JO de la RM», n° 52/91)**

L'article 30, en ses passages pertinents, est ainsi libellé :

«(...)

3. Nul ne peut se voir privé de sa propriété ou des droits qui en découlent, sauf [aux fins de protéger] l'intérêt général, dans le cadre défini par la loi.

4. En cas d'expropriation d'un bien ou de restrictions apportées à des droits de propriété, une indemnisation équitable qui ne peut être inférieure à la valeur marchande du bien en question est garantie (...)

L'article 52 § 4 dispose que :

«(...)

Les lois et autres réglementations n'ont pas d'effet rétroactif, sauf si elles sont plus favorables aux citoyens.»

b) **Loi constitutionnelle de 1991 portant application de la Constitution (JO de la RM n° 52/91)**

L'article 5 §§ 1 et 4 de cette loi énonce que les lois fédérales existantes de l'ex-Yougoslavie restent en vigueur dans l'ex-République yougoslave de Macédoine à l'exception des lois régissant l'organisation et les compétences des organes fédéraux yougoslaves.

Aux termes de l'article 6, toutes les lois fédérales non conformes à la Constitution macédonienne devaient être amendées en conséquence dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la Constitution.

c) Loi sur la garantie par (l'ex-)République (yougoslave) de Macédoine des épargnes en devises et sur les fonds et moyens de remboursement des épargnes en devises déposées en 1993 et 1994 (JO de la RM n° 31/93), telle que modifiée les 31 décembre 1994, 29 décembre 1995 et 30 décembre 1996 (JO de la RM n° 70/94, 65/95 et 71/96)

Selon l'article 1 de cette loi, l'ex-République yougoslave de Macédoine garantissait le paiement des épargnes bancaires en devises étrangères et en monnaie nationale et avait l'obligation de fournir les fonds correspondants.

En vertu de l'article 2, l'ex-République yougoslave de Macédoine garantissait le paiement des fonds déposés sur des comptes d'épargne en devises sur son territoire et transférés à la Banque nationale de la RSFY jusqu'au 27 avril 1992.

Aux termes de l'article 3, les banques n'étaient pas autorisées à convertir des fonds déposés sur les comptes d'épargne gelés en une autre monnaie. Ces fonds produisaient un intérêt à un taux fixé par la Banque nationale.

Pour assurer la liquidité des fonds d'Etat, l'article 4 prévoyait le gel de tous les comptes d'épargne en devises et l'interdiction de retirer ou dépenser ces fonds pour des buts autres que ceux prévus par la loi.

En vertu des articles 5 et 6, l'Etat devait fournir des fonds pour le remboursement de la dette.

L'article 7 autorisait les titulaires des comptes à retirer par mois de leurs comptes d'épargne gelés l'équivalent de 100 DEM en monnaie nationale sous réserve qu'ils ne disposent pas de fonds suffisants pour faire face à leurs besoins mensuels.

Selon l'article 8, les titulaires des comptes étaient autorisés à retirer des fonds de leurs comptes d'épargne en devises pour régler des dépenses médicales ou scolaires, des frais de mariage ou d'enterrement, pour rembourser des prêts bancaires à long terme, pour payer des impôts, des droits de douane, des taxes portant sur le transfert de parts sociales, pour acquérir des terrains agricoles appartenant à l'Etat, du matériel agricole ou pour d'autres buts prévus par la loi.

D'après l'article 10, les titulaires des comptes étaient autorisés à retirer des fonds de leurs comptes d'épargne gelés aux fins de régler des dépenses médicales et scolaires à l'étranger ou d'acheter des billets d'avion.

L'article 11 disposait que, en vertu d'une décision du gouvernement, l'Etat accorderait un crédit égal à 50 % du montant versé par les banques aux titulaires des comptes gelés.

d) Règlement de la Banque nationale de Macédoine relatif au taux d'intérêt applicable aux épargnes bancaires gelées

Le taux d'intérêt versé pour les épargnes gelées en marks allemands s'élevait à 1,5 % en 1997 et 1998, et à 1,9 % en 1999 et 2000.

En 1997, le taux d'intérêt versé pour les épargnes gelées en dollars américains se montait à 3,9 %; il était de 4,3 % en 1998, 3,6 % en 1999 et 4,3 % en 2000.

e) Loi sur la vente de logements collectifs (JO de la RM n° 8/93)

L'article 8 de cette loi dispose notamment que les logements collectifs peuvent être achetés en dinars provenant de l'achat des fonds retirés sur les comptes d'épargne gelés.

Il était possible de vendre des devises provenant des comptes d'épargne gelés à des personnes qui souhaitaient acheter des logements collectifs ou des locaux commerciaux. Leur prix (au moins de 50 %) était déterminé en fonction de la demande sur le marché.

f) Loi sur la privatisation des capitaux d'Etat (JO de la RM n° 37/96)

Selon l'article 13, les parts sociales de l'Etat dans des sociétés ou banques et d'autres titres publics peuvent être achetés avec des fonds retirés des comptes d'épargne gelés en devises.

g) Loi sur le remboursement des dépôts en devises des citoyens garantis par (l'ex-)République (yougoslave) de Macédoine (JO de la RM n° 32/2000)

Aux termes de l'article 1, la loi précise les modalités et la procédure relatives au paiement de fonds versés sur des comptes d'épargne en devises garantis par l'Etat.

En vertu de l'article 3, les banques doivent convertir en euros les sommes en devises provenant des comptes d'épargne gelés selon le taux de change de la Banque nationale.

Selon l'article 4, les titulaires de comptes d'épargne en devises peuvent, à compter du 1^{er} juillet 2000, retirer 3 % des fonds de chacun de leurs comptes d'épargne sous réserve que le montant de leur dépôt soit supérieur à 50 EUR.

L'article 10 dispose que les obligations d'Etat sont convertibles et que leur valeur est exprimée en euros.

Conformément aux articles 11, 12 et 13, les obligations d'Etat sont convertibles en monnaie nationale deux fois l'an sur une décennie, à compter du 1^{er} avril 2002. L'intérêt est versé deux fois l'an, à compter du 1^{er} avril 2001. Le taux de change applicable est le taux moyen de la Banque nationale publié le jour du paiement ou dans les trente jours à partir de la date d'échéance de l'obligation.

Selon l'article 17, les obligations peuvent être utilisées en paiement de titres et concessions, en échange de parts sociales dans des sociétés

publiques, pour payer des rentes à long terme, pour acheter des logements collectifs ou des terrains agricoles ou à bâtir, et pour obtenir des parts sociales conformément à la loi sur la restructuration du secteur bancaire.

Aux termes de l'article 21, l'Etat peut racheter les obligations à tout moment en vertu d'une décision du gouvernement.

GRIEF

Le requérant se plaint sous l'angle de l'article I du Protocole n° I de la violation de son droit au respect de ses biens en ce qu'il lui a été impossible de retirer l'argent déposé sur son compte d'épargne en devises étrangères.

EN DROIT

Le requérant se plaint sous l'angle de l'article I du Protocole n° I de la violation de son droit au respect de ses biens en ce qu'il lui a été impossible de retirer l'argent déposé sur son compte d'épargne en devises étrangères.

L'article I du Protocole n° I se lit ainsi :

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

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

a) Le Gouvernement allègue tout d'abord que le grief du requérant ne relève pas de la compétence *ratione temporis* de la Cour car il porte sur des faits survenus avant le 10 avril 1997, date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'ex-République yougoslave de Macédoine. En particulier, le compte d'épargne en devises du requérant a été gelé par les règlements de la RSFY en 1991, et la loi régissant les demandes relatives à ce type de compte a été adoptée en 1992.

La Cour constate que, si la législation susmentionnée a bien été adoptée avant le 10 avril 1997, date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'ex-République yougoslave de Macédoine, la dernière décision judiciaire prise dans l'affaire du requérant était l'arrêt rendu par la Cour suprême le 18 mars 1999. En outre, le gouvernement a continué de légiférer en la matière après l'entrée en vigueur de la Convention, notamment avec l'adoption de la loi de 2000. A ce sujet, la Cour rappelle que des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard d'un Etat contractant ne sauraient échapper à sa compétence, même lorsqu'ils ne sont que les prolongements d'une

situation préexistante. A partir de cette date, tous les actes et omissions de l'Etat doivent non seulement se conformer à la Convention, mais aussi s'exposer au contrôle de la Cour (arrêt *Yağci et Sargin c. Turquie* du 8 juin 1995, série A n° 319-A, p. 16, § 40). Il s'ensuit que le grief du requérant a trait à une situation continue, qui perdure encore aujourd'hui.

Partant, l'exception doit être rejetée.

b) Quant à la substance du grief, le Gouvernement soutient que le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 était applicable, en ce que les restrictions aux retraits sur le compte d'épargne en devises du requérant s'analysent en une réglementation de l'usage de ses biens.

Le Gouvernement allègue en outre que l'ingérence en question poursuivait un but légitime, à savoir préserver la liquidité des fonds de l'Etat, eu égard à la situation économique difficile dans laquelle s'est trouvé le pays pendant des années après avoir déclaré son indépendance. Un régime budgétaire très strict a dû être appliqué au niveau national en raison des accords conclus avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. De plus, les questions de succession de l'ex-Yougoslavie ne sont toujours pas réglées.

Le Gouvernement souligne que la mesure litigieuse visait à réglementer la situation d'un grand nombre de titulaires de comptes bancaires et n'a pas imposé une charge spéciale au requérant. En outre, la loi de 1993 autorisait dans certains cas des retraits sur les comptes d'épargne gelés et a permis au requérant de percevoir des intérêts.

Le Gouvernement fait valoir que, malgré une situation économique difficile, le Parlement a adopté la loi de 2000 en vertu de laquelle le requérant a pu retirer une certaine somme d'argent de son compte et a reçu des obligations d'Etat négociables rapportant un intérêt. Ces obligations devaient être rachetées en quarante mensualités par le gouvernement. A partir du 19 septembre 2000, elles ont été commercialisées sur le marché des changes. La mise à prix sur le marché – 60,91 % de leur valeur nominale au départ – est passée en février 2001 à 71,1 % de cette valeur. En un mot, un juste équilibre a été ménagé entre les droits individuels du requérant et l'intérêt général qu'il y a à protéger la liquidité des fonds de l'Etat.

Selon le requérant, il s'est retrouvé pendant des années dans l'incertitude quant à savoir s'il pourrait un jour disposer des fonds déposés sur son compte d'épargne gelé.

Il soutient en outre que la Banque nationale fédérale ne dispose plus que de 7 % de l'épargne globale gelée en devises. Le reste de l'argent a été dépensé à mauvais escient par le gouvernement.

Le requérant allègue que la banque aurait dû verser le même intérêt que celui qui était applicable aux comptes à terme, et que s'il avait disposé de l'argent placé sur son compte d'épargne il l'aurait confié à une banque privée qui l'aurait assorti d'un taux d'intérêt plus élevé.

La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteinte aux propriétés ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 50, CEDH 2000-XII).

La Cour constate qu'en application de la loi de 1993 l'épargne bancaire du requérant est demeurée gelée. Toutefois, selon la loi, les titulaires de comptes d'épargne en devises, comme le requérant, pouvaient retirer certains montants à des fins spécifiques énumérées dans ladite loi et d'autres textes. En particulier, le requérant pouvait retirer certaines sommes de son compte en vue d'utiliser ces fonds pour acheter des logements collectifs, des locaux commerciaux, des parts sociales, ou même pour vendre l'épargne gelée comme une chose du commerce aux personnes souhaitant acheter des logements collectifs ou des locaux commerciaux conformément aux lois pertinentes. En outre, ces comptes, bien que gelés, produisaient des intérêts.

La Cour estime que les mesures litigieuses affectant le compte d'épargne du requérant n'ont pas abouti à une expropriation. Il n'y a pas eu transfert du droit de propriété de M. Trajkovski ; celui-ci n'a pas non plus été totalement privé de son droit d'en faire usage. Ces mesures qui, certes, ont considérablement limité le droit de l'intéressé de disposer de ses fonds s'analysent dans les circonstances de l'espèce en une simple réglementation de l'usage des biens. En conséquence, le second alinéa de l'article 1 trouve ici à s'appliquer.

Cette disposition laisse aux Etats le droit d'adopter les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.

Dans la mise en œuvre des politiques économiques, le législateur doit jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public appelant une réglementation que sur le choix des modalités d'application de cette dernière. La Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'intérêt général, sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (arrêt *Mellacher et autres c. Autriche* du 19 décembre 1989, série A n° 169, pp. 25-26, § 45).

Quant au but de l'ingérence, la Cour relève que les dépôts sur les comptes gelés représentaient 1,6 milliard de DEM en 1991 et environ

1 milliard de DEM en 2000. Compte tenu de la situation économique de l'ex-République yougoslave de Macédoine pendant la période en question, des retraits incontrôlés de ces dépôts auraient sans nul doute compromis la liquidité des fonds des banques ou de l'Etat ainsi que la politique monétaire et budgétaire. En conséquence, la Cour admet que les mesures litigieuses avaient un but légitime d'intérêt général.

Concernant la proportionnalité de l'ingérence, la Cour invoque de nouveau l'arrêt *Mellacher et autres* précité (p. 27, § 48), dans lequel elle a souligné que le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 doit se lire à la lumière du principe consacré par la première phrase de l'article. Par conséquent, une mesure d'ingérence doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69). La recherche de pareil équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier (*ibidem*), donc aussi dans le second alinéa. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En d'autres termes, la Cour doit apprécier si, globalement, on peut dire que le requérant a eu à subir une « charge spéciale et exorbitante » (arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98, p. 34, § 50).

La Cour relève que la loi de 1993 a réglementé une situation qui existait déjà depuis un certain nombre d'années et qui avait été générée par les circonstances difficiles entourant la dissolution de la RSFY.

En vertu de la loi litigieuse et des autres textes législatifs pertinents, le requérant était en droit de retirer un certain montant de ces dépôts pour l'un ou l'autre des buts énumérés dans la loi, c'est-à-dire qu'il pouvait retirer l'équivalent en monnaie nationale de 100 DEM par mois à condition qu'il n'ait pas de ressources suffisantes pour couvrir ses besoins mensuels, régler des dépenses médicales ou scolaires dans le pays et à l'étranger ainsi que des frais de mariage ou d'enterrement, rembourser des prêts bancaires à long terme, payer des impôts, des droits de douane, des taxes portant sur le transfert de parts sociales, ou bien acquérir des terrains agricoles appartenant à l'Etat, du matériel agricole, etc. Il avait également le droit en vertu de la loi sur la vente de logements collectifs et de la loi sur la privatisation des capitaux d'Etat d'acquérir des logements collectifs et des parts sociales de l'Etat dans des sociétés ou des banques, ainsi que d'autres titres publics. Le requérant pouvait aussi vendre son épargne gelée comme une chose du commerce à des personnes qui souhaitaient acheter des logements collectifs ou des locaux commerciaux.

La Cour relève en outre que l'allégation de l'intéressé selon laquelle il aurait dû bénéficier du même taux d'intérêt que celui qui était applicable aux comptes à terme n'a aucune base légale en droit interne. Par ailleurs, le taux d'intérêt applicable aux dépôts du requérant, après le gel de son

compte, n'a pas considérablement diminué par rapport à celui qui était en vigueur avant que ne soit prise la décision de geler les comptes.

Enfin, la Cour constate que la loi de 2000, qui a abrogé la loi de 1993, prévoit des possibilités plus étendues d'utiliser l'argent provenant d'un compte gelé. En particulier, les titulaires de comptes d'épargne gelés ont reçu des obligations convertibles en monnaie nationale deux fois l'an pendant dix ans, et assorties d'un intérêt. Ces obligations peuvent notamment être utilisées pour payer des titres et des concessions, des rentes à long terme, pour acheter des logements collectifs, ainsi que des terrains agricoles ou à bâtir. La Cour relève que le requérant a usé des possibilités qui lui étaient offertes par l'ancienne loi et a retiré certains montants en euros en l'espace de quatre mois.

Eu égard à la nécessité de ménager un juste équilibre entre l'intérêt général de la communauté et le droit de propriété du requérant et de tous ceux se trouvant dans la même situation que lui, la Cour estime que les moyens choisis étaient appropriés pour atteindre le but légitime poursuivi.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

HOLDING AND BARNES PLC v. THE UNITED KINGDOM
(*Application no. 2352/02*)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 12 MARCH 2002²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr M. Pellonpää, *President*, Sir Nicolas Bratza, Mr A. Pastor Ridruejo, Mrs V. Strážnická, Mr M. Fischbach, Mr J. Casadevall, Mr S. Pavlovschi, *judges*, and Mr M. O'Boyle, *Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Scope of judicial review of administrative decisions in planning matters****Article 6 § 1**

Right to a court – Administrative proceedings – Scope of judicial review of administrative decisions in planning matters – Scope of judicial review – Town and country planning – Procedural guarantees of fairness in administrative proceedings

*
* *

The applicant company applied for planning permission to relocate part of its business. The local authority resolved that it was minded to grant permission but the Secretary of State for the Environment subsequently “called in” the application to be determined by him because of the nature of the proposed use, the potential impact on the future economic prosperity of the region and the proximity of hazardous gas storage installations. The applicant company challenged the Secretary of State’s power to call in the application as a breach of Article 6 of the Convention and the Divisional Court found in its favour. However, on appeal the House of Lords reversed that judgment, holding that, although the Secretary of State was not an independent and impartial tribunal, judicial review of the legality of his decision and the procedures followed constituted sufficient judicial control to ensure determination by such a tribunal.

Held

Article 6 § 1: As the government minister responsible for developing national planning policy, the Secretary of State was not an independent and impartial tribunal and the issue was therefore whether the possibility of seeking judicial review of his decision was sufficient to satisfy Article 6. In *Bryan*, the Court had found that the availability of judicial review was enough to ensure compliance with Article 6, despite the fact that it could not embrace all aspects of the decision, and in particular the merits. In the present case, the call-in procedure had a number of procedural guarantees of fairness. Thus, at the request of either party the Secretary of State had to appoint an inspector to hear oral submissions and evidence from both parties and, if the Secretary of State was inclined to reach a different conclusion from that reached by the inspector, the parties were entitled to be informed before the Secretary of State took a decision and had to be given an opportunity to make written representations or ask for the inquiry to be reopened to assess any new evidence. Moreover, it was open to an aggrieved party to appeal against the Secretary of State’s decision and the reviewing court had jurisdiction to

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

quash the decision if it found that he had acted *ultra vires*, taken irrelevant matters into account or failed to take relevant matters into account, reached a perverse decision or a decision based on a misunderstanding or ignorance of an established and relevant fact or failed to follow the required procedural steps. The fact that it was the Secretary of State himself who was to take the decision, rather than the inspector, did not afford a sufficient basis for distinguishing the present case from *Bryan*: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Albert and Le Compte v. Belgium, judgment of 10 February 1983, Series A no. 58
Bryan v. the United Kingdom, judgment of 22 November 1995, Series A no. 335-A

...

THE FACTS

The applicant company, Holding and Barnes PLC, is a public limited company incorporated in 1964 and with a registered office in Canvey Island (Essex). It was represented before the Court by Mr T. Pittas, a solicitor practising in London.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted on behalf of the applicant company, may be summarised as follows.

The applicant company is involved in the storage and sale of damaged vehicles. It applied for planning permission to relocate part of its business. On 2 May 2000 the local authority resolved that it was minded to grant planning permission. However, on 25 July 2000 the Secretary of State for the Environment wrote to the Council requesting it to direct the application to him under section 77 of the Town and Country Planning Act 1990 (see “Relevant domestic law and practice” below).

The Secretary of State considered that he should exercise his power to “call in” the applicant company’s application because of the nature of the proposed use, the impact it could have on the future economic prosperity of the region and the proposed site’s location next to hazardous gas storage installations.

The applicant company challenged the Secretary of State’s power to call in the application as a breach of Article 6 § 1 of the Convention, and the case together with three others raising a similar issue was heard by the Divisional Court on 13 December 2000, which found in favour of the applicants. The Secretary of State appealed to the House of Lords which held, on 9 May 2001, that there had been no breach of Article 6 § 1. Reversing the decision of the Divisional Court, the House of Lords held that, although the Secretary of State was not himself an independent and impartial tribunal when dealing with called-in or recovered matters, the crucial question under Article 6 of the Convention was whether there was sufficient judicial control to ensure determination by such a tribunal subsequently. The jurisprudence of the European Court of Human Rights (in particular, the judgment of the Court in *Bryan v. the United Kingdom* – see below) did not require such control to constitute a rehearing of an application on the merits. What was required was that there should be a sufficient review by a court satisfying the requirements of independence and impartiality of the legality of the decisions and the procedures followed. The judicial review jurisdiction of the High Court

constituted such a review (see *R. v. Secretary of State for the Environment, ex parte Holding and Barnes PLC, Alconbury Developments Ltd and Legal and General Assurance Society Ltd*, [2001] United Kingdom House of Lords Decisions 23, [2001] 2 All England Law Reports 929).

Following the House of Lords' decision, the applicant company was forced to abandon part of its relocation plans and substantially to amend its request for planning permission. The Secretary of State granted the amended application on 6 December 2001.

B. Relevant domestic law and practice

Under English law, most applications for planning permission are determined by elected local authorities, with the possibility of appeal to an inspector appointed by the Secretary of State for the Environment. However, under section 77 of the Town and Country Planning Act 1990 ("the 1990 Act"), the Secretary of State has a power to "call in" planning applications for his own determination. The Secretary of State has a number of other roles in the field of planning, including the development of policy and the provision of guidance to be taken into account by others determining planning applications and the control of development plans for all areas of the country.

The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) (Departures) Directions 1999, contained in Circular 07/99, provide guidance on the call-in of applications. Paragraph 2 of the circular advises that the Secretary of State will "maintain his policy of, in general, only calling in for his own determination those applications which raise planning issues of more than local importance".

Under section 77(5) of the 1990 Act, before determining a called-in application, at the request of either the applicant or the local authority, the Secretary of State must appoint an inspector to hear oral submissions from both parties. The parties are allowed to call and cross-examine witnesses at these hearings (Town and Country Planning (Inquiries Procedure) (England) Rules 2000 – "the 2000 Rules"). Following such a hearing, the inspector will prepare a report in which he or she sets out his or her conclusions and recommendations. If the Secretary of State is inclined to reach a different conclusion because he or she disagrees with the inspector on any material question of fact or takes into consideration new evidence or new facts, the parties are entitled to be informed before the Secretary of State makes a decision, and must be given the opportunity to make written representations or ask for the inquiry to be reopened to assess the new evidence (Rule 17 of the 2000 Rules).

Section 288 of the 1990 Act provides for judicial review of an order made by the Secretary of State following the call-in procedure:

(1) If any person –

(a) is aggrieved by any order to which this section applies and wishes to question the validity of that order on the grounds –

(i) that the order is not within the powers of this Act, or

(ii) that any of the relevant requirements have not been complied with in relation to that order; or

(b) is aggrieved by any action on the part of the Secretary of State to which this section applies and wishes to question the validity of that action on the grounds –

(i) that the action is not within the powers of this Act, or

(ii) that any of the relevant requirements have not been complied with in relation to that action,

he may make an application to the High Court under this section.”

In the House of Lords’ judgment in the present case, Lord Slynn of Hadley described the scope of judicial review under the 1990 Act as follows:

“It has long been established that if the Secretary of State misinterprets the legislation under which he purports to act, or if he takes into account matters irrelevant to his decision or refuses or fails to take account of matters relevant to his decision, or reaches a perverse decision, the court may set his decision aside. Even if he fails to follow necessary procedural steps – failing to give notice of a hearing or to allow an opportunity for evidence to be called or cross-examined, or for representations to be made or to take any step which fairness or natural justice requires, the court may interfere. The legality of the decision and the procedural steps must be subject to sufficient judicial control.”

Lord Slynn continued that he was further of the view that the court had jurisdiction to quash the Secretary of State’s decision for a misunderstanding or ignorance of an established and relevant fact (§§ 50 and 53 of the judgment; see also Lord Nolan at § 61, Lord Hoffmann at § 130 and Lord Clyde at § 169).

COMPLAINT

The applicant company complained under Article 6 § 1 of the Convention that the determination of its planning application by the Secretary of State violated its right to a fair hearing before an independent and impartial tribunal.

THE LAW

The applicant company asserted that the Secretary of State should not be both policy-maker and decision-taker in the field of planning and complains of a breach of Article 6 § 1 of the Convention, the relevant parts of which provide:

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

The Court reiterates that, according to its case-law, the determination of applications for planning permission amounts to “the determination of ... civil rights and obligations”, and that Article 6 § 1 is therefore applicable (see, for example, *Bryan v. the United Kingdom*, judgment of 22 November 1995, Series A no. 335-A, p. 14, § 31).

In *Bryan*, the Court held (pp. 15-16, § 38) that an inspector hearing planning appeals against the decisions of a local authority was not an “independent and impartial tribunal” because of the very existence of the Secretary of State’s power to revoke the power of the inspector to decide on appeal in a case where his own policies may be in issue. *A fortiori*, the Secretary of State him or herself, as the government minister responsible for developing national planning policy, cannot be described as “an independent and impartial tribunal”, and indeed this was conceded on the Secretary of State’s behalf before the House of Lords in the present case (see above).

However, as was explained in the Court’s judgment in *Albert and Le Compte v. Belgium* (10 February 1983, Series A no. 58, p. 16, § 29), even where an adjudicatory body determining disputes over “civil rights and obligations” does not comply with Article 6 § 1 in some respect, no violation of the Convention can be found if the proceedings before that body are “subject to subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction and does provide the guarantees of Article 6 § 1”. The issue in the present case is whether the power under section 288 of the 1990 Act (see above) to seek judicial review of the Secretary of State’s decision is sufficient to satisfy Article 6 § 1.

The Court notes that in *Bryan* (cited above) it decided that the availability of judicial review of the inspector’s decision was enough to ensure compliance with Article 6 § 1, despite the fact that the appeal to the High Court was not capable of embracing all aspects of the inspector’s decision, particularly the merits of the decision (*loc. cit.*, p. 17, § 44). The Court decided that it was sufficient that, apart from the classic grounds of unlawfulness under English law (going to such issues as fairness, procedural propriety, independence and impartiality), the inspector’s decision could have been quashed by the High Court if it had been made by reference to irrelevant factors or without regard to relevant factors; or if the evidence relied on by the inspector had not been capable of supporting a finding of fact; or if the decision had been based on an inference from facts which was perverse or irrational in the sense that no inspector properly directing himself would have drawn such an inference (*ibid.*). The Court made the following observations in paragraph 47 of *Bryan* (p. 18):

“Such an approach by an appeal tribunal on questions of fact can reasonably be expected in specialised areas of the law such as the one at issue, particularly where the facts have already been established in the course of a quasi-judicial procedure governed by many of the safeguards required by Article 6 § 1. It is also frequently a feature in the systems of judicial control of administrative decisions found throughout the Council of Europe member States. Indeed, in the instant case, the subject-matter of the contested decision by the inspector was a typical example of the exercise of discretionary judgment in the regulation of citizens’ conduct in the sphere of town and country planning.”

Turning to the facts of the present case, the Court notes that, while the Secretary of State is not an independent and impartial tribunal, the procedure following a “call-in” has a number of procedural guarantees of fairness. Thus, under section 77(5) of the 1990 Act, before determining a called-in application, at the request of either the applicant or the local authority, the Secretary of State must appoint an inspector to hear oral submissions and evidence from both parties. Following such a hearing, the inspector will prepare a report in which he or she sets out his or her conclusions and recommendations. If the Secretary of State is inclined to reach a different conclusion because he or she disagrees with the inspector on any material question of fact or takes into consideration new evidence or new facts, the parties are entitled to be informed before the Secretary of State makes a decision, and must be given the opportunity to make written representations or ask for the inquiry to be reopened to assess the new evidence.

Once the Secretary of State has made a decision, it is open to the aggrieved party to apply under section 288 of the 1990 Act for judicial review. The reviewing court has jurisdiction to quash the Secretary of State’s decision if it finds that he or she acted *ultra vires*, took irrelevant matters into account or failed to take account of relevant matters, reached a perverse decision or a decision based on a misunderstanding or ignorance of an established and relevant fact, or failed to follow the required procedural steps (see the domestic law summarised above).

In these circumstances, the Court does not consider that the present case can, for the purposes of Article 6 § 1, be distinguished from *Bryan* (cited above). In particular, as was held by the House of Lords, the fact that in the present case it was the Secretary of State himself rather than (as in *Bryan*) the inspector who was to take the decision, does not afford a sufficient basis for distinguishing the decision in that case.

It follows that this application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

HOLDING AND BARNES PLC c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 2352/02)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 12 MARS 2002²

1. Siégeant en une chambre composée de M. M. Pellonpää, *président*, Sir Nicolas Bratza, M. A. Pastor Ridruejo, M^{me} V. Strážnická, M. M. Fischbach, M. J. Casadevall, M. S. Pavlovski, *juges*, et de M. M. O'Boyle, *greffier de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Portée d'un contrôle juridictionnel d'une décision administrative en matière d'aménagement****Article 6 § 1**

Droit d'accès à un tribunal – Procédure administrative – Portée d'un contrôle juridictionnel d'une décision administrative en matière d'aménagement – Portée d'un contrôle juridictionnel – Aménagement urbain et rural – Garanties procédurales d'équité dans une procédure administrative

*
* * *

La société requérante sollicite un permis d'aménagement pour abriter ailleurs une partie de ses activités. L'autorité locale compétente décida qu'elle allait accorder le permis mais, par la suite, le ministre de l'Environnement s'attribua l'examen de la demande en raison de la nature de l'usage envisagé, de l'impact qu'il pouvait avoir sur la prospérité économique future de la région, et de la proximité du site retenu avec des installations de stockage de gaz à risque. La société requérante contesta le pouvoir du ministre de s'emparer de la demande, y voyant une atteinte à l'article 6 de la Convention, et la *Divisional Court* donna gain de cause à l'intéressée. Sur appel, la Chambre des lords infirma toutefois cet arrêt, estimant que, bien que le ministre ne fût pas un tribunal indépendant et impartial, le contrôle de la légalité de sa décision et les procédures suivies constituaient un contrôle juridictionnel suffisant pour garantir une décision d'un tribunal ayant ces qualités.

Article 6 § 1: en tant que membre du gouvernement chargé de mettre en œuvre la politique nationale en matière d'aménagement, le ministre n'est pas un tribunal indépendant et impartial, et il s'agit donc de savoir si la possibilité de demander un contrôle juridictionnel de sa décision est suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 6. Dans l'arrêt *Bryan*, la Cour a déclaré que l'existence d'un contrôle juridictionnel était suffisante pour assurer le respect de l'article 6, bien que ce contrôle ne pût porter sur tous les aspects de la décision, en particulier le fond. En l'espèce, la procédure par laquelle le ministre s'empare d'une requête va de pair avec un certain nombre de garanties procédurales d'équité. Ainsi, à la demande de l'une ou l'autre partie, le ministre désigne un inspecteur chargé d'examiner les observations orales et les moyens de preuve de chaque partie; si le ministre est enclin à conclure différemment de l'inspecteur, les parties sont en droit d'en être informées avant que le ministre ne prenne sa décision, et elles

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

doivent avoir la possibilité de présenter des observations écrites ou de demander la réouverture de l'enquête pour permettre l'examen d'éléments nouveaux. De plus, il est loisible à la partie lésée de former un recours contre la décision du ministre, la juridiction de contrôle ayant alors compétence pour annuler cette décision si elle estime que celui-ci a commis un abus de pouvoir, s'est fondé sur des éléments étrangers à l'affaire ou a négligé des facteurs pertinents, a pris une décision arbitraire ou découlant d'une mauvaise compréhension ou de l'ignorance d'un fait établi et pertinent, ou n'a pas pris les mesures de procédure requises. Le fait que le ministre lui-même – et non l'inspecteur – allait statuer ne constitue pas une base suffisante pour différencier l'espèce de l'affaire *Bryan* : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Albert et Le Compteur c. Belgique, arrêt du 10 février 1983, série A n° 58

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

(...)

EN FAIT

La requérante, Holding and Barnes PLC, est une société à responsabilité limitée créée en 1964 et dont le siège social se trouve à Canvey Island (Essex). Elle est représentée devant la Cour par M^r T. Pittas, *solicitor* à Londres.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels que présentés au nom de la société requérante, peuvent se résumer comme suit.

La société requérante entrepose et vend des véhicules endommagés. Elle sollicita un permis d'aménagement pour abriter ailleurs une partie de ses activités. Le 2 mai 2000, l'autorité locale compétente décida qu'elle allait accorder le permis. Cependant, le 25 juillet 2000, le ministre de l'Environnement écrivit au conseil (*Council*) compétent pour le prier de lui transmettre la demande, en application de l'article 77 de la loi de 1990 sur l'aménagement urbain et rural (voir ci-dessous, « Le droit et la pratique internes pertinents »).

Le ministre estimait qu'il devait exercer son pouvoir de s'attribuer l'examen de la demande formée par la requérante en raison de la nature de l'usage envisagé, de l'impact qu'il pouvait avoir sur la prospérité économique future de la région, et de la proximité du site retenu avec des installations de stockage de gaz à risque.

La société requérante contesta le pouvoir du ministre de s'emparer de la demande, y voyant une atteinte à l'article 6 § 1 de la Convention ; cette affaire ainsi que trois autres soulevant une question similaire furent examinées le 13 décembre 2000 par la *Divisional Court*, qui donna gain de cause aux demandeurs. Le ministre saisit la Chambre des lords qui, le 9 mai 2001, déclara qu'il n'y avait pas eu atteinte à l'article 6 § 1. Infirmant la décision de la *Divisional Court*, la Chambre des lords déclara que, bien que le ministre ne fût pas lui-même un tribunal indépendant et impartial lorsqu'il traitait des affaires dont il s'était attribué l'examen, la question cruciale qui se posait sous l'angle de l'article 6 de la Convention était de savoir s'il y avait un contrôle juridictionnel suffisant pour garantir par la suite une décision d'un tribunal ayant ces qualités. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (en particulier l'arrêt *Bryan c. Royaume-Uni*, voir ci-dessous) n'exigeait pas qu'un tel contrôle constituât un nouvel examen d'une demande quant au fond. En revanche, il importait qu'il y eût un contrôle suffisant d'un tribunal satisfaisant aux exigences d'indépendance et d'impartialité sur la légalité des décisions et des procédures suivies. La compétence de la *High Court* en matière de

contrôle juridictionnel permettait un tel recours (*R. v. Secretary of State for the Environment, ex parte Holding and Barnes PLC, Alconbury Developments Ltd and Legal and General Assurance Society Ltd, United Kingdom House of Lords Decisions*, 2001, p. 23 ; *All England Law Reports*, 2001, vol. 2, p. 929).

A la suite de la décision de la Chambre des lords, la société requérante fut contrainte d'abandonner une partie de ses projets de transfert et d'amender sensiblement sa demande de permis d'aménagement. Le ministre accepta la demande modifiée le 6 décembre 2001.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

En droit anglais, ce sont les autorités locales élues qui statuent sur la plupart des demandes de permis d'aménagement, leurs décisions étant susceptibles de recours auprès d'un inspecteur nommé par le ministre de l'Environnement. Toutefois, en vertu de l'article 77 de la loi de 1990 sur l'aménagement urbain et rural («la loi de 1990»), le ministre a le pouvoir de s'attribuer des demandes afin de les trancher lui-même. De plus, le ministre a un certain nombre d'autres fonctions en matière d'aménagement, à savoir la mise en œuvre de la politique et la formulation d'orientations dont doivent tenir compte les autres autorités appelées à statuer sur des demandes de permis, et le contrôle des plans concernant l'ensemble du pays.

Les directives de 1999 sur les plans et la consultation en matière d'aménagement urbain et rural, contenues dans la circulaire 07/99, donnent des indications sur la procédure par laquelle le ministre s'empare d'une demande. Selon le paragraphe 2 de cette circulaire, le ministre «suit sa politique consistant en règle générale à ne s'attribuer une demande pour la trancher lui-même que si elle soulève des questions d'aménagement dont l'importance dépasse la sphère locale».

En vertu de l'article 77 § 5 de la loi de 1990, avant même de statuer sur une requête qu'il s'est attribuée, le ministre, à la demande du requérant ou de l'autorité locale, désigne un inspecteur chargé de recueillir les observations orales des deux parties. Les parties ont la possibilité de faire convoquer et d'interroger des témoins lors de ces audiences (règles de 2000 sur la procédure d'enquête en Angleterre en matière d'aménagement urbain et rural – «les règles de 2000»). A la suite d'une telle audience, l'inspecteur rédige un rapport dans lequel il expose ses conclusions et recommandations. Si le ministre est enclin à prendre une décision différente parce qu'il est en désaccord avec l'inspecteur sur une question de fait pertinente ou parce qu'il tient compte de nouveaux faits ou éléments, les parties sont en droit d'en être informées avant que le ministre ne prenne sa décision, et elles doivent avoir la possibilité de présenter des observations écrites ou de demander la réouverture de l'enquête afin que les éléments nouveaux soient examinés (article 17 des règles de 2000).

L'article 288 de la loi de 1990 prévoit le contrôle juridictionnel d'une décision prise par le ministre à l'issue d'une procédure par laquelle il s'est emparé d'une demande :

« 1. Toute personne qui

a) se trouve lésée par une décision à laquelle s'applique le présent article et souhaite en contester la validité au motif

i. que cette décision n'entre pas dans le cadre des attributions conférées par la présente loi, ou

ii. que l'une des conditions pertinentes n'a pas été remplie dans le cadre de cette décision; ou qui

b) se trouve lésée par un acte du ministre auquel s'applique le présent article et souhaite en contester la validité au motif

i. que cet acte n'entre pas dans le cadre des attributions conférées par la présente loi, ou

ii. que l'une des conditions pertinentes n'a pas été remplie dans le cadre de cet acte,

peut saisir la *High Court* sur le fondement du présent article. »

Dans l'arrêt rendu par la Chambre des lords en l'espèce, Lord Slynn of Hadley décrivait comme suit la portée du contrôle juridictionnel effectué au titre de la loi de 1990 :

« Il est établi de longue date que si le ministre fait une mauvaise interprétation de la législation en vertu de laquelle il prétend agir, ou s'il se fonde sur des éléments non pertinents pour sa décision ou refuse ou néglige de tenir compte de facteurs pertinents pour sa décision, ou s'il aboutit à une décision arbitraire, la *High Court* peut annuler sa décision. Même s'il néglige de prendre les mesures de procédure requises (par exemple en omettant d'annoncer une audience ou de donner la possibilité de convoquer ou d'interroger des témoins ou de soumettre des observations, ou en négligeant de prendre une mesure requise par le principe d'équité ou par les principes élémentaires de la justice), la *High Court* est fondée à intervenir. La légalité de la décision et des mesures de procédure doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel suffisant. »

Lord Slynn ajouta que, selon lui, la *High Court* était compétente pour annuler la décision du ministre en cas de mauvaise compréhension ou d'ignorance d'un fait établi et pertinent (§§ 50 et 53 de l'arrêt; voir également les interventions de Lord Nolan, § 61, Lord Hoffmann, § 130, et Lord Clyde, § 169).

GRIEF

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la société requérante se plaint de ce que la décision sur sa demande de permis d'aménagement prise par le ministre viole son droit à une procédure équitable devant un tribunal indépendant et impartial.

EN DROIT

Affirmant que le ministre ne devrait pas être à la fois un responsable politique et un décideur en matière d'aménagement, la société requérante dénonce une atteinte à l'article 6 § 1 de la Convention, dont les passages pertinents disposent :

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

La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, le fait de statuer sur une demande de permis d'aménagement « [porte] sur [des] droits de caractère civil », et que l'article 6 § 1 est donc applicable (voir, par exemple, l'arrêt *Bryan c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, p. 14, § 31).

Dans l'arrêt *Bryan* susmentionné, la Cour a estimé (pp. 15-16, § 38) qu'un inspecteur examinant un recours en matière d'urbanisme contre la décision d'une autorité locale n'est pas un « tribunal indépendant et impartial » en raison du simple fait que le ministre a la faculté, lorsque sa propre politique risque d'être en cause, de révoquer le pouvoir de l'inspecteur de statuer sur un recours. A plus forte raison le ministre lui-même – membre du gouvernement chargé de mettre en œuvre la politique nationale en matière d'aménagement – ne saurait être qualifié de « tribunal indépendant et impartial », ce qui d'ailleurs a été admis en l'espèce au nom du ministre devant la Chambre des lords (voir ci-dessus).

Toutefois, comme l'a expliqué la Cour dans l'arrêt *Albert et Le Compte c. Belgique* (10 février 1983, série A n° 58, p. 16, § 29), même lorsqu'un organe juridictionnel qui tranche des différends concernant des « droits et obligations de caractère civil » ne satisfait pas, dans une certaine mesure, aux exigences de l'article 6 § 1, aucune violation de la Convention ne peut être constatée si les procédures devant cet organe « subissent le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article ». En l'espèce, il s'agit de savoir si la faculté conférée par l'article 288 de la loi de 1990 (voir ci-dessus) de demander un contrôle juridictionnel d'une décision prise par le ministre est suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 6 § 1.

La Cour rappelle que dans l'arrêt *Bryan* susmentionné elle a déclaré que la possibilité de soumettre la décision de l'inspecteur à un contrôle juridictionnel était suffisante pour assurer le respect de l'article 6 § 1, en dépit du fait que l'appel à la *High Court* ne pouvait porter sur tous les aspects de la décision de l'inspecteur, en particulier le fond de cette décision (*Bryan*, p. 17, § 44). La Cour a estimé suffisant le fait que, hormis les motifs classiques d'illégalité en droit anglais (ayant trait par exemple à l'équité, à la régularité de la procédure, à l'indépendance et à l'impartialité), la *High Court* aurait pu annuler la décision de l'inspecteur

si cette dernière s'était fondée sur des éléments étrangers à l'affaire ou avait négligé des facteurs pertinents; si les constatations de fait n'avaient pas été étayées par des preuves suffisamment solides; ou si la décision avait découlé d'une déduction tirée arbitrairement ou irrationnellement des faits au sens où aucun inspecteur procédant de façon correcte ne se serait livré à une telle déduction (*ibidem*). Par ailleurs, la Cour a formulé les observations suivantes au paragraphe 47 de l'arrêt *Bryan* (p. 18) :

« On peut raisonnablement attendre une telle façon de procéder de la part d'une juridiction d'appel dans des domaines juridiques spécialisés tels que celui en cause, en particulier lorsque les faits ont auparavant été établis au cours d'une procédure quasi-judiciaire respectant nombre des exigences de l'article 6 § 1. Cette méthode se retrouve fréquemment dans les systèmes de contrôle juridictionnel des décisions administratives, en vigueur dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. De fait, en l'espèce, l'objet de la décision attaquée était un parfait exemple de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement destiné à régir le comportement des citoyens dans le secteur de l'aménagement urbain et rural. »

En ce qui concerne les faits de l'espèce, la Cour observe que, si le ministre n'est pas un tribunal indépendant et impartial, la procédure qui suit une transmission de requête va de pair avec un certain nombre de garanties procédurales d'équité. Ainsi, en vertu de l'article 77 § 5 de la loi de 1990, avant de statuer sur une requête dont il s'est emparé, le ministre, à la demande du requérant ou de l'autorité locale, désigne un inspecteur chargé d'examiner les observations orales et les moyens de preuve de chaque partie. A la suite d'une telle audience, l'inspecteur rédige un rapport dans lequel il expose ses conclusions et recommandations. Si le ministre est enclin à prendre une décision différente parce qu'il est en désaccord avec l'inspecteur sur une question de fait pertinente ou parce qu'il tient compte de nouveaux faits ou éléments, les parties sont en droit d'en être informées avant que le ministre ne prenne sa décision, et elles doivent avoir la possibilité de présenter des observations écrites ou de demander la réouverture de l'enquête afin que les éléments nouveaux soient examinés.

Lorsque le ministre a rendu sa décision, il est loisible à la partie lésée de demander un contrôle juridictionnel au titre de l'article 288 de la loi de 1990. La juridiction de contrôle a compétence pour annuler la décision du ministre si elle estime que celui-ci a commis un abus de pouvoir, s'est fondé sur des éléments étrangers à l'affaire ou a négligé des facteurs pertinents, a pris une décision arbitraire ou découlant d'une mauvaise compréhension ou de l'ignorance d'un fait établi et pertinent, ou n'a pas pris les mesures de procédure requises (voir le droit interne résumé ci-dessus).

Dans ces conditions, la Cour considère que la présente affaire ne saurait, sous l'angle de l'article 6 § 1, être distinguée de l'affaire *Bryan*

susmentionnée. Elle estime en particulier que, comme l'a dit la Chambre des lords, le fait qu'en l'espèce c'est le ministre lui-même – et non l'inspecteur comme dans l'affaire *Bryan* – qui allait statuer ne constitue pas une base suffisante pour différencier les deux décisions.

Il s'ensuit que cette requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.